



World Justice
Project

Evaluación diagnóstica del sistema de justicia penal COSMOS en Querétaro, México

Juan Salgado
Alejandro Fontecilla
Emilio Paulin

Agosto 2022

Contenido

Índice de tablas.....	3
Índice de gráficas	4
Índice de cuadros.....	5
Acrónimos	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1. ALCANCES Y LÍMITES DEL ESTUDIO	10
2. QUERÉTARO EN EL ESCENARIO DE LA JUSTICIA EN LAS ENTIDADES MEXICANAS.....	23
3. ANÁLISIS CUALITATIVO. EVIDENCIA EMPÍRICA DE OPERADORES DEL SISTEMA.....	43
3.1 Atención a Víctimas	43
3.2 Defensoría Penal Pública.....	48
3.3 Justicia para Adolescentes.....	51
3.4 Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias y Conflictos	53
3.5 Medidas Cautelares.....	56
3.6 Operación Policial	59
3.7 Procesos Judiciales.....	64
3.8 Procuración de Justicia	67
3.9 Sistema Penitenciario.....	72
3.10 Tecnologías de la Información / SIU.....	76
3.11 Capacitación	81
4. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	85
Créditos	107
REFERENCIAS.....	108

Índice de tablas

Tablas	
Tabla 1. Elementos de la Matriz de Acción Policial Basada en Evidencia para generar atributos utilizados en la codificación por nodo y caso para esta investigación	12
Tabla 2. Bases normativas y fundamentos de política pública de cada modelo y eje	13
Tabla 3. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Atención a Víctimas	15
Tabla 4. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Defensoría Penal Pública	15
Tabla 5. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Justicia para Adolescentes	16
Tabla 6. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo MASCC	16
Tabla 7. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de UMECA	16
Tabla 8. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Operación Policial	17
Tabla 9. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Procesos Judiciales	18
Tabla 10. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Procuración de Justicia	18
Tabla 11. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Sistema Penitenciario ..	19
Tabla 12. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Tecnologías de la Información / SIU	19
Tabla 13. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Normatividad	20
Tabla 14. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Capacitación	20
Tabla 15. Posición de Querétaro en los índices y rankings sobre la consolidación del Sistema Penal Acusatorio	24
Tabla 16. Presupuestos para la seguridad pública en entidades mexicanas, comparativo ...	29
Tabla 17. Comparativo nacional de asignaciones a instituciones de Seguridad Pública y Fiscalías en 2019	40
Tabla 18. Confianza en instituciones públicas, Querétaro	41

Índice de gráficas

Gráficas	
Gráfica 1. Mapa de jerarquías (treemap) de los 14 conceptos codificados señalados con mayor frecuencia por operadores del sistema de justicia penal en Querétaro	20
Gráfica 2. Red de un caso (P1, Policía 1) en el software NVivo	21
Gráfica 3. Proceso de codificación en dos meta categorías analíticas	21
Gráfica 4. Presupuesto para seguridad pública en entidades mexicanas, por 100,000 habitantes	29
Gráfica 5. Comparativo de gasto seguridad ciudadana vs fiscalía en Querétaro	31
Gráfica 6. Revisión longitudinal del total de policías estatales preventivos en Querétaro	32
Gráfica 7. Intervenciones policiales por faltas administrativas	33
Gráfica 8. Intervenciones policiales por posible delito del fuero común	33
Gráfica 9. Confianza en la policía por entidad federativa	34
Gráfica 10. Comparativo de presupuesto a Poder Judicial en entidades mexicanas	35
Gráfica 11. Asignaciones presupuestales etiquetadas para la Fiscalía y para la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Querétaro	35
Gráfica 12. Confianza en jueces	36
Gráfica 13. Presupuestos de Fiscalías en entidades mexicanas	36
Gráfica 14. Proporción de autoridades que realizan detenciones en Querétaro	38
Gráfica 15. Proporción de carpetas abiertas por 100,000 habitantes en entidades mexicanas	39
Gráfica 16. Carpetas de investigación / averiguaciones previas iniciadas por año en Querétaro	40
Gráfica 17. Uso de archivo temporal durante la implementación de Cosmos	41

Índice de cuadros

Cuadros	
Cuadro 1. Indicadores de la Subcomisión de Atención a Víctimas	45
Cuadro 2. Información cualitativa sobre atención a víctimas	45
Cuadro 3. Indicadores de la Subcomisión de Defensoría Penal Pública	49
Cuadro 4. Información cualitativa sobre defensoría penal pública	49
Cuadro 5. Indicadores de la Subcomisión de Justicia para Adolescentes	52
Cuadro 6. Información cualitativa sobre justicia para adolescentes	52
Cuadro 7. Indicadores de la Subcomisión de MASCC	54
Cuadro 8. Información cualitativa sobre MASCC	55
Cuadro 9. Indicadores de la Subcomisión de UMECA	57
Cuadro 10. Información cualitativa sobre UMECA	58
Cuadro 11. Indicadores de la Subcomisión de Operación Policial	60
Cuadro 12. Información cualitativa sobre Operación Policial	61
Cuadro 13. Indicadores de la Subcomisión de Procesos Judiciales	65
Cuadro 14. Información cualitativa sobre procesos judiciales	65
Cuadro 15. Indicadores de la Subcomisión de Procuración de Justicia	68
Cuadro 16. Información cualitativa sobre procuración de justicia	69
Cuadro 17. Indicadores de la Subcomisión de Sistema Penitenciario	73
Cuadro 18. Información cualitativa sobre sistema penitenciario	74
Cuadro 19. Indicadores de la Subcomisión de Tecnologías de la Información / SIU	77
Cuadro 20. Información cualitativa sobre Tecnologías de la Información / SIU	77
Cuadro 21. Indicadores de la Subcomisión de Capacitación	82
Cuadro 22. Información cualitativa sobre capacitación	82

Acrónimos

C4	Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo
CECAFIS	Centro de Capacitación Formación e Investigación para la Seguridad Pública en Querétaro
CQ-CIAS	Centro de Información y Análisis para la Seguridad en Querétaro
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
Cosmos	Comisión para la Evaluación del Sistema de Justicia Oral de Querétaro
CUP	Certificado Único Policial
DDH	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro
FGE	Fiscalía General del Estado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPH	Informe Policial Homologado
Ley Cosmos	Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del estado de Querétaro, denominada “Cosmos”
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
MADD	Modelo de Atención Diferenciada del Delito
MASCC	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos
MP	Ministerio Público
PoEs	Policía Estatal
PPM	Policías preventivos municipales
PRP	Programa Rector de Profesionalización
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SIU	Sistema Informático Único
UMECA	Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares, Suspensión Condicional de Proceso, Libertad Condicionada y Medidas de Seguridad en Libertad
WJP	<i>World Justice Project</i>

INTRODUCCIÓN

Cuando se trata de evaluar los sistemas de justicia penal hay tres cuestiones fundamentales que demandan una respuesta: ¿qué funciona?, ¿qué es promisorio? y ¿qué no funciona? (Vito y Higgins, 2015: 8). México Evalúa, así como distintos ejercicios de métrica sobre el desempeño de los sistemas procesales penales estatales mexicanos, han situado al sistema de justicia penal en Querétaro como el primer lugar o puntero en sus índices de consolidación de estos sistemas en México, partiendo de esas tres preguntas. El presente informe busca también responder a esas preguntas con miras a identificar qué puede ser replicable en otras entidades mexicanas.

Este informe se basa en evidencia que es poco recurrida en la investigación aplicada en México: los datos que aportan directamente operadores del sistema de justicia penal. A partir de los testimonios de operadores, víctimas y sentenciados en Querétaro, así como de hallazgos en investigación documental, se plantean recomendaciones de política pública dirigidas a las autoridades responsables de justicia penal queretanas para buscar el fortalecimiento y sostenibilidad de uno de los esfuerzos más avanzados de consolidación de la justicia oral en México. En cada recomendación de política pública al final de este documento se señala si se hace referencia a una práctica consolidada, promisorio o fallida en Cosmos, así como las condiciones de su replicabilidad en otros estados.

Las reformas constitucionales en materia procesal penal de 2008 establecen una ruta de transformación normativa y de política criminal para las instituciones de justicia penal y seguridad mexicanas. En 2008 se reformaron diez artículos constitucionales (siete sobre justicia penal y seguridad pública, uno que regula la actuación del Congreso, uno más sobre asuntos laborales y otro sobre atribuciones municipales). Estos cambios normativos buscan transformar radicalmente el anterior sistema mixto (inquisitivo/adversarial) en un sistema oral, acusatorio, ágil y transparente basado en el equilibrio de los derechos de víctimas y personas acusadas.

Los ambiciosos procesos de política criminal para instrumentar estas reformas comprenden la modernización democrática y garantista de los procedimientos operativos, la formación inicial y continua de operadores, la atención integral a víctimas, el equilibrio de armas entre la defensa y la parte acusadora, la autonomía de las fiscalías, el desarrollo de competencias de investigación delictiva para las policías. Asimismo, resulta crucial profesionalizar y

estandarizar las funciones de primer respondiente y atención a víctimas que convierten a las policías mexicanas en protagonistas del proceso penal.

El papel anterior de las policías mexicanas era marginal, ahora –con un sistema cuyo motor es la evidencia—la policía se convierte en un actor fundamental para resguardar la escena de los hechos, atender a víctimas y realizar actos de investigación, vinculada con una Fiscalía autónoma que litiga, un Poder Judicial responsable de verificar la legalidad de la detención, ofrecer salidas alternativas cuando es pertinente y enjuiciar, así como un servicio penitenciario fundamentado en los principios de la reinserción social y una serie de mecanismos post penitenciarios para la reinserción y evitar la reincidencia.

Durante la *vacatio legis* de la reforma legislativa—es decir, el periodo que transcurre desde la publicación de las reformas en el Diario Oficial el 18 de junio de 2008 hasta su entrada en vigor ocho años más tarde—se desarrolló de manera intensiva la infraestructura de los poderes judiciales estatales y federal para construir nuevas salas de audiencia e instalaciones necesarias para los procedimientos orales. De manera paralela, con fondos nacionales y de cooperación internacional, se capacitaron jueces, personal judicial, personal de procuración de justicia, defensores públicos, peritos y policías, en ese orden. La formación policial y la inversión en infraestructura para policías fue relegada y en 2016 seguían siendo grandes pendientes.

Los cambios radicales para lograr los objetivos del sistema penal reformado se llevaron a cabo durante el periodo de implementación de 8 años, pero quedaron incompletos. La siguiente etapa, de consolidación de los sistemas reformados, inició con ese piso disparaje. Algunos estados, como Chihuahua, Oaxaca y Nuevo León precedieron a la federación en la reforma de sus sistemas penales hacia el modelo acusatorio. Esto generó distintos ritmos de transformación y, posteriormente, consolidación. Fue precisamente en 2016, al concluir el periodo de implementación de la reforma procesal penal, cuando el Gobierno de Querétaro decidió consolidar las transformaciones de sus instituciones de justicia penal con el sistema Cosmos.

La Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del estado de Querétaro, denominada “Cosmos” (Ley Cosmos) se publicó el 18 de octubre del 2018 en la Sombra de Arteaga –el Periódico Oficial de Querétaro. A partir de ese momento, la Comisión Cosmos se integra por el Gobernador Constitucional del estado de Querétaro, representantes del Poder Legislativo y Judicial, dos Órganos Constitucionales Autónomos (la Defensoría de Derechos Humanos y el Fiscal General del Estado), el

Secretario de Gobierno, quien es el enlace operativo de todas las instituciones de justicia, modelos o subcomisiones, el Secretario de Seguridad Ciudadana y el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

La Ley Cosmos (artículo 3) establece una base normativa para que las instituciones de justicia penal estatales trabajen sistémicamente y de manera integral a partir de 9 modelos: modelo de operación judicial, procesos judiciales, procuración de justicia, penitenciario, atención a víctimas, defensoría penal pública, justicia para adolescentes, mecanismos alternativos y de medidas cautelares. También reguló las subcomisiones e integró tres ejes: normatividad, capacitación y tecnologías.

Entre agosto de 2020 y mayo de 2021, el equipo de WJP realizó investigación documental y de campo (entrevistas a profundidad y grupos de enfoque) con operadores, mandos, víctimas y acusados en Querétaro para documentar los avances realizados en los 9 modelos y los 3 ejes de Cosmos. En el primer capítulo de este informe se presenta una matriz de análisis, las hipótesis y los indicadores que sirvieron de referente para esta investigación, así como los alcances y límites metodológicos de la misma.

Más adelante, se analizan datos primordialmente cuantitativos de fuentes estadísticas oficiales para ubicar al sistema de justicia penal de Querétaro en el entorno de sus contrapartes en otros estados mexicanos. Estos datos ponen los logros de Querétaro en la perspectiva de los procesos de consolidación de diversos procesos de reforma institucional. En el tercer capítulo se retoman los resultados de la codificación de entrevistas y grupos de enfoque (la investigación cualitativa) para usarse como evidencia empírica de diversos procesos de cambio en los 9 modelos y los 3 ejes de Cosmos.

El cuarto capítulo presenta los principales hallazgos del estudio y los vincula con recomendaciones de política pública, divididos en planeación, instrumentación y evaluación. Asimismo, tras cada hallazgo se presenta una tabla con el nivel de avance de esa práctica en Querétaro, así como los requisitos y desafíos para replicarlos en otros estados mexicanos. Al final del documento, en la sección titulada “El camino hacia adelante” se sintetizan los resultados de la investigación y se reflexiona sobre su relevancia.

1. ALCANCES Y LÍMITES DEL ESTUDIO



Algunos de los grupos de enfoque para esta investigación. Sup. izq. y der: investigadores de WJP con policías municipales. Inf. izq: con peritos en el laboratorio delictivo de la Fiscalía. Inf der: con Policías Estatales. Créditos: WJP.

En esta sección del Informe se hace referencia a las dos aproximaciones metodológicas involucradas en la investigación y en el proceso para utilizar analíticamente el flujo de datos que provienen de las entrevistas.

Por una parte, el equipo responsable de identificar, contactar y generar vínculos de confianza con mandos y operadores del sistema de justicia penal en Querétaro realizó entrevistas a profundidad con oficiales de los 9 modelos y 3 ejes de Cosmos entre agosto de 2020 y abril de 2021. En el mes de mayo de 2021, se realizaron:

- 6 grupos de enfoque con Policía Estatal, Policía Municipal (Guardia) de Querétaro, Fiscales, Peritos, personal de MASCC, personal de UMECA;
- 24 entrevistas a profundidad con operadores y mandos de todas las instituciones que forman parte de Cosmos;

- 11 patrullajes y procesos de observación participativa en instituciones de seguridad y justicia penal locales.

La metodología que siguieron es bastante apegada a dos modelos de investigación en ciencias sociales: la indagación reflexiva (White, 2001: 103) y la auto etnografía (Fassin, 2011: 32). A partir de preguntas detonantes y de generación de *rapport* con sus interlocutores, los tres investigadores logran que los operadores locales, víctimas y personas privadas de la libertad produzcan una narrativa que explora y escudriña su realidad social, laboral, y personal. En algunos casos, llegaron a profundizar en causas raíz y desafíos profundos del sistema de justicia penal local. Adicionalmente, pero de ninguna manera es algo secundario, lejos de ser un proceso típicamente extractivo en términos académicos, se busca que este informe regrese a quienes colaboraron para que puedan revisarlo y eventualmente enriquecerlo.

Por otra parte, el proceso para estudiar las categorías analíticas se fundamenta en la metodología que siguen los diseños experimentales para estudiar intervenciones con los actores de justicia penal (Mazerolle, Lum y Braga, 2014: 497). Este cúmulo de herramientas metodológicas ofrece procesos flexibles que el equipo de investigación adoptó siguiendo lineamientos de teoría fundamentada (*grounded theory*), que sirven para replantear y reformular hipótesis de trabajo a lo largo de la observación del fenómeno de estudio (Glaser y Strauss, 2000: 21).

En cuanto a los métodos para evaluar el sistema de justicia penal de Querétaro, se optó por la Matriz de Acción Basada en Evidencia. En la formación de nodos y códigos se consideraron los atributos del nivel de proactividad del sistema, como se puede observar en la tabla 1, agregando las dos variables analíticas para la justicia penal que David Nelken (2010: 5) establece en su libro: acceso a la justicia y calidad en los servicios de justicia. Estos dos conceptos se convierten en meta categorías analíticas de la investigación.

Tabla 1. Elementos de la Matriz de Acción Policial Basada en Evidencia para generar atributos utilizados en la codificación por nodo y caso para esta investigación

Objetivos Cosmos (Ley Cosmos, art. 2)	Categoría analítica	
Diseñar políticas públicas, propuestas y recomendaciones para lograr una eficiente consolidación y evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro	Calidad	
Promover la celebración de instrumentos jurídicos y demás acciones de coordinación e intercambio de información entre las autoridades para la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro	Calidad	Acceso a la justicia
Fomentar la colaboración y capacitación interinstitucional entre los Poderes del Estado y las demás instituciones públicas y privadas cuya injerencia resulta relevante para lograr la consolidación integral del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro.	Calidad	

Fuente: elaboración y adaptación propia a partir de la estructura tridimensional de la Evidence-Based Police Matrix (Lum, Koper y Telep, 2009 y 2011) y de la Evidence-Based Policing App disponible en <https://www.evidence-basedpolicing.org/evidence-based-policing-matrix/>, consultada el 27 de julio de 2021.

Estos atributos sirvieron como filtros para seleccionar las entrevistas, grupos de enfoque y diarios de campo que se codificaron en el software NVivo, se descartaron las que mostraron correlaciones y hallazgos no significativos, se seleccionaron 16 entrevistas que tenían resultados mixtos, si y sólo si aportaban información relevante para una categoría analítica y se tomaron otros 94 fragmentos de investigación cualitativa que fueron catalogados como significativos/eficientes.

A partir de estas dos meta categorías analíticas (acceso a la justicia y calidad en la justicia) se elaboraron matrices de análisis con preguntas de investigación, hipótesis e indicadores para los 9 modelos y 3 ejes de Cosmos. A continuación, en la Tabla 2, se presentan las bases normativas y fundamentos de política pública de cada modelo y eje de Cosmos. Entre 2016 y 2021 se aprobaron y reformaron 104 leyes sobre el sistema de justicia penal de Querétaro, empezando, por supuesto, con la Ley Cosmos. Cada actividad, acto de coordinación y proceso está fundamentado en un marco normativo sólido y progresivamente en estándares de competencia.

Tabla 2. Bases normativas y fundamentos de política pública de cada modelo y eje de Cosmos.

Modelo / Eje	Base normativa	Fundamento de política pública
Atención a víctimas	Constitución federal Ley General de Víctimas Ley Estatal de Seguridad Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana Ley de Protección a Víctimas, Ofendidos y Personas que intervienen en el procedimiento penal del Estado de Querétaro	Plan Estratégico de Cosmos Programa Estatal de Seguridad 2016-2021
Defensoría Pública Penal	Ley del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro Reglamento Interior del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro	Plan Estratégico de Cosmos
Justicia para Adolescentes	Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Querétaro	Plan Estratégico de Cosmos
MASCC	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal Ley Estatal de Seguridad Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro	Plan Estratégico de Cosmos
UMECA	Reglamento Interior de la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares, Suspensión Condicional del Proceso, Libertad Condicionada y Medidas de Seguridad en Libertad del Estado de Querétaro	Agenda de Trabajo Cosmos 2020
Operación policial	Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana Reglamento de la Ley de la Secretaría de Seguridad Ciudadana	Agenda de Trabajo Cosmos 2020 Plan Estratégico de Cosmos Programa Estatal de Seguridad 2016-2021
Procesos Judiciales	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro	Agenda de Trabajo Cosmos 2020
Procuración de Justicia	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Querétaro	Agenda de Trabajo Cosmos 2020

	<p>Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Querétaro</p> <p>Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General del Estado de Querétaro</p> <p>Reglamento del Consejo de la Fiscalía General</p>	
Sistema Penitenciario	<p>Ley Cosmos</p> <p>Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro</p> <p>Reglamento Interior de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro</p>	<p>Agenda de Trabajo Cosmos 2020</p> <p>Plan Estratégico de Cosmos</p> <p>Programa Estatal de Seguridad 2016-2021</p>
Eje de Normatividad		<p>Agenda de Trabajo Cosmos 2020</p> <p>Plan Estratégico de Cosmos</p> <p>Programa Estatal de Seguridad 2016-2021</p>
Eje de Capacitación	<p>Ley del Centro de Capacitación, Formación e Investigación para la Seguridad del Estado de Querétaro</p> <p>Reglamento interno en proceso de creación</p> <p>Leyes y Reglamentos de cada Subcomisión tiene un apartado de servicio profesional de carrera, capacitación y evaluación</p>	<p>Plan Estratégico de Cosmos</p>
Eje de Tecnologías de la Información / SIU	<p>Ley que crea el Centro de Información y Análisis para la Seguridad de Querétaro</p>	<p>Agenda de Trabajo Cosmos 2020</p> <p>Plan Estratégico de Cosmos</p> <p>Programa Estatal de Seguridad 2016-2021</p>

Elaboración propia

En las Tabla 3-14 se presentan las preguntas de investigación e hipótesis para cada modelo y eje de Cosmos. Más adelante, en los subapartados del Capítulo 3, se presentarán los indicadores de cada modelo y eje (acompañados de los indicadores que proponemos para una métrica más precisa y compleja), al lado de sus objetivos y metas programáticos.

Tabla 3. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Atención a Víctimas

Preguntas de investigación	Hipótesis
<p>¿Los mecanismos de implementación y supervisión de la demanda asistencial diferenciada de víctimas han mejorado la atención, asistencia y protección de Derechos de las víctimas?</p> <p>¿Cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional (sobre todo de derivación y seguimiento de atención a las necesidades de las víctimas)?</p>	<p>La demanda asistencial diferenciada de las víctimas ha mejorado parcialmente la atención, asistencia y protección de Derechos de las víctimas</p>
<p>¿La representación jurídica de víctimas ha mejorado la atención, asistencia y protección de derechos de las víctimas?</p>	<p>El servicio de representación jurídica de víctimas si ha mejorado la atención, asistencia y protección de derechos de víctimas.</p>
<p>¿El seguro contra robo a casa habitación y a comercio brinda una reparación efectiva a la víctima? En términos objetivos y subjetivos.</p>	<p>El seguro por robo a casa habitación y a comercio no brinda una reparación efectiva a la víctima.</p>
<p>¿El seguro de gastos funerarios brinda una reparación efectiva a la víctima? En términos objetivos y subjetivos.</p>	<p>El seguro de gastos funerarios sí brinda una reparación efectiva a la víctima.</p>

Tabla 4. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Defensoría Penal Pública

Preguntas de investigación	Hipótesis
<p>¿Los procesos de control y supervisión implementados han garantizado una defensa adecuada, técnica y de calidad?</p>	<p>Los procesos de control y supervisión implementados por el IDPP sí han garantizado una defensa adecuada, técnica y de calidad que redunde en equidad procesal y justicia</p>
	<p>El diseño institucional de la Defensoría Pública garantiza una equidad procesal (Aquí me refiero a que las leyes, reglamentos, organización, etc., garantiza la plena independencia ajena a Fiscalía, y ver si cuenta con los recursos humanos y materiales para la defensa)</p>

Tabla 5. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Justicia para Adolescentes

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Cuáles son los procesos de formación para jueces en el sistema de adolescentes?	Los jueces reciben formación especializada en Interés Superior del Menor.
¿Continúan las visitas de los jueces al centro de reclusión de menores con la celebración de audiencias de revisión de medida en sede judicial?	Las visitas a los centros de menores, por parte de los jueces, ha sido cancelada.

Tabla 6. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de MASCC

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿La ingeniería institucional y capacidades institucionales (normatividad, infraestructura, perfiles y capacitación) han sido los óptimos para lograr justicia restaurativa?	La ingeniería institucional y las capacidades institucionales son los óptimos para lograr el acceso a la justicia restaurativa y la generación de acuerdos.
¿Qué tan reparadas se sienten las víctimas después de implementado el protocolo/modelo/metodología de mediación?	Los usuarios (víctimas) refieren estar satisfechos con la reparación.
¿Los mecanismos de implementación, supervisión y seguimiento mejoran el acceso a la justicia restaurativa?	Los mecanismos de implementación y supervisión vuelven más eficaces y eficientes los MASCC y con el principio de economía procesal.
¿Cómo contribuye la justicia alternativa al descongestionamiento de asuntos en fiscalía?	Un alto porcentaje de carpetas de investigación se canalizan y cierran en justicia alternativa, lo que contribuye a la descongestión de fiscalía y mejora de la percepción ciudadana en el sistema

Tabla 7. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de UMECA

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Cuál es el valor agregado de crear un Organismo Descentralizado para la UMECA en Querétaro?	Las direcciones operativas de la UMECA tienen más legitimidad y autonomía para realizar sus tareas bajo una figura desconcentrada.
¿Su personal está saturado con evaluaciones de riesgo no necesarias?	Al igual que en otros estados mexicanos, los pocos recursos humanos de la UMECA

	consumen su tiempo en largas evaluaciones de riesgo innecesarias.
¿Cómo se relaciona la UMECA con los responsables de gestión de casos en el Poder Judicial?	La relación del personal de UMECA con el personal de gestión de casos del Poder Judicial es distante y esto genera ineficiencia.

Tabla 8. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Operación Policial

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Cómo contribuyen los procesos de control y evaluación implementados a generar una actuación más confiable y transparente de la Policía Estatal?	Los procesos de control y evaluación implementados sí han contribuido a generar una actuación más confiable y transparente
¿Puede la eficacia en la operación de policía estatal medirse a partir de su capacidad de respuesta como primer respondiente?	El cumplimiento del protocolo de primer respondiente en la actuación de policía estatal la hace más eficaz
¿Cuáles mecanismos se utilizan para identificar las necesidades de capacitación y entrenamiento acordes al modelo?	Los planes de capacitación y entrenamiento para policías cubren las necesidades detectadas para el modelo
¿Las herramientas y los vínculos con los fiscales han hecho más efectivas las detenciones y puestas a disposición?	La mejora en el vínculo con los fiscales hace más eficaz la intervención de policías como primeros respondientes
¿Cómo contribuyen las unidades de análisis delictivo en la prevención del delito?	El análisis delictivo ha generado mayor certeza en los mecanismos de prevención del delito
¿El programa de certificación se basa en un diagnóstico que permite identificar competencias necesarias de los policías?	El programa de certificación sí identifica las competencias de los policías
La SSP de Querétaro (Estado) tiene en los últimos años la tasa más baja en cuanto a presupuesto por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, ¿A qué se debe esto? ¿Es parte de su política criminal?	El bajo presupuesto de la SSP se debe a que tienen funciones e intervenciones muy reducidas a nivel estatal
¿El porcentaje de policías sancionados respecto a los acusados es un indicador adecuado para medir el desempeño ético del personal?	La relación de policía sancionados respecto a los acusados no es un indicador adecuado para medir el desempeño policial

Tabla 9. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Procesos Judiciales

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Existe una evaluación del Modelo de Gestión de Procesos Judiciales para poder establecer necesidades para un funcionamiento adecuado?	Se lleva a cabo una evaluación integral del Modelo de Gestión de Procesos Judiciales
¿El porcentaje de casos en proceso de libertad es un indicador adecuado para medir el funcionamiento del poder judicial?	El porcentaje de casos que se enfrentan en libertad no es un indicador adecuado para medir el desempeño de jueces penales
¿La descongestión en causas penales en poder judicial es debido al uso de suspensión condicional del proceso y procedimiento abreviado?	La política criminal en el estado es llevar la mayor carga de causas penales a la suspensión condicional o procedimiento abreviado
¿El sistema de gestión judicial permite que el porcentaje de diferimientos de audiencias sea el menor a nivel nacional?	El sistema de gestión judicial es el factor más importante para el bajo porcentaje de diferimiento de audiencias
¿Tienen Querétaro un abuso en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar?	La política criminal en el estado es utilizar la prisión preventiva como principal medida cautelar

Tabla 10. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Procuración de Justicia

Preguntas de investigación	Hipótesis
La Fiscalía de Querétaro tiene en los últimos años la tasa más alta en cuanto a presupuesto por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, ¿A qué se debe esto? ¿Es parte de su política criminal?	La policía de investigación realiza más intervenciones operativas que la policía estatal
La Fiscalía en Querétaro tiene de los más altos desarrollos en capacidades periciales y forenses a nivel nacional ¿Cómo impacta esto en el sistema de justicia penal?	Las capacidades periciales y forenses contribuyen al descongestionamiento de carpetas de investigación en fiscalía.
¿El alto porcentaje de determinaciones de fiscales en carpetas de investigación se debe a un uso excesivo de archivo temporal y No ejercicio de acción penal?	El alto porcentaje de resolución de carpetas por fiscales se debe a un uso excesivo de No ejercicio de acción penal

Tabla 11. Preguntas de investigación e hipótesis para el Modelo de Sistema Penitenciario

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Por qué el CEFERESO 2 de Querétaro obtuvo el primer lugar en el Diagnóstico Nacional Penitenciario de la CNDH?	El CEFERESO 2 tiene poca población y puede desarrollar políticas de dignificación de las PPL y su personal.
¿La Comisión cumple con los requisitos de Plan de Actividades de la LNEP?	La oferta de servicios y opciones para la reinserción social es limitada.
¿Se ha avanzado en la consolidación del Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria?	El avance se encuentra atascado.

Tabla 12. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Tecnologías de la Información / SIU

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿El SIU hace más eficiente la coordinación y sinergia interinstitucional?	La automatización/digitalización de los procesos, hace eficiente la coordinación interinstitucional.
¿Cómo se obtiene, sube, procesa y analiza la información generada por Cosmos?	
¿Cuáles son los productos de análisis delictivo y cómo se traducen en acciones de política pública?	El SIU es el hilo conductor de la comunicación y coordinación entre instituciones de justicia penal en Querétaro.

Tabla 13. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Normatividad

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿La reforma de la reglamentación y normatividad interna de las instituciones de justicia penal contribuye a la sostenibilidad del modelo Cosmos?	La reforma de la normatividad interna de las instituciones de justicia penal es un mecanismo efectivo de sostenibilidad.

Tabla 14. Preguntas de investigación e hipótesis para el Eje de Capacitación

Preguntas de investigación	Hipótesis
¿Hay un servicio profesional de carrera para todos los operadores del sistema, que garantice la estabilidad laboral?	No está en funcionamiento un servicio profesional de carrera para todos los operadores.

¿La certificación de institutos, entes y operadores, incide en la calidad del servicio brindado?	La certificación de institutos, entes y operadores, incide en la calidad del servicio brindado
--	--

Las preguntas de investigación e hipótesis fueron el cimiento para los cuestionarios de entrevistas semiestructuradas y para los guiones de los grupos de enfoque. Los fundamentos y criterios para tomar decisiones sobre la selección de participantes y casos en esta investigación no fueron aleatorios, dependieron de la disponibilidad y accesibilidad de las instituciones de justicia penal locales. Las autoridades fueron colaborativas en todo momento y abiertas a los procesos de investigación de WJP, consiguieron todas las visitas a centros penitenciarios, centros de procesamiento de datos delictivos, de seguridad, servicios periciales, Fiscalía, Poder Judicial, UMECA, MASCC, instalaciones de capacitación y las instituciones municipales, pero la selección de informantes para la investigación no fue aleatoria. Sin embargo, se aseguraron principios de aleatoriedad al asignar atributos a los nodos, códigos y casos registrados, así como del uso de software para sistematizar datos cualitativos.

En la siguiente tabla, a continuación, se pueden observar de manera gráfica las diferencias en las dimensiones de las referencias a cada categoría analítica seleccionada para esta investigación.

Gráfica 1. Mapa de jerarquías (treemap) de los 14 conceptos codificados señalados con mayor frecuencia por operadores del sistema de justicia penal en Querétaro.¹

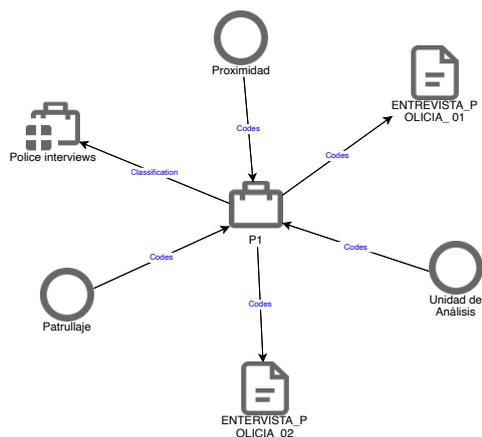


Fuente: elaboración propia en el software NVivo.

¹ Menciones en los espacios espontáneos (sin responder a una pregunta específica, cuando se pide que agreguen algo que consideren importante) de entrevistas y grupos de enfoque (2020-2021). El tamaño de los cuadros es proporcional a la frecuencia de menciones.

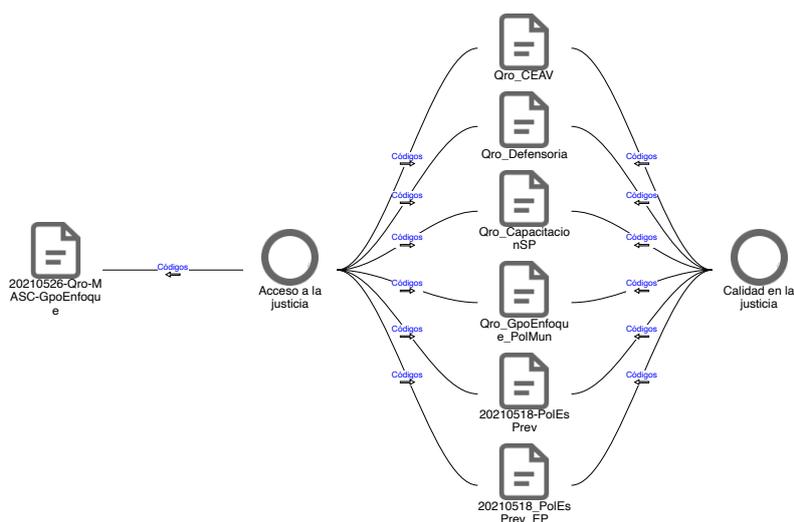
Finalmente, la tabla 3 muestra como un caso (P1 o Policía 1, anonimizado) genera redes con otro caso (P2) y con atributos a partir de codificaciones comunes. Asimismo, la tabla 4 describe la codificación de fragmentos de las entrevistas y grupos de enfoque en las dos meta categorías analíticas de esta investigación.

Gráfica 2. Red de un caso (P1, Policía 1) en el software NVivo



Fuente: elaboración propia en el software NVivo

Gráfica 3. Proceso de codificación en dos meta categorías analíticas.



Fuente: elaboración propia en el software NVivo

En apego al rigor ético y al compromiso con los operadores del sistema de justicia, pero más específicamente, con las víctimas y personas privadas de la libertad entrevistadas para esta investigación, las bases de datos utilizadas fueron anonimizadas. Las entrevistas originales se encuentran resguardadas en unidades de almacenamiento sin acceso a internet y bajo procesos de encriptado.

2. QUERÉTARO EN EL ESCENARIO DE LA JUSTICIA EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

Es importante revisar los antecedentes de Cosmos e identificar cómo los resultados se han ido construyendo en el transcurso de los años. Desde 2010 –seis años antes del inicio de Cosmos—el Índice de Desempeño del Sistema Penal desarrollado por México Evalúa ubicaba a Querétaro en el primer lugar nacional con una calificación de 92.61, evaluado con más de cinco puntos por encima del segundo lugar, Guanajuato, que tuvo una calificación de 87.10. El índice tiene cuatro ejes analíticos (con sus respectivos agregados de variables) que evalúan el impacto de la política criminal, el desempeño de los cuerpos de policía, de la procuración de justicia, el sistema penitenciario y la atención a los derechos humanos. En el espectro más bajo de las calificaciones se encontraban Baja California Sur y Quintana Roo con una calificación de 30.68 y 45.93 respectivamente (Zepeda, 2010: 5-6).

Querétaro en ese informe ya presentaba 68 por ciento en efectividad de sanción del homicidio intencional. En la segunda variable relacionada a la policía, Querétaro se destacaba en el porcentaje de personas mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en la policía local y en la tercera variable relacionada a la procuración de justicia, se destacaba en el cumplimiento de órdenes de aprehensión. En las últimas dos variables del sistema penitenciario y de protección de los DDHH, sobresalía en aspectos como el bajo número de incidentes dentro de las prisiones estatales, así como por una tasa baja de violaciones a los derechos humanos por cada 100 mil habitantes (Zepeda, 2010: 9-25).

A partir de 2013, con la finalidad de evaluar la reforma en materia de justicia penal y de seguridad pública de 2008, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) comenzó a elaborar dentro de su informe anual “Hallazgos” un Ranking Nacional del Avance de la Implementación de esta reforma, para lo cual elaboró una Metodología específica con las que se evaluaban las condiciones necesarias de implementación respecto a cuatro ámbitos: coordinación y flujo de información, simetría institucional, ritmos de la implementación y participación ciudadana. Se estableció como en ese ranking un estándar de 530 puntos y el estado de Querétaro obtuvo para ese año solamente 139 puntos lo que lo colocaba en el lugar 31 a nivel nacional (CIDAC, 2013: 75).

Para 2014 CIDAC en su metodología para medir el Ranking Nacional del Avance de la Implementación establecía un estándar de 730 puntos y Querétaro obtuvo 407, con lo que estuvo posicionado en el lugar 7, lo que significó un avance importante entre 2013-2014, la diferencia de 268 puntos entre un año y otro fue la más grande a nivel nacional. El avance en el ranking nacional y por lo tanto en la implementación del sistema parece haber sido

constante desde 2010 solamente con uno o dos altibajos. A continuación, la Tabla 15 muestra un resumen sobre ese avance:

Tabla 15. Posición de Querétaro en los índices y rankings sobre la consolidación del Sistema Penal Acusatorio

Lugar (1-32)	Instrumento	Organización	Año
1	Índice de Desempeño del Sistema Penal	México Evalúa	2010
31	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	CIDAC	2013
7	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	CIDAC	2014
9	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	México Evalúa	2015
4	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	México Evalúa	2016
1	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	México Evalúa	2017
1	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	México Evalúa	2018
1	Ranking Nacional del Avance de la Implementación	México Evalúa	2019

Es importante señalar que Querétaro se ha ubicado entre las entidades con el promedio de homicidio más bajo en el periodo 1990-2014, con una tasa de 5.6 por cada 100 mil habitantes (México Evalúa, 2016: 38). En 2010 Querétaro era la segunda entidad con menor impunidad en el delito de homicidio, sólo después de Yucatán (Zepeda 2010: 9). No obstante, entre 2010 y 2011 la tasa de crecimiento de homicidios fue superior al 50 por ciento en Querétaro (INEGI, 2019: 5).

En 2010 Querétaro se encontraba entre las primeras tres entidades con menor número de policías por cada cien mil habitantes con solo 192, aunque la confianza ciudadana en la policía preventiva estaba arriba de la media nacional (Zepeda 2010: 9).

Como se puede observar en la Gráfica 3, a partir de 2014 el número de homicidios se comenzó a elevar llegando en 2019 a 224.

Gráfica 3. Histórico de homicidios en Querétaro.



Elaboración propia con datos de INEGI en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> consultada el 27 de julio de 2021.

A continuación, se resumen otros datos interesantes sobre el desempeño y evolución del sistema de justicia penal en Querétaro:

- En 2010 el cumplimiento de órdenes de aprehensión, Querétaro tenía una efectividad de casi el 50 por ciento mientras que la media nacional era solo del 13 por ciento (Zepeda, 2010: 19).
- En 2010 el sistema penitenciario se caracterizaba por tener una baja tasa de incidentes por cada mil personas privadas de la libertad, así como baja tasa de violaciones de derechos humanos de 9.6 mientras que la media nacional era de 40 (Zepeda, 2010: 19).
- En 2015 Querétaro era uno de los estados con mayor retraso en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, la entrada en vigor estaba programada en junio de 2014, siendo el estado número 16 en ese arranque. Para 2015 parecía que tampoco estaba definido cuándo sería el arranque del nuevo sistema para todos los delitos y en todo el territorio. En cuanto al subsidio otorgado por el gobierno federal para la implementación del sistema en los estados, Querétaro aparecía en el lugar 28 solo por encima de Baja California Sur, Quintana Roo, Nayarit y Aguascalientes (CADHAC, 2015: 95).
- Entre octubre 2015 y mayo 2016 se incorpora el sistema penal acusatorio en la legislación de Querétaro y se declara el inicio de la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales. Se anuncia el comienzo del “Proyecto COSMOS” conformado por la Secretaría

de Gobierno, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Procuraduría General del Estado y el Tribunal Superior de Justicia. En ese mismo periodo se implementa para todas las policías del estado la “Formación Inicial Única” y se comienza con el desarrollo del Sistema Informático Único (SIU). También se implementó un Modelo de Formación Única que busca homologar desde lenguajes hasta procesos entre todos los operadores del sistema de justicia penal. Este modelo se basa en un diseño de la currícula por competencias centradas en la práctica (México Evalúa 2017: 131-139).

- En 2016 se desarrolla también el Centro Estatal de Información sobre Seguridad en el que se integra el C5iQ (Centro de Coordinación, Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo) y se crea el Instituto de la Defensoría Penal Pública (Gobierno de Querétaro, 2016).
- También en 2016 se pone en marcha el Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda y durante ese periodo (octubre 2015 – mayo 2016) aparentemente los esfuerzos de política criminal están fuertemente enfocados al narcomenudeo ya que se reporta un incremento del 42 por ciento en detenciones por ese delito; incremento del 450 por ciento respecto a cateos en inmuebles utilizados para distribución y venta de drogas al menudeo; así como el desmantelamiento de dos células de distribución importantes y en mayo de 2016 se constituye oficialmente la Fiscalía General del Estado de Querétaro. (Gobierno de Querétaro, 2016).
- Como se puede ver en la Tabla 15, para 2016 Querétaro se ubicaba en el cuarto lugar del Ranking Nacional de Avance en el Proceso de Consolidación sólo por debajo de Guanajuato, Chihuahua y Baja California, logrando 376 puntos de 500 que estaban establecidos como el estándar ideal. El ranking estaba integrado por cuatro componentes básicos: condicionantes, habilitantes, resultado e impacto. En ese año se registraba un avance significativo en el desarrollo e implementación del SIU, que se caracterizaba por su interconexión entre instituciones y por tener una base de datos centralizada. Sólo 7 entidades mexicanas tenían defensorías con acceso a sistemas integrales de información y Querétaro ya era una de ellas. (México Evalúa, 2016: 15).
- En 2016 algunos estados comenzaban a trabajar sobre la necesidad de contar con unidades de despacho masivo para asuntos de menor impacto con el objetivo de descongestionar las cargas de trabajo a las unidades de investigación o con filtros iniciales para diferenciar los asuntos según su tipo. Querétaro ya registraba buenas prácticas referentes a esto con el modelo de gestión denominado Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda o MADD (México Evalúa, 2016: 67).

- El MADD clasifica los asuntos en tres tipos: Demanda 1, para delitos patrimoniales en donde se desconocía la identidad del imputado; Demanda 2, Delitos por querrela o delitos patrimoniales que podían ser canalizados a proceso MASC; y Demanda 3, para asuntos que correspondían a las Unidades de Investigación Especializada (México Evalúa, 2016: 67).
- Puede identificarse el grado de coordinación interinstitucional e incluso hasta una posible invasión de la autonomía de las distintas dependencias, al comparar la clasificación de las demandas según el modelo MADD con la clasificación de tres tipos de defensores: D1 que es el defensor de la legalidad de la detención, debido proceso, etc.; D2 que es el defensor que buscará favores los MASCP; y el D3 que es el defensor considerado de Alto Impacto. También en 2017 se estableció la obligación legal de alimentar la base de datos del CQ-CIAS por parte de todas las instituciones de justicia penal de Querétaro (México Evalúa, 2017: 51).
- Para 2017 el sistema MADD implementó cuatro tipos de demanda: Demanda 1 para delitos patrimoniales con imputado desconocido; Demanda 2 para delitos contemplados en el artículo 182 del CNPP; Demanda 3 para delitos de alto impacto de prisión preventiva oficiosa; Demanda 4 para delitos que se pueden resolver a través de MASC (México Evalúa 2017: 50).
- En 2017 se consolida en Querétaro la canalización de los asuntos determinada por un Fiscal Decisor, quien recibe el asunto directamente del primer respondiente y se empieza a desarrollar la plataforma tecnológica para que policías estatales y municipales reciban denuncias por tableta electrónica, comunicándose en tiempo real con el Fiscal decisor (México Evalúa 2018: 62-63).
- Entre junio de 2016 y agosto 2017 se establece la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno con autonomía técnica el cual nace después de extinta la Comisión Interinstitucional para la Implementación y Evaluación del SJP (México Evalúa, 2017: 130).
- El Modelo COSMOS funciona plenamente con siete modelos de operación (Policial, Atención diferenciada de demanda, Atención a víctimas, Atención por expectativas, Defensoría penal, Unidad de Medidas Cautelares, Proceso Judicial) y el Sistema Informático único (SIU) opera en cinco municipios: Querétaro, San Juan del Río, Corregidora, el Marqués, Pedro Escobedo y Tequisquiapan. En agosto de 2017 se

inaugura el Centro Regional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos con sede en el municipio de Querétaro. (Gobierno de Querétaro, 2017: 187).

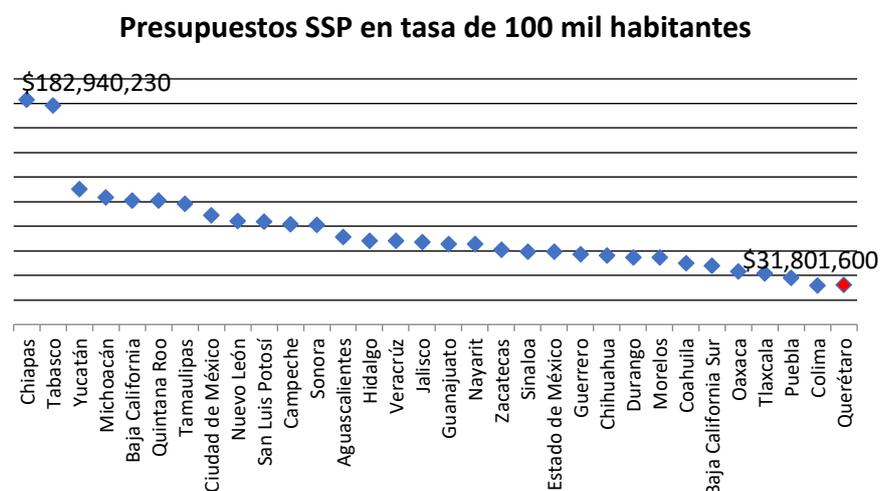
- Querétaro en 2017 reportaba un alto porcentaje de determinaciones con salida de archivo temporal superior al 60 por ciento, así como del no ejercicio de la acción penal por encima del 30 por ciento. También el porcentaje de medida cautelar correspondiente a prisión preventiva era uno de los más altos a nivel nacional con 72.7 por ciento. Respecto al proceso judicial, en 2017 Querétaro reportaba una eficiencia de resolución de casos de 72.5 por ciento, siendo el procedimiento abreviado la principal forma de terminación de los procesos, seguido del sobreseimiento y la suspensión condicional del proceso a prueba, sin embargo, tenía una congestión de casos de 39 por ciento. (México Evalúa, 2017: 135).
- Septiembre 2017 – agosto 2018. Se crean tres modelos nuevos para COSMOS (Transferencia, Sistema Penitenciario e Integración) sumándose a los 7 ya existentes. El Modelo de Transferencia permitió replicar el conocimiento y llevar las buenas prácticas a los operadores de los 18 municipios que fueron capacitados y entrenados para brindar servicios de justicia de calidad y conforme el esquema del Modelo Querétaro del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, Adversarial y Oral (Gobierno de Querétaro, 2018: 106).
- En noviembre de 2017 se publica la Ley con la que se crea el Centro de Capacitación, Formación e Investigación para la Seguridad del Estado de Querétaro (CECAFIS) y en ese mismo mes también se crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Querétaro (Gobierno de Querétaro, 2018: 111).
- En 2018 se publicó la Ley Cosmos para la coordinación sistémica de todos los operadores del sistema queretano (México Evalúa, 2018: 110).
- En mayo de 2019 se instaló la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, Acusatorio, Adversarial y Oral del Estado de Querétaro, así también se desarrolla y presenta el Plan Estratégico de Cosmos (Gobierno de Querétaro, 2019: 130).
- Entre septiembre 2018 y agosto 2019 se acredita el CECAFIS como una entidad de certificación y evaluación para operadores de COSMOS. (Gobierno de Querétaro, 2019: 144-145).
- Entre septiembre de 2019 y agosto de 2020 se implementa en el municipio de Corregidora el Sistema de Justicia Administrativa como herramienta informática. También se desarrolla la herramienta informática denominada “Encuestas”, como instrumento que

registra la percepción de la calidad en el servicio de los diferentes operadores Cosmos. Asimismo, se diseñaron 13 estándares de competencia, que promueven la capacitación, evaluación y certificación de los operadores (Gobierno de Querétaro, 2020: 211).

- Querétaro ocupa el tercer lugar nacional en percepción de seguridad. Creció la confianza en la policía estatal de 55.5 por ciento en 2015 a 68.8 por ciento en 2020 (ENVIPE 2020).
- Asimismo, Querétaro es el estado con el menor índice de actos de corrupción cometidos por policías según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2019, INEGI, *WJP Mexican Police Dashboard*).
- Querétaro también tiene el primer lugar nacional en justicia penal, derechos fundamentales y ausencia de corrupción de acuerdo con la tercera edición del Índice de Estado de Derecho elaborado por WJP.

México Evalúa, en su informe Hallazgos (2019: 21-24), presenta una tabla con el comparativo de presupuestos institucionales por cada 100 mil habitantes de las instituciones de seguridad pública/ciudadana, fiscalías, defensorías y poderes judiciales en el país. Querétaro destina un presupuesto de \$31,801,600 de pesos para seguridad pública. Al ordenar este presupuesto con los de otros estados, se puede identificar que Querétaro es el último lugar en el país en cuanto a este recurso, comparado con Chiapas que es el estado que mayor recurso destina (\$182,940,203) la diferencia es muy alta.

Gráfica 4. Presupuesto para seguridad pública/ciudadana en entidades mexicanas, por 100,000 habitantes



Fuente: elaboración propia con datos de México Evalúa (2019: 24)

Tabla 16. Presupuestos para la seguridad pública en entidades mexicanas, comparativo

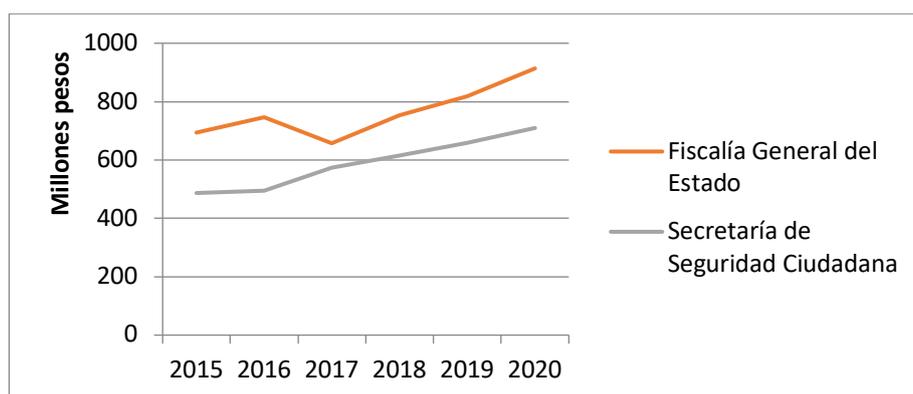
Presupuestos institucionales, tasa por 100 mil habitantes		
	Estado	SSP/C
1	Querétaro	\$31,801,600
2	Colima	\$31,828,267
3	Puebla	\$37,806,391
4	Tlaxcala	\$41,869,634
5	Oaxaca	\$43,321,754
6	Baja California Sur	\$47,893,376
7	Coahuila	\$49,852,030
8	Morelos	\$54,510,038
9	Durango	\$54,761,739
10	Chihuahua	\$55,942,373
11	Guerrero	\$57,427,580
12	Estado de México	\$59,182,377
13	Sinaloa	\$59,435,753
14	Zacatecas	\$60,820,321
15	Nayarit	\$65,596,484
16	Guanajuato	\$65,685,226
17	Jalisco	\$67,325,002
18	Veracruz	\$68,142,564
19	Hidalgo	\$68,180,070
20	Aguascalientes	\$71,393,873
21	Sonora	\$81,160,743
22	Campeche	\$81,476,114
23	San Luis Potosí	\$83,702,002
24	Nuevo León	\$84,122,056
25	Ciudad de México	\$88,737,945
26	Tamaulipas	\$98,134,846
27	Quintana Roo	\$100,839,451
28	Baja California	\$101,149,011
29	Michoacán	\$103,325,506
30	Yucatán	\$110,243,716
31	Tabasco	\$178,153,317
32	Chiapas	\$182,940,230

Fuente: elaboración propia con datos de México Evalúa (2019: 24)

Cabe señalar, además, que el estado se caracteriza por destinar un menor presupuesto a Seguridad Ciudadana que a Fiscalía, mientras que en la mayoría de las entidades sucede lo contrario. Esta situación no es nueva ya que al realizar una revisión de los presupuestos de egresos en el estado de Querétaro del 2015 al 2020 el monto destinado a seguridad pública siempre ha estado debajo del de fiscalía, aunque ambos presupuestos han tenido un crecimiento constante de un año a otro, que oscila entre el 7% y 15% (PEQro 2015-2020).

La siguiente gráfica presenta los presupuestos totales (en millones de pesos) destinados en el estado de Querétaro a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Fiscalía General. Se puede apreciar que, en Querétaro, a diferencia con otras entidades, se destina un menor presupuesto a seguridad pública que a fiscalía.

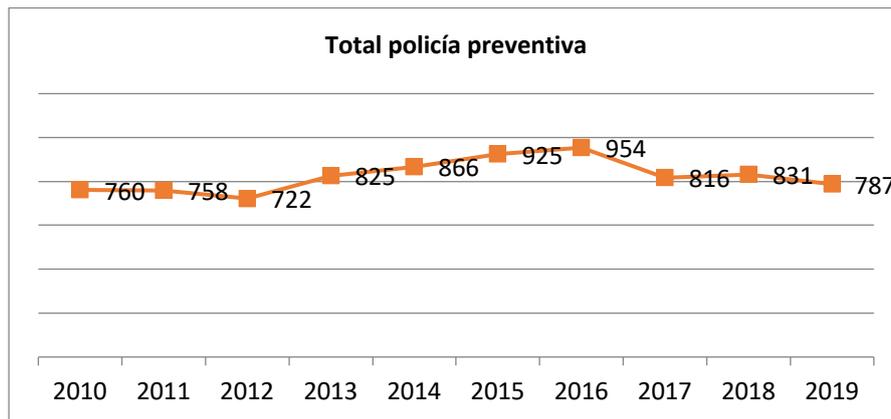
Gráfica 5. Comparativo de gasto seguridad ciudadana vs fiscalía en Querétaro



Elaboración propia con información de los Decretos de Presupuestos de Egresos del Estado de Querétaro 2015-2020.

En cuanto al número de policías estatales, Querétaro también presenta un número relativamente bajo en comparación con otros estados. Según el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario, en 2019 Querétaro contaba con 787 policías lo que lo ubicaba en el lugar 26 en comparación con los otros estados y en el lugar 25 en cuanto a la tasa de policías estatales por cada 100 mil habitantes, con 43 policías. También este dato es significativo si se compara con los 2,535 policías del municipio de Querétaro que se reportan en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales del 2019. El número de policías estatales, según las mismas fuentes de información, se ha mantenido más o menos estable en los últimos años, en donde por ejemplo en 2010 se reportaban 760 y en 2019 se reportan 787, teniendo un máximo histórico de 954 policías en 2016.

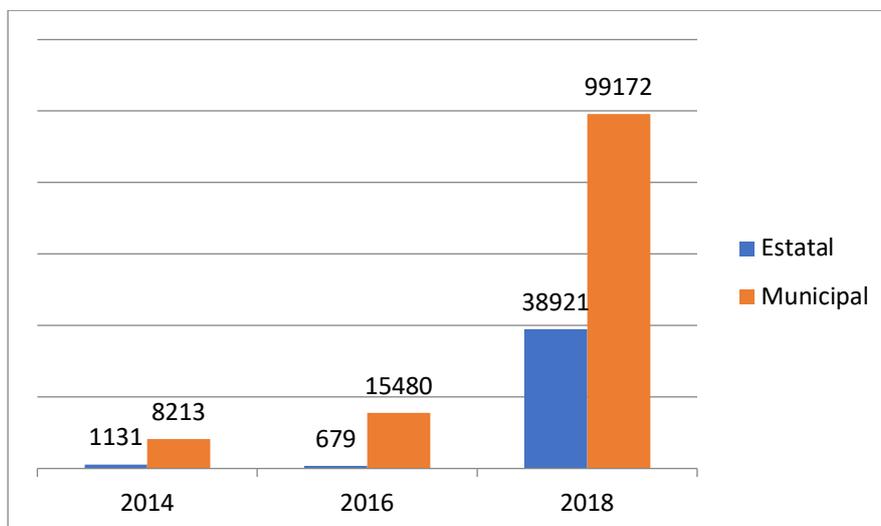
Gráfica 6. Revisión longitudinal del total de policías estatales preventivos en Querétaro.



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario de 2019.

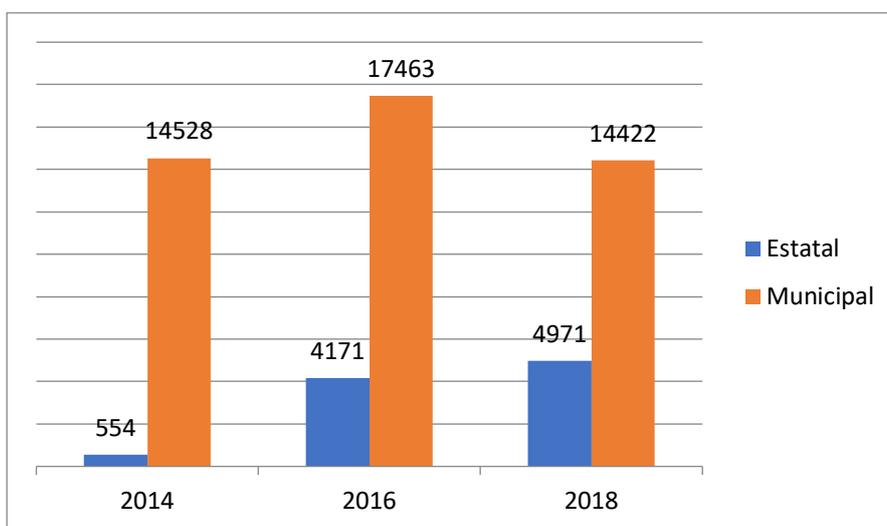
También en los censos nacionales se reporta el total de intervenciones en las que participan las policías estatales y municipales. En 2018 por ejemplo, Querétaro reportaba un total de 38,921 intervenciones de policía estatal en faltas administrativas, mientras que la policía municipal de Querétaro un total de 99,172. En cuanto al fuero común, la estatal reportaba 4,971 y la municipal de Querétaro un total de 14,422. También en el comparativo de los censos con información del 2014 y 2016 la diferencia entre el total de intervenciones de policía municipal contra las de la policía estatal es muy alta. Este dato podría dar información del tipo de funciones que está desempeñando la policía estatal de Querétaro donde quizás más que ser una policía de primer respondiente ante situaciones de faltas administrativas o probables delitos en la zona urbana de la capital, sus funciones podrían estar más encaminadas a respaldar la seguridad en otros municipios o atender otro tipo de situaciones.

Gráfica 7. Intervenciones policiales por faltas administrativas



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario de 2019.

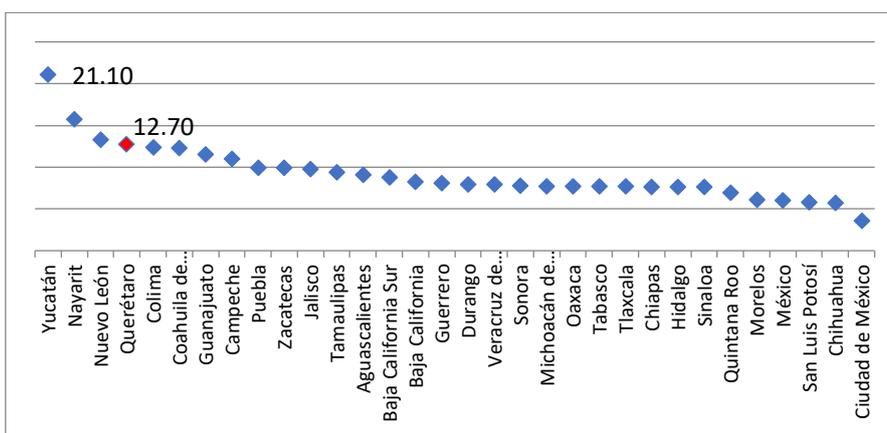
Gráfica 8. Intervenciones policiales por posible delito del fuero común



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario de 2019.

Respecto al desempeño de la policía estatal en Querétaro, analizando los datos de la ENVIPE 2020, se identifica que sobre la confianza que las personas mayores de 18 tienen en la policía estatal, el 12.7 por ciento contestó tenerle “Mucha confianza”. Si comparamos este resultado con el de otros estados, encontramos que Querétaro ocupa el lugar número 4 solo por debajo de Yucatán (21.1%), Nayarit (15.7) y Nuevo León (13.3).

Gráfica 9. Confianza en la policía por entidad federativa



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2020

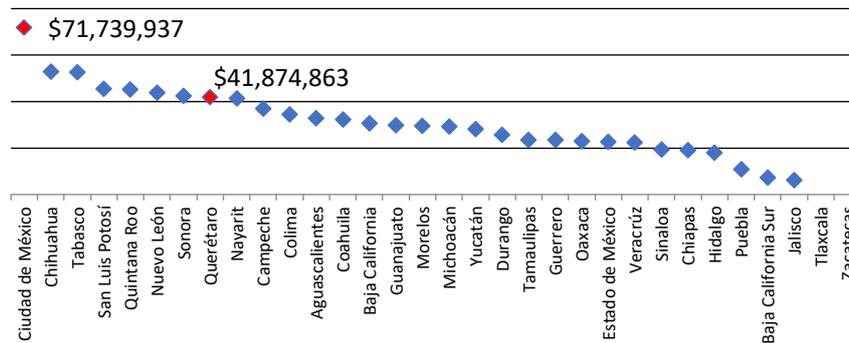
En este mismo sentido, comparando los levantamientos de ENVIPE en años anteriores, se identifica que la confianza de la población local en la policía estatal de Querétaro ha sido más o menos estable. Por ejemplo, de las personas mayores de 18 años que contestaron tener mucha confianza en la policía estatal el promedio entre 2014 y 2020 es de 13.5 por ciento, teniendo un pico en 2015 con 20.5 por ciento de personas mayores de 18 que contestaron tener mucha confianza.

Con base también en la ENVIPE 2020, las personas mayores de 18 años o más que considera que la policía estatal en Querétaro es corrupta, representa el 54.7 por ciento lo que coloca al estado en el tercer lugar en cuanto al menor porcentaje, solo por debajo de Nuevo León (51.2 por ciento) y Yucatán (54 por ciento). Ciudad de México tiene el peor porcentaje en cuanto a personas mayores de 18 que contestaron que la policía de esa entidad es corrupta con un 77.6 por ciento. El comportamiento de esta variable en los últimos años (2014-2020) ha sido más o menos estable con un promedio de 59.9 por ciento de personas mayores de 18 años o más que considera que la policía estatal en Querétaro es corrupta. También en cuanto a la efectividad de la policía estatal de Querétaro, ésta se coloca en el sexto lugar nacional en cuanto al porcentaje de personas mayores de 18 años que contestaron que la policía es muy efectiva con un 11.7 por ciento, según datos de la ENVIPE 2020.

En cuanto al presupuesto del Poder Judicial, con información que presenta el informe Hallazgos de México Evalúa (2019: 28), analizando presupuestos institucionales de 2018-2019 por cada 100 mil habitantes, Querétaro devenga un presupuesto de \$41,874,863 pesos para el Poder Judicial, esto lo coloca en el lugar 9 de las instituciones que reciben mayor presupuesto. Ciudad de México presenta el presupuesto más alto seguido de Chihuahua y Tabasco (ambos estados se destacan también por tener el presupuesto más alto para fiscalía).

Gráfica 10. Comparativo de presupuesto a Poder Judicial en entidades mexicanas

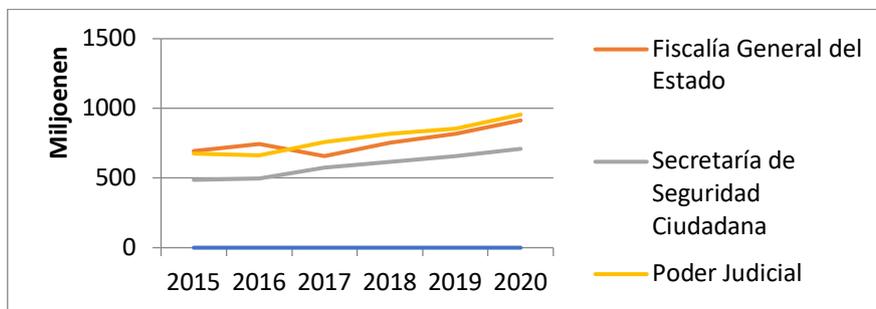
Presupuestos Poder Judicial en tasa de 100 mil habitantes



Elaboración propia con datos de México Evalúa (2019: 28).

Respecto al presupuesto total por institución, según información de los Presupuestos de Egresos en el estado de Querétaro, la entidad destina un presupuesto similar cada año a la Fiscalía y al Poder Judicial, destacando nuevamente que la Secretaría de Seguridad Ciudadana recibe un presupuesto menor cada año.

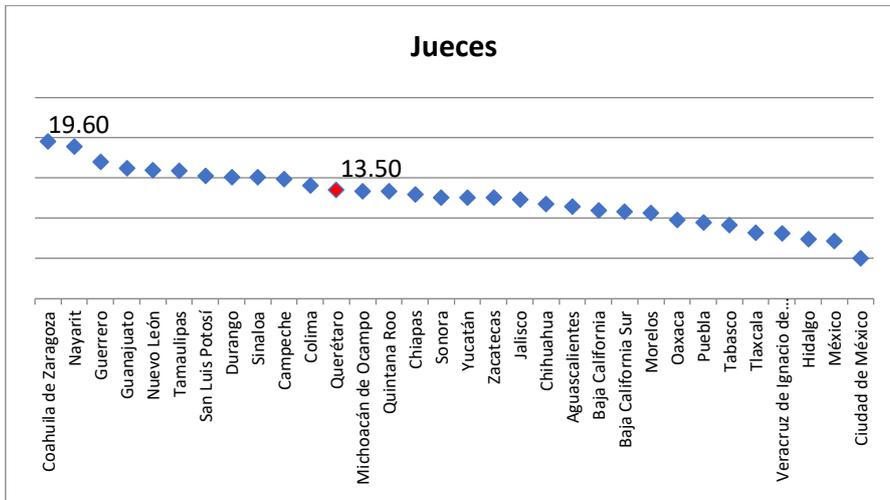
Gráfica 11. Asignaciones presupuestales etiquetadas para la Fiscalía y para la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Querétaro



Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de Querétaro 2015-2020.

En el análisis del desempeño de los jueces en el estado de Querétaro (cabe recordar que no todos los jueces desempeñan labores en materia penal) analizando los datos de la ENVIPE 2020, se identifica que sobre la confianza que las personas mayores de 18 tienen en ellos, el 13.5 por ciento contestó tenerles “mucho confianza” (se destaca que es el mismo porcentaje de confianza que se tiene en la policía ministerial). Si comparamos este resultado con el de otros estados, encontramos que Querétaro ocupa el lugar número 10 por debajo de estados como Coahuila que tiene el porcentaje más alto con un 19.60 por ciento, Nayarit, Guanajuato, entre otros.

Gráfica 12. Confianza en jueces

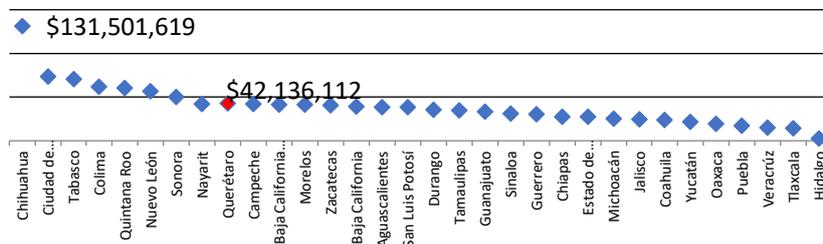


Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020 del INEGI.

Con respecto al presupuesto para la Fiscalía General del estado de Querétaro, según el reporte Hallazgos de México Evalúa (2019: 24) ésta se encuentra en el lugar 9 de los mayores presupuestos en relación a cada 100 mil habitantes, por debajo de estados como Chihuahua (primer lugar) Tabasco, Sonora y Nayarit, entre otros. Por lo que se puede identificar que en el estado se destina pocos recursos a la institución de seguridad pública estatal y altos recursos a la procuración de justicia.

Gráfica 13. Presupuestos de Fiscalías en entidades mexicanas

Presupuestos Fiscalías en tasa de 100 mil habitantes



Elaboración propia con datos de México Evalúa (2019: 24)

En el análisis de presupuestos de los últimos años, por lo menos desde 2015 a la fecha la Fiscalía General ha recibido mayor presupuesto que Seguridad Pública y en algunos años incluso la fiscalía recibió casi 50 por ciento más de presupuesto que seguridad pública. Lo anterior es importante ya que, en la mayoría de los estados, seguridad pública recibe

habitualmente mayor presupuesto que fiscalía, por ejemplo en 2019 en relación del presupuesto por cada 100 mil habitantes, sólo 3 estados destinaron más recurso a fiscalía que a seguridad pública.

Tabla 17. Comparativo nacional de asignaciones a instituciones de Seguridad Pública y Fiscalías en 2019.

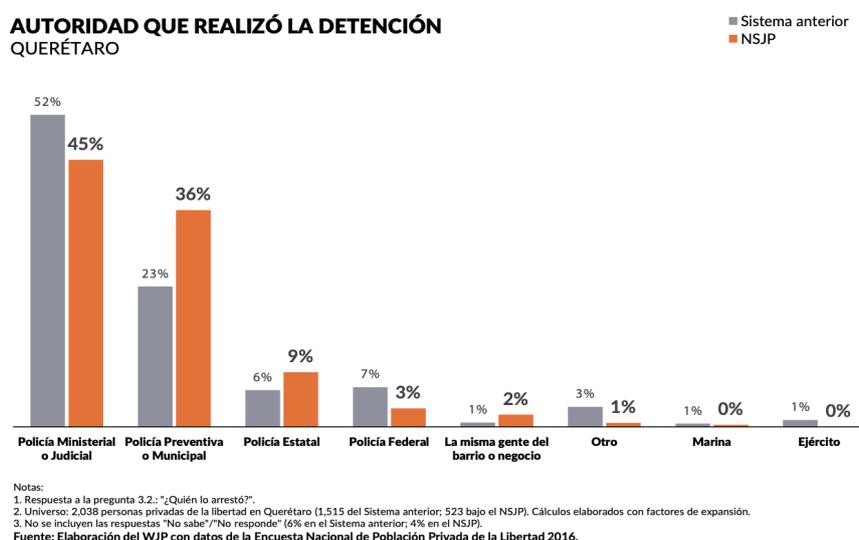
Estado	Institución que recibe más recursos
Aguascalientes	Seguridad Pública
Baja California	Seguridad Pública
Baja California Sur	Seguridad Pública
Campeche	Seguridad Pública
Chiapas	Seguridad Pública
Chihuahua	Fiscalía
Ciudad de México	Seguridad Pública
Coahuila	Seguridad Pública
Colima	Fiscalía
Durango	Seguridad Pública
Estado de México	Seguridad Pública
Guanajuato	Seguridad Pública
Guerrero	Seguridad Pública
Hidalgo	Seguridad Pública
Jalisco	Seguridad Pública
Michoacán	Seguridad Pública
Morelos	Seguridad Pública
Nayarit	Seguridad Pública
Nuevo León	Seguridad Pública
Oaxaca	Seguridad Pública
Puebla	Seguridad Pública
Querétaro	Fiscalía
Quintana Roo	Seguridad Pública
San Luis Potosí	Seguridad Pública
Sinaloa	Seguridad Pública
Sonora	Seguridad Pública
Tabasco	Seguridad Pública
Tamaulipas	Seguridad Pública
Tlaxcala	Seguridad Pública
Veracruz	Seguridad Pública

Yucatán	Seguridad Pública
Zacatecas	Seguridad Pública

Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019

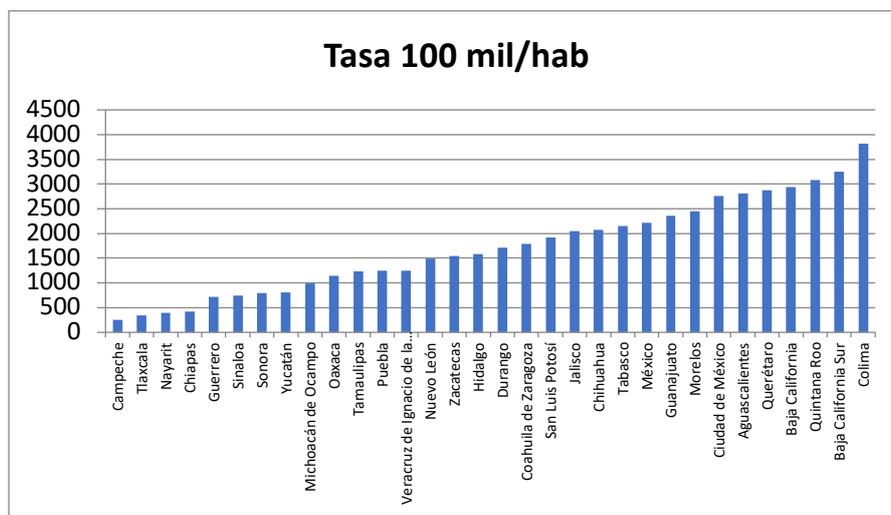
Según el informe Hallazgos de 2019 Querétaro presenta una de las tasas más altas de policías de investigación por cada 100 mil habitantes, con 20.84 policías, sólo por debajo de cuatro estados (Baja California Sur 39.16; Baja California 32.86; Chihuahua 27.79 y Tabasco 26.67) y esto se traduce probablemente en mayores intervenciones de la policía de investigación que de policía preventiva estatal, ya que en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) de 2016 llama la atención el dato de que en Querétaro la autoridad que realiza con mayor porcentaje la detención de personas es la policía de investigación, después la policía preventiva municipal y en tercer lugar la policía estatal. Aunque lo anterior podría deberse a que la policía de investigación realiza la mayor parte de las detenciones por orden de aprehensión, de cualquier forma la policía municipal se encuentra por arriba de la preventiva estatal.

Gráfica 14. Proporción de autoridades que realizan detenciones en Querétaro



En cuanto a la carga de trabajo y con base en información del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, en 2019 Querétaro reportaba 58,485 carpetas de investigación abiertas, un total similar al de estados como San Luis Potosí, Tabasco y Coahuila. Al relacionar el número de carpetas de investigación iniciadas que reportan los estados en 2019 con la población a una tasa de carpetas de investigación por cada 100 habitantes, Querétaro se ubica en el lugar número 5, con una tasa de 2,869 carpetas de investigación abiertas por cada 100 habitantes solo por debajo de Colima, Baja California Sur, Quintana Roo y Baja California

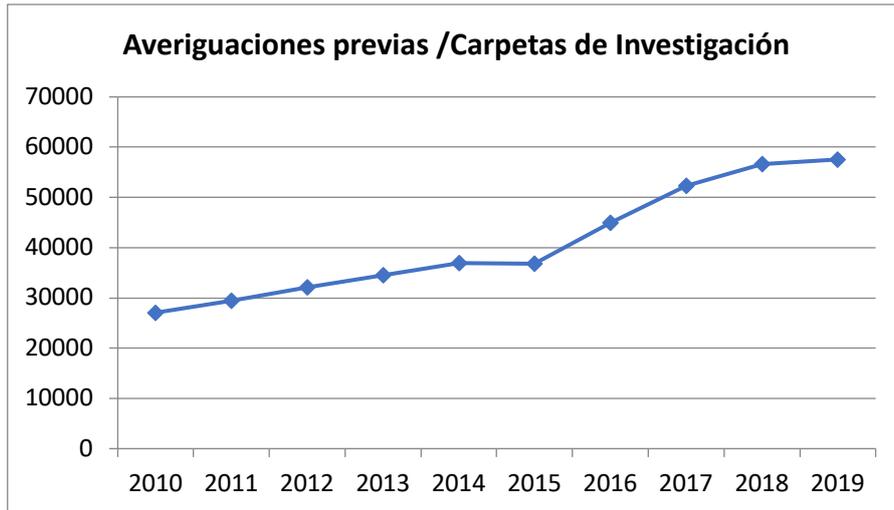
Gráfica 15. Proporción de carpetas abiertas por 100,000 habitantes en entidades mexicanas.



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020 del INEGI.

Con información de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal, se puede identificar que el comportamiento en el número de carpetas de investigación que se inician en Querétaro desde 2010 se ha mantenido con un crecimiento relativamente constante y una variación promedio de 9 por ciento de un año a otro, lo que podría suponerse por un crecimiento en la incidencia delictiva pero también probablemente por un crecimiento poblacional.

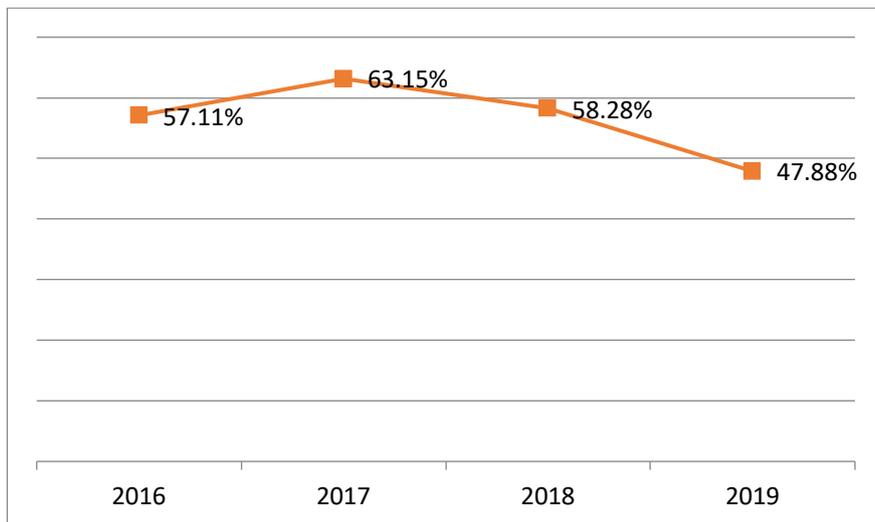
Gráfica 16. Carpetas de investigación / averiguaciones previas iniciadas por año en Querétaro



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2010-2020 del INEGI.

En cuanto al uso de archivo temporal como salida del proceso sobre el total anual de carpetas de investigación abiertas en cada uno de los estados, según la información del Censo se puede observar que Querétaro estaba en 2016 en el lugar número 12 respecto a los estados que más utilizan esta figura, en 2017 continuaba en el mismo lugar, 2018 en el lugar 11 y en 2019 en el lugar 17. En este último año hubo una baja significativa en el uso de archivo temporal pasando del 58.28% en 2018 a 47.88% en 2019. La siguiente tabla muestra el comportamiento en cuanto el uso de archivo temporal en el estado de Querétaro.

Gráfica 17. Uso de archivo temporal durante la implementación de Cosmos.

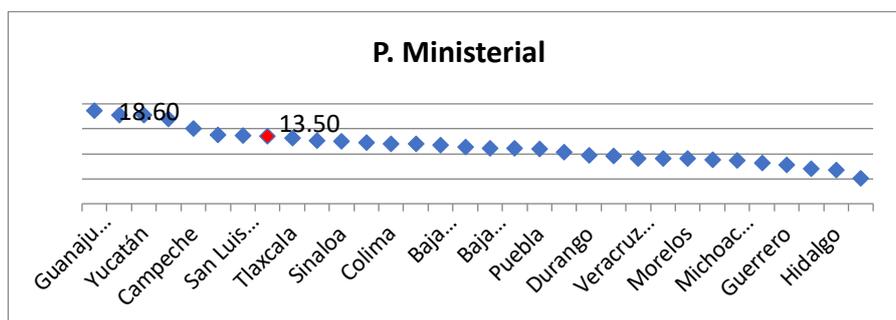


Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2016-2019 del INEGI.

Con información del total de personal que labora en fiscalía según datos del Censo Nacional, Querétaro ocuparía el lugar número 20 de los estados con mayor número de este tipo de personal por cada 100 mil habitantes, teniendo el primer lugar la Ciudad de México y el segundo el estado de Chihuahua. En cuanto al número de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, según el reporte de Hallazgos (2019: 45), Querétaro ocupa el lugar 25 entre los que más agencias tienen, estando en primero lugar Baja California Sur, seguido por Aguascalientes. Y finalmente, en cuanto al número de fiscales o agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, en el lugar 23 de los que más tienen, estando en primer lugar Chihuahua y en segundo Quintana Roo.

Respecto al desempeño de la policía estatal en Querétaro, analizando los datos de la ENVIPE 2020, se identifica que sobre la confianza que las personas mayores de 18 tienen sobre la policía ministerial, el 13.5% contestó tenerle “Mucha confianza”. Si comparamos este resultado con el de otros estados, encontramos que Querétaro ocupa el lugar número 8, sólo por debajo de estados como Guanajuato y Nuevo León.

Gráfica 18. Mucha confianza en la policía investigadora, Querétaro vs otros estados 2020.



Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020 del INEGI.

En el estado de Querétaro, las personas mayores de 18 años de edad contestaron tener mayor confianza en la Policía Ministerial que en los jueces. En la mayoría de las entidades federativas sucede lo contrario.

Tabla 18. Confianza en instituciones públicas, Querétaro.

Mucha confianza en instituciones	
Querétaro	%
Marina	58,24
Ejército	52,46
Guardia Nacional	36,09
Policía Federal	17,53

Fiscalía General de la República (FGR)	15,33
Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	13,85
Policía Ministerial o Judicial	13,54
Jueces	13,51
Policía Estatal	12,66
Policía Preventiva Municipal	12,00
Policía de Tránsito	10,25

Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2020 del INEGI.

3. ANÁLISIS CUALITATIVO. EVIDENCIA EMPÍRICA DE OPERADORES DEL SISTEMA

En este capítulo se presentan fragmentos de las transcripciones de entrevistas y grupos de enfoque realizados por el equipo de investigación de manera virtual y presencial en las instituciones de seguridad y justicia en Querétaro. Estos fragmentos son escogidos aleatoriamente por el software NVivo a partir de la codificación que realizó el equipo de investigación. El objetivo es utilizar los testimonios de operadores y mandos de instituciones de justicia penal locales, víctimas, personas privadas de la libertad y especialistas académicos para generar una narrativa de la transformación institucional que generó Cosmos en Querétaro.

En cada subsistema de Cosmos primero se muestran los indicadores que se usan para medir su desempeño y los que propone WJP. Posteriormente, se dividen los fragmentos de las transcripciones de entrevistas y grupos de enfoque, que fueron filtrados por un algoritmo considerando las dos meta categorías analíticas: acceso a la justicia y calidad. Al final de la sección que corresponde a cada subsistema se reflexiona qué tanto concuerdan los testimonios con lo que se ha programado.

3.1 Atención a Víctimas



Crédito: Subcomisión de Atención a Víctimas, SSC.

Cuadro 1. Indicadores de la Subcomisión de Atención a Víctimas	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Número de atenciones inmediatas	Tipo de investigaciones, tipo de peritajes que se realizan.
Número de atenciones prolongadas o especializadas	
Número de víctimas atendidas	
Promedio de atención integral (máx. 120 min)	Porcentaje sobre el total, de víctimas que son atendidas en la demanda asistencia diferenciada
Promedio de atención jurídica (máx. 60 min)	
Número de atenciones en asesoría jurídica	
Porcentaje de asistencia a las audiencias desahogadas en Tribunal	Relación de Juicios por Defensor Público
Promedio de atención jurídica	
Número de solicitudes integradas y sujetas a valoración respecto del delito de robo	Tipo de servicios que se ofertan a la víctima para su atención y protección de derechos
Promedio de atención, solución y pago (menos 30 días)	
Promedio de pago por víctima.	Número de solicitudes de asesoría jurídica que no proceden y motivos.
Número de cargos al imputado.	
Número de solicitudes de atención, solución y pago para acceder a fondo compensatorio para pago de gastos funerarios	Número de solicitudes de asesoría jurídica que no son aceptadas por víctimas y motivos
Promedio de atención (1 hora)	

Cuadro 2. Información cualitativa sobre atención a víctimas

<p>Archivos\Focus groups-transcripts\20210518-PolEsPrev</p> <p>12 referencias codificadas [25.66% Cobertura]</p> <p>Referencia 3 – 2.26% Cobertura</p>
<p>Estuve en unidad de análisis y un grupo de atención a víctimas. Cubre necesidades de atención especial, se debe contar con ciertos conocimientos cuando llegas a una intervención con una contención emocional y tener la empatía para darle la atención con mayor calidad. Hemos tenido un gran avance para tener grupos especiales. Hemos logrado cumplimiento de medidas de protección, protocolo ALBA, evaluar la situación de vulnerabilidad, informar a la policía con lo que está pasando. Y lo llevamos en todo el estado y los municipios también tienen la obligación.</p>
<p>Referencia 7 – 2.58% Cobertura</p>

En el caso de la tableta, además de implementar lo de las denuncias, lo usamos para alimentar el banco estatal de víctimas, para hacer el acompañamiento y canalización que requiera, los chicos del grupo realizan el llenado de la información relativa, y se sube a un banco estatal, del que tenemos la facilidad de hacerlo en tiempo real. Nosotros lo ocupamos para el banco estatal de víctimas. Los municipios tienen la obligación de alimentarla. Se instaló la app para que GAVI pudiera operar en calle, realizar el llenado en tiempo real, de las intervenciones y medidas de seguridad. Es otro de los beneficios. Además el banco lo puede ver Fiscalía, IQM, DIF.

[Archivos\\Interviews-transcripts\\Qro MAVE](#)

12 referencias codificadas [25.66% Cobertura]

Referencia 4 – 0.82% Cobertura

¿Por qué el enfoque ecológico? Porque nosotros analizamos las actividades; la situación física, emocional, social, cultural y laboral de la persona para poder lograr que se recupere. Si un delito afecta a la persona pues lo afecta en todos estos espacios. Lo afecta personalmente, lo afecta en su trabajo, porque si es una violación, pues cómo va a ir a su trabajo, cómo va a ir a decir que fue violada y que va a regresar a su trabajo; el pudor, la intimidad de la persona se ven afectadas y por eso hay que lograr que puedan regresar. Uno de los aspectos fundamentales que trabajamos en psicología es que la víctima pueda restablecerse lo más pronto posible, a través de una contención emocional o bien, si requiere una atención especializada o prolongada, poderla canalizar para que reciba esa atención. Ese es el objetivo que nosotros manejamos.

[Archivos\\Focus groups-transcripts\\20210518-PolEsPrev](#)

31 referencias codificadas [16.41% Cobertura]

Referencia 3 – 14.25% Cobertura

La tableta se usa para registrar delitos patrimoniales con imputado desconocido. Nos hace más próximos, eficaces, mayor posibilidad de seguimiento y que las personas se sientan atendidas. Infracciones de tránsito también procesadas en Tablet. Estudio sobre delitos de mayor impacto en el estado (mayor incidencia, 10 delitos patrimoniales). Noticia criminal, contacto inicial con la víctima. Entrevista: delito patrimonial con imputado desconocido, la coordinación con el fiscal decisor ayuda a que sea más ágil. Convencen a víctimas de que el procedimiento es más ágil. Llenado de campo, número de cuestionario único para el Fiscal decisor. Si necesita dato adicional (teniendo a la víctima) el fiscal lo pide. Espacio para fotografías en la Tablet. Información adicional.

Referencia 7 – 5.70% Cobertura

El estudio previo que se hizo, detectó los delitos de mayor incidencia en el estado. Fueron 10 delitos patrimoniales con autor desconocido. En cuanto a esto, se determinó ese catálogo; se tiene la noticia criminal, se hace contacto inicial con la víctima para privilegiar su estado físico y emocional y activar el servicio que requiera. Cuando está en condiciones, haces una breve entrevista para identificar si estás ante un delito patrimonial con autor desconocido. Le haces saber a la víctima que estás capacitado para la recepción de la denuncia sin necesidad de acudir a fiscalía. Se le dice que la tableta está vinculada con fiscalía para su recepción. Si la víctima accede, le hacemos de conocimiento que sus datos son confidenciales y reservados. Se le tiene que convencer

porque a veces no quieren dar la denuncia porque creen que tienen que ir a la fiscalía. Una vez convencida, comenzamos con el SIU para el llenado de los campos: cómo cuándo donde, qué le robaron. Al finalizar, se genera un número de cuestionario único que se envía al fiscal decisor. Una vez que este tiene el número, le llamamos para ver si se requiere de algún dato adicional. Si es así, se le pregunta. Y se le proporciona a la víctima el número de cuestionario, número de fiscalía. Se plasma la firma de la policía y la víctima. Tiene espacio de fotografías para evidenciar condiciones del lugar. Algo importante es que se da atención primaria a la víctima

Los indicadores desarrollados para esta Subcomisión responden a un objetivo central, explicado por el Dr. Jorge Serrano, durante una entrevista para esta investigación, en mayo de 2021 “asegurar la situación física y emocional de la víctima”, garantizando tres derechos victimales: atención inmediata (médica y psicológica), asesoría jurídica y reparación del daño. Se trata de indicadores de gestión fundamentados en el cumplimiento de tiempos y requerimientos de atención, como es natural con las víctimas. Es importante reconocer que entre su batería de instrumentos de medición incluyen un indicador complejo sobre atención integral a la víctima, que es digno de ser promovido y retomado en otros estados, incluso en la federación. Éste no sólo comprende rubros agregados como “atención psicológica”, ya que divide la métrica en los tipos de atención psicológica, nuevamente los tiempos de atención y las referencias a autoridades corresponsables.

A través del Modelo de Atención a Víctimas con un Enfoque Ecológico (MAVE) entre 2016 y 2021 se brindaron 121,685 atenciones jurídicas, psicológicas y médicas, además, mediante el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas de Robo a Casa Habitación y Robo a Comercio, se ha entregado un monto acumulado de 10.04 millones de pesos.

Las atenciones son brindadas en el Centro de Servicios de Justicia Penal, el cual cuenta con instalaciones dignas tanto para los operadores como para las víctimas del delito que acuden para acceder a la justicia a través de una atención empática y calidad, con un seguimiento integral.

Los testimonios policiales en esta sección dan cuenta del papel fundamental que desempeñan las policías estatales y municipales cuando realizan funciones de primer respondiente, acompañamiento, atención a víctimas del delito y víctimas de distintos tipos de violencia. Tanto policías municipales como estatales en Querétaro han sido capacitados transversalmente en atención a víctimas, sus protocolos comprenden no sólo la entrevista a víctima, sino la canalización y apoyo. Por supuesto, hay grupos especiales en la policía que

tienen mayores competencias en esta materia, pero se parte de una formación básica estandarizada. Se reporta que las policías en municipios serranos tienen formación más deficiente, sobre todo en esta materia, pero es importante considerar expresamente a los policías en la planeación de política victimológica de este Subsistema. También es necesario considerar sus importantes tareas de atención a víctimas en los indicadores.

3.2 Defensoría Penal Pública



Crédito: Gobierno del Estado de Querétaro.

Cuadro 3. Indicadores de la Subcomisión de la Defensoría Penal Pública	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Número de casos que terminan en juicio.	Porcentaje de casos "ganados" por Defensoría.
Tiempo de atención y resolución de casos en cada oportunidad donde interviene el defensor público	Descripción por delito, de las carpetas de investigación que llegan a Defensoría Pública
Porcentaje de defensores públicos calificados para la operación del modelo Cosmos (400 horas).	Tipo de investigaciones, tipo de peritajes que se realizan. Relación de Juicios por Defensor Público

Cuadro 4. Información cualitativa sobre defensoría penal pública

<u>Archivos\Interviews-transcripts\Qro Defensoria</u>
<p>21 referencias codificadas [46.01% Cobertura]</p> <p>Referencia 1 – 1.43% Cobertura</p>
<p>los criminólogos, ha sido personal muy importante para nosotros porque en el modelo acusatorio, en el sistema penal acusatorio la defensa hace mucha investigación. Dejamos de lado la única investigación que construía la Fiscalía y entonces en las defensas nosotros hacemos también nuestra investigación y justo ante esa ausencia, porque no existe en el mercado universitario investigadores para la defensa, entonces encontramos un área de oportunidad precisamente en los criminólogos y es ahí donde tenemos haciendo</p>

actividades de investigación, obviamente todo sobre el cronograma académico de la Universidad Autónoma de Querétaro, todos los que trabajan con nosotros, son de la Universidad Autónoma de Querétaro y han sido parte muy importante precisamente en construir nuestras categorías de defensa, nuestros diseños de preparación de estrategias de defensa.

Referencia 3 – 6.04% Cobertura

La defensa subrogada, tenemos conocimiento que únicamente existe en Chile y en el caso de México solamente en Querétaro ¿Cómo funciona esto? Bueno, la defensa subrogada es la posibilidad de un defensor privado va o puede representar jurídicamente a una persona imputada y está siendo representado por el Instituto de la Defensoría Penal Pública, previo proceso de evaluación, formación, capacitación y certificación, diríamos que la defensa subrogada. ¿Cómo es que lo hacemos para que participen todos aquellos abogados litigantes que quieran incorporarse a los servicios de defensa penal pública, vía la subrogación?

Bueno, el modelo desarrolla un proceso de invitación abierta a todo el país, la última experiencia que realizamos en el 2017 y 18, trajimos a 20 estados de la república que participaron activamente en este proceso de certificación, este proceso de certificación una vez que necesariamente deben de ser licenciados en derecho, un segundo paso es que se someten a un examen por conocimientos a un examen de conocimientos sustantivos, conceptuales, adjetivos del sistema penal acusatorio y todas las materias que giran alrededor de la materia pena, derechos humanos, justicia para adolescentes, ejecución, criminalística, todas las materias. Y entonces este examen de evaluación por oposición se les practica en una batería de 200 preguntas. ¿Quién autoriza estos requisitos? La propia comisión evaluadora de capacidades técnicas de profesionistas de derecho, que ahorita les platico como es que se integra cómo es que se estructura. Una vez que este proceso de evaluación aprueba los abogados litigantes con un mínimo de 8 entonces pueden solamente con ese sentido, con ese efecto participar en el proceso de formación, es un programa académico en el cual vía el desarrollo o la metodología del caso o el Método Harvard es que compartimos ese proceso de capacitación con los abogados litigantes, los docentes que participan en los procesos de formación son los operadores: jueces, fiscales y desde luego defensores penales públicos, una vez que ha transcurrido el proceso de formación de capacitación viene un examen de igual manera para obtener su certificación, un examen de conocimientos teóricos y prácticos para aprobarlo, una vez que se aprueba, se somete a consideración de la comisión evaluadora, que estas personas han obtenido su aprobación y es hasta entonces cuando ellos obtiene su certificación, digamos que el requisito del abogado privado es que esté certificado ¿por quién? Por la comisión evaluadora.

Ahora, ¿cómo se integra la comisión evaluadora? La comisión evaluadora de capacidades técnicas y éticas del profesionista del derecho se integra por nuestras tres autoridades o nuestros poderes públicos: por el Poder Judicial, por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo y también participa la sociedad civil organizada, especializada, es decir las facultades de derecho más importantes del estado de Querétaro, en el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad Anáhuac y la Universidad del Valle de México. También participan los abogados los abogados postulantes a través de los colegios y las barras de abogados más representativas en el estado de Querétaro, en el caso La Barra Queretana de Abogados, El Colegio de Abogados Litigantes y El Colegio de Abogados Penalistas.

¿Qué pasa con esto? Una vez que estamos sentados en ésta comisión evaluadora de

capacidades técnicas y éticas de profesionistas del derecho, por ministerio de ley, porque , tanto la comisión y la defensa subrogada está regularizada, está identificada, está normativizada en la ley del Instituto de la Defensoría Penal Pública del Estado de Querétaro.

La Defensoría Pública es una de las áreas tradicionalmente relegadas en los sistemas de justicia estatales en México. Los pocos recursos presupuestales etiquetados para esta función, aunado a su invisibilidad en las grandes discusiones sobre reforma procesal penal y en los procesos de política criminal hacen que la equidad de armas –principio fundamental de la reforma de 2008—sea difícil de alcanzar. Sin embargo, este Subsistema y en particular el Instituto de la Defensa Penal Pública de Querétaro ha demostrado que, si bien es difícil avanzar hacia la equidad de armas, no es imposible.

La Defensoría en Querétaro tiene un Servicio Profesional de Carrera, certificaciones, estándares de competencia CONOCER, instalaciones dignas, procesos innovadores como la comunicación entre defensor y persona privada de la libertad por videoconferencia, la subrogación de servicios de defensa, contratando abogados privados capacitados en justicia oral y certificados, la colocan a la vanguardia. Los indicadores son de gestión y se basan principalmente en el cumplimiento de tiempos, aunque es muy alentador que hay un indicador sobre formación profesional de defensores.

Un equipo de criminólogos egresados de la Universidad Autónoma de Querétaro trabaja en la Defensoría para hacer investigación delictiva especializada para la defensa penal. Asimismo, hay varias personas de la misma Universidad y perfil haciendo su servicio social en la Defensoría. Es importante documentar y medir el progreso de esta iniciativa.

3.3 Justicia para Adolescentes



Crédito: Centro de Internamiento y Ejecución de Medidas para Adolescentes

Cuadro 5. Indicadores de la Subcomisión del Sistema de Justicia para Adolescentes	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Estándar de competencia CONOCER EC1275	Identificación de las necesidades particulares de protección de adolescentes que sean perseguidos penalmente.

Cuadro 6. Información cualitativa sobre justicia para adolescentes

<u>Archivos\Interviews-transcripts\Qro JuezaAdolescentes</u>	
8 referencias codificadas [29.38% Cobertura]	
Referencia 1 – 3.44% Cobertura	
Somos dos jueces, coordinados por una coordinación de sección jurídico administrativa, el juez de control después asigna al juez de juicio, hay que cuidar mucho, ahora sí que no “quemar jueces por decir en alguna... en un fin d semana o en la tarde para... porque después ya no tendríamos juez de juicio, por ejemplo. Entonces, pues ahora sí que estar pendientes nada más, realmente los casos son pocos.	
Referencia 2 – 1.94% Cobertura	
llego acá y en el acta que tengo que ver ahorita, recientes los datos en diciembre del año pasado terminaron con 99 carpetas, ahorita abril son 25 carpetas, entonces sí, los casos son pocos, realmente tenemos pocas audiencias	
Referencia 3 – 3.96% Cobertura	

tenemos dos salas, prácticamente es una para cada juez, nos vamos alternando, pero hay una tercera sala, que está adjunta para el centro, que es donde se trabaja todo lo que es adolescentes en internamiento, ahí nosotros nos vamos para allá y ellos están ahí pegados al centro, las salas están completas las tres, están equipadas, este... audiencia tenemos... son poquitas, le digo. No sé a la semana tal vez... cuando mucho unas cuatro o cinco audiencias por juez.

Referencia 4 – 4.09% Cobertura

las que más son de revisión de medida porque esas como son oficiosas eh... sí, por la ley entonces esas sí las tenemos que señalar, aunque no haya cambios o condiciones para variar la medida, pero... las tenemos que realizar y de esta manera también ya no hay motivo para hacer las visitas carcelarias que antes se hacían, porque... bueno, nosotros ya no acudimos al centro a estas visitas ya nada más tenemos de cada caso particular audiencia con cada adolescente en internamiento.

Referencia 7 – 5.05% Cobertura

tenemos lo que son conversatorios, también hay conversatorios, hay conversatorios generales y hay conversatorios específicos para adolescentes, generales, bueno atendiendo al sistema y en específicos bueno, por el tema de la pandemia ahorita no ha habido en este y en el pasado tampoco, fue hasta ahora sí que antes de la pandemia, si como que este tema de la pandemia ha paralizado... se han realizado, pues sí algunas cuestiones virtuales, pero si de alguna manera se ha detenido un poco cuando sí había, pero sí ha reducido un poco la cantidad de... de reuniones, de conversatorios.

Referencia 8 – 6.48% Cobertura

Bueno, empiezo con las autoridades corresponsables como, por ejemplo, puede ser la secretaría del trabajo, secretaría de salud, secretaría de educación, para efecto... por decir; si el niño no va a la escuela, tenemos la información completa de que no va a la escuela, no permitirlo y ahora sí que, se le busque, se le asigne una inscripción a una escuela acorde a la cercanía de su domicilio y a su edad a la que le corresponde. Este... igual, por ejemplo, con policías también porque la investigación que la investigación tiene que ser de acuerdo a la investigación, de igual manera hay policías capacitados. Por ejemplo, al momento en que se emite una orden de aprehensión, se indica de parte de... en este caso de los jueces, que tiene que ser por policías...

Se trata de un sistema de justicia para adolescentes garantista y comprometido con el debido proceso. Tienen muy poca carga de trabajo, sólo 25 carpetas, son dos jueces y tienen la oportunidad de poder expandir el concepto de interés superior del menor con jurisprudencia progresista. La jueza entrevistada tiene mucha claridad sobre la integralidad de la responsabilidad de tener a un menor privado de la libertad y conoce a cabalidad lo que estipula la legislación en la materia. Si bien la legislación requiere que estén presentes todas las partes cuando el menor comparece ante la autoridad judicial, es deseable que se reanuden las visitas al centro de internamiento, para que puedan cumplir funciones de jueces de ejecución, con esta población tan vulnerable.

3.4 Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias y Conflictos



Crédito: Gobierno del Estado de Querétaro.

Cuadro 7. Indicadores de la Subcomisión de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos.	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Monto recuperado en CI con reparación económica	Nivel de satisfacción de las víctimas (qué tan reparadas se sienten)
Porcentaje de invitaciones entregadas en un plazo mayor a los 3 días hábiles	Número y porcentaje de imputados reincidentes
Porcentaje de invitaciones entregadas en un plazo menor a los 3 días hábiles	Número y descripción de mecanismos que supervisan el cumplimiento de los acuerdos
Porcentaje de CI derivadas a MASCC, resueltas en un plazo de hasta 3 sesiones	Número de procesos restaurativos vs número total de procesos
Porcentaje de CI derivadas a MASCC, en las que se ejecutó audiencia preliminar y conjunta, resueltas mediante acuerdo reparatorio	
Porcentaje de invitaciones entregadas en un plazo mayor a los 3 días hábiles	
Porcentaje de invitaciones entregadas en un plazo menor a los 3 días hábiles	
Porcentaje de CI derivadas a MASCC, resueltas en un plazo de hasta 3 sesiones	
Porcentaje de CI derivadas a MASCC, en las que se ejecutó audiencia preliminar y conjunta, resueltas mediante acuerdo reparatorio	

Porcentaje de CI con acuerdos cumplidos	
Porcentaje de CI con acuerdos cumpliéndose	
Porcentaje de CI con acuerdos incumplidos	

Cuadro 8. Información cualitativa sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos.

Archivos\Focus groups-transcripts\20210526-Qro-MASC-GpoEnfoque	
5 referencias codificadas [26.24% Cobertura] Referencia 1 – 5.86% Cobertura	
Personal con perfil (todas son abogadas) y compromiso institucional. Curso de formación de facilitadores 180 horas. Herramientas técnicas para identificar expectativas. Dan seguimiento hasta la conclusión.	
Referencia 2 – 6.80% Cobertura	
Conversar con intervinientes y lograr que se pongan en los zapatos del otro. Devolver el problema en un lenguaje positivo. Validar emociones: estuvo bien que te sientas enojado, etc, pero no se pueden validar las conductas. Eso genera consciencia.	
Referencia 3 – 4.95% Cobertura	
Conclusión de acuerdo satisfactorio, se hace un oficio para que el Fiscal conozca que el acuerdo se logró de manera satisfactoria. El jurídico hace un acuerdo y se lo pasa a Fiscalía.	
Referencia 4 – 7.94% Cobertura	
Negociaciones en mecanismos: justicia comunitaria. No hay juntas restaurativas todavía. No han desarrollado las herramientas para llegar allá. Están buscando justicia integral para adolescentes. Todos se han certificado con diplomado, hay dos personas que se están especializando.	
Archivos\Interviews-transcripts\Qro MASC-GpoEnfoque	
2 referencias codificadas [5.13% Cobertura] Referencia 2 – 1.66% Cobertura	
los medios alternativos y solución de controversias no solamente ha sido un éxito para los ciudadanos sino también ha sido un éxito para la fiscalía (00:15:02) ¿Por qué? Porque si bien es cierto que la mayoría de los fiscales y de las procuradurías dicen que es un desahogo como para sacar un poco el trabajo, este, de las propias fiscalías, en realidad yo no diría que es un desahogo, en realidad es darle una solución verdadera y real a los ciudadanos porque yo traigo más o menos las cuentas de que son casi 500 millones lo	

que se han recuperado, este, en todo este tiempo, entonces estamos hablando de 100 millones por año que si estuvieran en la fiscalía estoy seguro, o en las procuradurías, no se recupera.

El sistema MASCC es descentralizado, cuenta con un equipo joven de mediadoras mayoritariamente mujeres, todas con licenciatura en derecho y altamente motivadas a través de capacitación continua. En el grupo de enfoque, las mediadoras enfatizaron su interés en hacer otro tipo de justicia, lograr acuerdos efectivos que lleven a la reparación del daño y a la justicia restaurativa. Adicionalmente cuentan con 74 abogados subrogados para desempeñar funciones cuando se les necesita.

El Modelo de Atención por Expectativas (MAE) permite brindar una solución a los conflictos suscitados entre la ciudadanía a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos. En 2021 se construyó un nuevo edificio que alberga al personal capacitado, especializado y certificado que logró resolver mediante acuerdo reparatorio el 72% de las carpetas de investigación que les han sido turnadas, lo que representa un monto de 468.79 millones de pesos por concepto de reparación del daño.

El sistema de indicadores que usan para medir su desempeño está permeado por conceptos de productividad y eficiencia. Estos parámetros sin duda son importantes, pero debe orientarse el desarrollo de indicadores para también medir la satisfacción de quien participa en un proceso alternativo. Eso ayuda a fortalecer la motivación de las mediadoras.

3.5 Medidas Cautelares



Crédito: Gobierno del Estado de Querétaro.

Cuadro 9. Indicadores de la Subcomisión de Medidas Cautelares	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Número de actos de supervisión para el cumplimiento de mandatos judiciales.	Tasa de cumplimiento de suspensión condicional de proceso a prueba en relación con el total de suspensiones condicionales aprobadas en un año.
Porcentaje de entrevistas realizadas a personas vinculadas a un proceso en libertad	Tasa de utilización de opiniones técnicas en audiencia inicial en relación con el total de audiencias iniciales en un año.
Porcentaje de operadores de la UMECA que recibieron capacitación inicial o continua	
Porcentaje de operadores de la UMECA que recibieron capacitación inicial o continua en materia de evaluación de riesgos procesales y supervisión de obligaciones en libertad.	
Porcentaje de operadores de la UMECA que fueron evaluados en control de confianza	
Porcentaje de personas imputadas de un delito atendidas a través de la supervisión de una medida cautelar en libertad o una suspensión condicional del proceso enviadas por el Tribunal Superior de Justicia.	
Porcentaje de personas que reciben atención antes y después de que se les vincule a un	

proceso judicial, cumplen con lo mandatado por el Juez.	
Porcentaje de reportes de incumplimiento de las obligaciones procesales impuestas realizados por el supervisor del caso	
Porcentaje de reportes de incumplimiento realizados por el supervisor entregados a las partes (Fiscalía, Defensoría y Asesores Jurídicos).	
Porcentaje de reportes de opinión técnica que contienen información sobre los riesgos procesales que pueden tener una persona para llevar su proceso en libertad	
Promedio de actos de supervisión respecto de las obligaciones procesales impuestas para su debido cumplimiento	
Promedio de verificaciones de la información obtenida en la entrevista y realizadas al inicio de la supervisión de medida cautelar o suspensión condicional del proceso impuesta	

Cuadro 10. Información cualitativa sobre UMECA

<p>Memos\\Estatal\\20210416-UMECAS-JLG</p> <p>4 referencias codificadas [88.98% Cobertura]</p> <p>Referencia 1 – 16.79% Cobertura</p>
<p>Cuando sale la ley de adolescentes, se contrapone y vimos que no podíamos estar dentro del sistema penitenciario, por lo que migramos a Secretaría de Gobierno; sale un acuerdo de creación como un órgano desconcentrado, con autonomía de gestión, pero perteneciendo al poder ejecutivo.</p> <p>A nivel nacional, es común que nadie supiera dónde poner a los UMECAs (en otros estados pertenecen a tribunales, secretarías de seguridad o son autónomas); al no haber una normativa nacional o general que estipule que tenemos que estar en cierto lugar, hay diversidad de adscripciones.</p> <p>A final de cuentas, las UMECA son un área básica y fundamental dentro del sistema; desafortunadamente no se le ha dado esa importancia que tienen. Dentro de COSMOS, haciendo una alegoría al cuerpo humano, los UMECAs vendrían a ser las piernas, porque finalmente es un área que dará legitimidad al sistema cuando la sociedad entienda y conozca lo que hacemos. Si la sociedad no termina de entender que la justicia es distinta,</p>

garantista, que la persona si está afuera no significa impunidad, que hay una autoridad que lo monitorea, es cuando gran parte de la percepción que se tiene del sistema, va a cambiar.

Referencia 2 – 2.95% Cobertura

Es una Dirección; 2 coordinaciones operativas, una se encarga del distrito metropolitano, y otra los demás distritos, y ambas coordinaciones trabajan evaluación y supervisión. Hay jefes y analistas de información y personal administrativo. Actualmente somos 54 personas en todo el Estado.

Referencia 4 – 63.61% Cobertura

Querétaro trabajaba como la mayoría de los estados, con una división entre poderes y dependencias. Cosmos transforma y busca una visión sistémica y única que atacó con el SIU; los 3 ejes (normativo, tecnológico y capacitación) y 10 modelos trabajan de la mano. El SIU es esta súper carretera en la que corren los operadores y en la que tenemos acceso a la información que nos interesa. Por ejemplo, de Fiscalía, nos interesa que suben la carpeta de investigación y podemos verlo que tienen; de esa manera evitamos que nuestros operadores tengan que trasladarse y revisar físicamente las carpetas. O bien, las evaluaciones de riesgo se solicitan por SIU, la trabajamos, subimos el reporte de opinión y se manda a Fiscalía, defensor público o privado mediante un machote. Respecto al tribunal, todos los mandatos nos lo mandan por SIU, le llega al coordinador y luego al supervisor; tenemos acceso a la agenda de audiencias que a nosotros nos interesan. Hay una pestaña de status que se actualiza para ver si está vigente, suspendida, sobreseída, y de esa manera evitamos supervisar gente que ya no debemos de. Además tenemos reuniones semanales en las que se tocan los temas (por ejemplo de las suspensiones dobles).

El SIU tiene una aplicación en la que el fiscal que pretenda solicitar alguna suspensión provisional puede checar el nombre de la persona y le sale si es acreedor, si tiene ya una vigente, o si ya no puede.

Las UMECA son otra de las instituciones de justicia penal que es recurrentemente marginada en la mayoría de los sistemas estatales de justicia penal en México. No hay un lineamiento nacional sobre su adscripción institucional, ni estándares mínimos en materia de recursos humanos y materiales para conformarlas. La UMECA de Querétaro no era muy distinta a las otras de México antes de Cosmos.

A partir de 2016, la UMECA se separó del sistema penitenciario y fue adscrita a la Secretaría de Gobierno, con la figura de órgano desconcentrado. La plena integración de la UMECA al SIU ha permitido superar los problemas de comunicación entre UMECA y el personal de gestión de casos en el Poder Judicial, uno de los problemas más serios de coordinación en otros estados mexicanos. La UMECA también ha sido beneficiada con una serie de mecanismos tecnológicos avanzados para realizar sus tareas.

3.6 Operación Policial



Crédito: World Justice Project.

Cuadro 11. Indicadores de la Subcomisión de Operación Policial	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Porcentaje de elementos en activo y/o aspirantes de la Policía Estatal enviados a evaluar en Control de Confianza.	Porcentaje de confianza ciudadana en la policía estatal conforme a encuesta ENVIPE (Avance anual).
Porcentaje de población adulta que califica a la policía estatal como muy confiable (ENVIPE).	Número de denuncias recibidas por policía estatal contra el total de denuncias recibidas.
Porcentaje de intervenciones del Primer Respondiente que dieron lugar a una Carpeta de Investigación por delitos patrimoniales.	Número de llamadas de emergencia atendidas por policía estatal sobre el total de llamadas recibidas.
Porcentaje de denuncias atendidas por el Policía de Primer Respondiente en el lugar de los hechos en un tiempo máximo de 1 hora con 10 minutos.	Promedio de tiempo en atención de denuncia en el lugar de los hechos. (En relación con el promedio nacional).
Porcentaje de elementos de la Policía Estatal y/o municipales no FORTASEG enviados a capacitar.	Victimización por delitos patrimoniales en el estado. (Avance anual)

Porcentaje de elementos en activo de la Policía Estatal y/o aspirantes enviados a evaluar en Competencias Básicas	Tasa de quejas institucionales contra actuación de policía estatal en relación con el número de personal activo.
Porcentaje de denuncias levantadas con tableta electrónica en máximo 50 minutos.	
Porcentaje de casos en los que se dio lectura de los derechos de la víctima u ofendido, y hay constancia de ello.	
Porcentaje de denuncias atendidas por el Policía de Primer Respondiente en el lugar de los hechos en un tiempo máximo de 1 hora con 10 minutos.	
Porcentaje de intervenciones del Primer Respondiente que dieron lugar a una Carpeta de Investigación por delitos patrimoniales.	
Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de desempeño de elementos en activo de la Policía Estatal.	
Porcentaje de policías estatales sancionados vs los acusados	

COSMOS – Información cualitativa sobre operación policial.

<p>Archivos\Focus groups-transcripts\20210518 PolEsPrev EP</p> <p>12 referencias codificadas [21.78% Cobertura]</p> <p>Referencia 4 – 0.95% Cobertura</p>
<p>algo que nos da mucha seguridad de trabajar con los municipales es la formación inicial única, con un mismo lenguaje; si bien es cierto que me convierto como primer respondiente, sé que mis actividades las haría cualquier otro municipal.</p>
<p>Referencia 6 – 1.56% Cobertura</p>
<p>la utilización de la tableta electrónica para la denuncia es fundamental. La tableta tiene muchos usos, no solo la denuncia, sino el banco, la toma de declaraciones, infracciones, el SIJA. Y esto ayuda a que se agilice el proceso, a que en cuanto lo llenamos, las demás instituciones ya saben. Es como una atención de mayor proximidad, más pronta y oportuna para un ciudadano que lo requiera.</p>
<p>Referencia 11 – 2.10% Cobertura</p>
<p>este cambio que se dio respecto a la competencia o jurisdicción fue gracias al protocolo</p>

nacional de actuación de primer respondiente. Tengo la facultad de solicitar a un municipal o investigador, de que coadyuve con los actos de investigación. Otra parte ha sido el compromiso personal de dar la atención a las víctimas porque nuestra finalidad es que se les dé el ddhh de acceso a la justicia. Y el fiscal está comprometido con sus funciones y no somos invasivos de la misma, solamente aportamos datos para que pueda proceder.

[Archivos\\Focus groups-transcripts\\20210518-PoEsPrev](#)

3 referencias codificadas [7.62% Cobertura]

Referencia 1 – 1.57% Cobertura

la Policía Estatal está dividida en metropolitana (gran parte del estado de fuerza) y foránea o rural. Además de trabajos de coordinación con fiscalía, Guardia Nacional, Operativo Muralla y Escudo que se trabaja con PoEs se añade a policías municipales de Huimilpan, Corregidora, Pedro Escobedo. Entonces hay coordinación con todas las policías sin descuidar los municipios. Entre los dos fortalecemos la seguridad.

[Archivos\\Focus groups-transcripts\\20210518 PoEsPrev EP](#)

13 referencias codificadas [18.11% Cobertura]

Referencia 5 – 1.51% Cobertura

yo creo que en la Policía Estatal tenemos la misma preparación, estamos iguales. Me ha tocado trabajar con todos los grupos y regiones de la PoEs y me he dado cuenta que en cuestión de protocolos sabemos lo mismo, tenemos la misma capacidad para hacer las cosas. Las municipales, los que están más alejados, les cuesta más para ser primeros respondientes, pero también es por el ingreso económico.

Las transcripciones de las entrevistas y grupos de enfoque realizados por WJP con policías estatales y municipales en Querétaro muestran a grupos de policías altamente motivados y con formación profesional de calidad. El proceso de reforma policial en Querétaro, bajo el modelo Cosmos, inició hacia fines de 2015 con un diagnóstico y en 2016 se llevó a cabo una depuración de las instituciones policiales y se diseñó un Nuevo Modelo de Policía, que atendió las carencias y deficiencias en materia de normatividad, profesionalización, tecnología, infraestructura, equipamiento e identidad institucional. Así se establecieron los cimientos del Modelo de Operación Policial (MOP).

El MOP tiene busca optimizar la intervención de los policías preventivos como primeros respondientes en el sistema de justicia penal acusatorio e impulsar el acceso a la justicia a través del registro de denuncias por delitos patrimoniales con autor desconocido, en el lugar de los hechos mediante tabletas electrónicas, ejercicio pionero en México.

Desde el inicio de operaciones, los policías de Querétaro han registrado 67,809 denuncias, mismas que representan el 70% de las carpetas de investigación iniciadas en el estado por delitos patrimoniales con autor desconocido y se han leído sus derechos al 100 por ciento de las víctimas, ofendidos y probables responsables.

Las buenas prácticas y procesos desarrollados para la operación policial, permitieron diversas certificaciones por parte de instancias nacionales e internacionales, una de ellas es el “Premio Triarco” otorgado por la Comisión de Acreditación de Agencias de Aplicación de la Ley (CALEA), tras lograr la certificación de los programas de Aplicación de la Ley, Centro de Comunicaciones y Academia de Entrenamiento, así como 4 estándares de competencia relativos a la operación policial, mismos que forman parte de los 17 estándares de competencia del modelo de seguridad y justicia queretano.

El Programa Estatal de Reconocimientos y Estímulos al Buen Desempeño Policial permitió la entrega de 5,099 estímulos económicos y 3,727 reconocimientos basados en el desempeño, la profesionalización, la experiencia y el mérito hasta agosto de 2021.

Uno de los programas más visibles y reconocidos por la sociedad para dignificar la función policial en Querétaro es el programa —directamente apoyado por el Gobernador— de apoyo a la vivienda para el personal policial de las instituciones estatales, el cual consistió en la entrega de 100,000 pesos al personal que cumpliera con los requisitos de control de confianza, antigüedad y buena conducta.

En 4 años el programa permitió la entrega de un monto total de 134.2 millones de pesos en beneficio de 1,342 operadores de la Policía Estatal, Policía de investigación de Delito y Policía Procesal que pudieron adquirir o mejorar su vivienda; además, este ejercicio fue replicado en los municipios de Corregidora y Huimilpan.

Por acuerdo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, el personal facultado para el uso legal de la fuerza recibió incrementos salariales significativos que promedian el 23% y que permitieron dignificar los salarios de los policías queretanos y posicionar a algunas policías locales dentro de las mejor remuneradas de México. Ocho de las 21 instituciones policiales en Querétaro están por encima del salario promedio nacional según los parámetros de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Para promover el desarrollo profesional con base en el mérito, se realizaron 26 convocatorias de ascenso y promoción a través de las cuales se llevó a cabo la entrega de 382 grados jerárquicos en 17 instituciones policiales, de las cuales 11 lo hicieron por primera vez en su historia, con lo que se reconoció la trayectoria y el mérito profesional de los policías queretanos. En la mayor parte de las policías mexicanas es difícil encontrar procesos meritocráticos y transparentes de ascenso y promoción.

Las autoridades responsables de Cosmos también desarrollaron un Modelo de Justicia Cívica Oral, adoptado por los 18 municipios a través de acuerdos de Cabildo, para promover la correcta actuación policial en la atención a las faltas administrativas, garantizar los derechos humanos de los infractores e inhibir la comisión de infracciones a los reglamentos y bandos municipales.

Actualmente, 7 municipios han implementado completamente el modelo, lo cual implica que cuentan con un marco jurídico que contempla de manera homologada las 17 faltas administrativas de mayor incidencia, salas de juicios orales, equipamiento tecnológico, Sistema Informático de Justicia Administrativa (SIJA), así como personal policial y de juzgados cívicos debidamente capacitados. Los 11 municipios restantes cuentan con avances considerables en materia jurídica, de capacitación e infraestructura, quedando pendiente la implementación del SIJA.

Este modelo permite que las faltas administrativas se sancionen respetando los derechos de los infractores y los sistemas informáticos instrumentados permiten a los municipios realizar acciones de prevención situacional, así como de recuperación de espacios urbanos que propician o favorecen la comisión de las faltas administrativas. Es un modelo similar al que se piloteó en Morelia y Escobedo hace algunos años y que hoy se recupera en el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

Los indicadores de gestión de la Policía Estatal quedan bastante relegados frente a esta tremenda ola de acciones y políticas públicas. Es necesario repensar el sistema de medición considerando la complejidad de las reformas policiales realizadas por Cosmos en el periodo 2016-2021.

3.7 Procesos Judiciales



Crédito: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro.

Cuadro 13. Indicadores de la Subcomisión de Procesos Judiciales	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Porcentaje de causas judiciales tramitadas y resueltas.	Tasa de resolución de causas penales.
Porcentaje de casos en los que se enfrenta el proceso en libertad.	Porcentaje de imputados con prisión preventiva como primera medida cautelar.
Número de casos en que los jueces sancionan la falta de cumplimiento a las normas constitucionales, por parte del órgano de acusación	Calificación satisfacción de usuarios.
Tiempo de desahogo de audiencias judiciales	

Cuadro 14. Información cualitativa sobre procesos judiciales

<p>Archivos\Interviews-transcripts\Qro GestorJudicial</p> <p>10 referencias codificadas [22.65% Cobertura]</p> <p>Referencia 1 – 3-67% Cobertura</p>
<p>estamos organizados en unidades jurídico- administrativas cada una está integrada por un coordinador y por cuatro jueces además del personal administrativo que nos apoya en el desahogo de las audiencias y todo el trabajo que se genera. Este modelo celular con el número de jueces acabo de un coordinador y el personal administrativo que son alrededor</p>

de 20 personas es lo que nos permite trabajar de manera eficaz ya un número mayor de jueces o de personal creemos que se iría ya del alcance del, de las funciones o el control del coordinador de gestión. Este modelo celular que es el que nos permite trabajar de esta manera, nos distingue también que el personal administrativo no está adscrito a un solo juez como en el sistema tradicional, en el sistema anterior sino que el personal se encuentra a cargo del coordinador y al final el coordinador es quien gestiona las audiencias, el trabajo y la agenda del juez y dispone del personal administrativo que le auxiliará, si bien de alguna manera estamos organizados en equipos de trabajo esto se debe también para darle al personal la seguridad de que días va a trabajar, que días va a estar de guardia, que días descansa por una guardia, que días va a tener un juicio.

Referencia 2 – 4.35% Cobertura

previo a la implementación de la tercera gradualidad aquí en Querétaro, fueron capacitados ya en el sistema COSMOS precisamente para darles esa óptica ya como jueces de control. Ustedes saben que anteriormente el juez penal tenía las funciones jurisdiccionales y administrativas, se encargaba incluso hasta de pedir el papel, las hojas que controlaba el personal, aquí no. En las unidades jurídico-administrativas el juez solo tiene su labor jurisdiccional, todo lo administrativo recae en nosotros como coordinadores y como el personal, únicamente él se dedica a sus audiencias y a resolver en lo jurídico y es la manera en que nosotros estamos organizados. Ahora bien ¿cómo logramos esta gestión judicial eficaz y eficiente?, cómo se distribuye este trabajo que ya a casi cinco años de implementación de la tercera gradualidad nos permite tener números sanos, no estar colapsados y con un ritmo de trabajo que va permitiendo que nuestras audiencias se desahoguen dentro de los plazos legales. Es básicamente a partir de dos, de dos aspectos que las llamamos constantes y variables. Cuáles son nuestras constantes, las audiencias que programamos a los jueces a partir de las peticiones previas que nos hacen fiscales o en su caso defensores públicos o particulares, pudiera ser un procedimiento abreviado, una inicial con citación sin persona detenida que nosotros vamos programando en las agendas de los jueces

[Archivos\\Interviews-transcripts\\Qro JuezaPenal](#)

9 referencias codificadas [29.36% Cobertura]

Referencia 2 – 4.52% Cobertura

Por ejemplo, un control de detención; una hora y media, una inicial cumplimiento de atención; una hora, una audiencia privada que es una orden de aprensión, por ejemplo; media hora. Entonces el coordinador ya sabe nuestros tiempos estandarizados y él nos coordina en las agendas, la hora en que nos pone en las agendas y lo hace de manera equitativa también, porque todos los jueces tenemos un mismo número de causas, no hay una carga, un juez que diga “es que éste tiene más que éste otro, por qué a este juez le ponen menos que a tal”. No, el coordinador, él se encarga de que el trabajo se distribuya de manera equitativa, pero todo esto se distribuye desde el SIU, como bien lo dijo.

Las peticiones llegan al SIU y SIU es el que dice, se va a unidad 1 o unidad 2, el SIU, una vez que llega por ejemplo a la unidad, yo coordino la unidad 2, otro juez, un homologo coordina la unidad uno. Cuando llega a la unidad 2 por ejemplo, el coordinador ya le indica el SIU a que juez le toca y también es flexible, porque el coordinador a fin de cuentas es un elemento... es una persona que se da cuenta... que puede decir “es que, ésta petición ya trae un antecedente de tal juez”. Entonces puede hacer esa modificación, de que esa causa, aunque se le había asignado al juez, se la pasa al juez 4, porque el juez 4, ya había

conocido previamente el acto de investigación y de esa manera vamos cumpliendo con los principios constitucionales de no estar eh... pues, quemado a varios jueces en un mismo asunto porque un juez de juicio no puede conocer previamente del caso.

[Archivos\\Interviews-transcripts\\Qro PresPodJudicial](#)

5 referencias codificadas [18.31% Cobertura]

Referencia 3 – 3.81% Cobertura

Por lo que respecta a los estándares, nosotros ya como modelo de gestión tenemos nuestro estándar de competencia ya aprobado por CONOCER, está publicado en el diario oficial de la federación, este... discúlpenme que no tenga la fecha en la memoria y luego como le di mi celular a mi secretaria para que continuara la reunión en la que estaba, pero ahorita que termine les doy el dato.

Y, estamos en proceso de otra certificación, la certificación que ya tenemos es de los tres coordinadores de gestión de Querétaro, ellos ya están certificados como evaluadores, ellos van a dar las capacitaciones ahora, tanto internas, las que damos nosotros a nuestro personal sobre COSMOS, como también en estas que les comento que nos invitan para cadetes o para fiscales, ellos son los que han ido y una de las juezes coordinadoras, tenemos dos jueces coordinadores en Querétaro y un juez coordinador en la región, uno de ellos es quien nos apoya también en estas clases, eh... pero bueno, ellos ya están certificados y ahorita estamos en el proceso de la segunda certificación, que es... ellos ya son como evaluadores y ahora certificar a operadores, aunque ellos son operadores, pero ellos son los que se van a dedicar de hacer esta segunda parte, entonces necesitábamos que ellos primero estuvieran certificados como evaluadores, para que ahora ellos sean los que den las clases y preparen a los nuevos operadores en el sistema de gestión entonces ese estándar de competencia también se está ya desarrollando, estamos en proceso para lograrlo ¿no? todos los tramites y todas las etapas que tenemos que ir cubriendo por parte de CONOCER, que es la instancia certificadora.

Plenamente autónomo, el Poder Judicial en Querétaro funciona con la precisión de un reloj suizo. El equipo de WJP se entrevistó con diversos actores en el Poder Judicial y tuvo la oportunidad de observar cómo funciona el SIU en este poder autónomo, que no sólo proporciona información que lo vincula estratégicamente con sus contrapartes en el Ejecutivo, sino que sirve de fundamento para una muy puntual gestión de casos. Los tiempos de audiencia se respetan y esto beneficia tanto a operadores como a justiciables, fiscales, defensores y todos los intervinientes.

A diferencia de otros poderes judiciales en las entidades mexicanas, el queretano tiene un estándar CONOCER y se vincula eficientemente con la UMECA y otros actores procesales a través del SIU. Su batería de indicadores se parece bastante a la de otros poderes judiciales y debe responder a su realidad dinámica con medibles más precisos.

3.8 Procuración de Justicia



Crédito: World Justice Project.

Cuadro 15. Indicadores de la Subcomisión de Procuración de Justicia	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Tiempo de actos de investigación de la Fiscalía.	Número de CI judicializadas a partir de la evidencia generada por servicios periciales y los insumos del laboratorio forense.
Porcentaje anualizado de carpetas concluidas mediante resolución de la Fiscalía	Competencias de litigio de fiscales que han sido formados en el Instituto.
Porcentaje de solicitudes de actos de investigación que requieren de control judicial, aceptados y negados.	
Porcentaje de legalidad de la actuación del Fiscal	

Cuadro 16. Información cualitativa sobre procuración de justicia

10 referencias codificadas [55.64% Cobertura]

Referencia 4 – 6.05% Cobertura

Ya una vez que las personas han acreditado esta formación inicial, en el caso de los policías, pues ingresan de manera automática a lo que es la corporación de la institución y en el caso de peritos o de fiscales, tienen que pasar todavía por un proceso de concurso de plazas, dependiendo de la disponibilidad que hay en la temporalidad, ahorita estamos en un proceso precisamente para todas nuestras categorías de fiscales y también estamos incluyendo nuestras categorías de auxiliares, que son equivalentes a lo que llaman en algunas instituciones de procuración de justicia, como oficiales (no se entiende). Entonces eso es por cuanto ve a nuestra formación inicial y bueno, debido a que tenemos niveles académicos diversos, obviamente nuestra carga horaria es superior a lo que marca el programa rector de profesionalización y esto enriquecido con una fase de prácticas, entonces no nos quedamos nada más con una enseñanza de aula, aunque ésta pueda ser teórica o práctica, sino que después pasa a lo que son ya las instalaciones o las instancias donde van a desempeñarse, por ejemplo ahorita la octava generación de técnico superior universitario como policía investigador, el 15 de abril precisamente inicio con su fase de prácticas, esto implica que la corporación a través de sus áreas directivas, los distribuyen los diversos grupos de policía y los va inclusive... cambiando, circulando de tal manera que ellos van conociendo las actividades que se realizan en cada grupo, sobre todo si hay grupos especializados y también esto nos ayuda para detectar sus principales fortalezas y en dónde van a desempeñarse de mejor manera atendiendo al perfil, no solamente al perfil policial sino ya a las áreas especializadas ¿no? Porque tenemos grupos especializados de secuestro, narcomenudeo, homicidios, feminicidios, delitos sexuales, delitos comunes, etcétera, conforme a nuestro modelo de atención diferenciado de la demanda.

Referencia 6 – 7.92% Cobertura

as tres áreas sustantivas de: fiscales, peritos y policías, tienen establecidos sus respectivos... servicio profesional de carrera, que está regido... bueno desde la constitución obviamente, ley orgánica, reglamento y después del reglamento... de la ley orgánica de nuestra institución, hay dos reglamentos más, que es el reglamento académico y el reglamento del servicio profesional de carrera y de estos derivan una serie de lineamientos que son cuatro, cada uno de estos lineamientos nos rigen a parte del órgano colegiado, que finalmente decide sobre el ingreso y el ascenso de cada uno de estas categorías de tal manera tenemos la comisión del servicio profesional de carrera que es nuestro órgano máximo y de ahí se derivan el Comité de Carrera Ministerial, el Comité de Carrera Policial y el Comité de Carrea Judicial, las tres áreas sustantivas. De hecho... bueno, como les decía que estamos en nuestro proceso de concurso, pues el comité se reúne... la semana pasada lunes, martes y miércoles, esta semana igual mismos días por la mañana para realzar la fase practica de nuestras evaluaciones, porque nuestras evaluaciones comprenden la fase teórica que son unos exámenes de conocimiento que hacemos a través de na plataforma, después comprende una fase práctica, que en el caso de los fiscales se les otorga una carpeta de investigación y ellos preparan el ciclo de audiencias que pueden presentarse en ese caso y ante los integrantes del comité de una manera aleatoria seleccionan... ahora sí que ellos mismos seleccionan de una serie de papeletas la audiencia que en su caso tienen que representar, la representan y después viene un siclo de preguntas en el caso de que los integrantes del comité lo necesiten, después de esta evaluación practica y esta entrevista técnica pasan los que sumen a los puntajes correspondientes en términos de la

convocatoria abierta que debió haberse publicado antes de que inicie todo el proceso, pasan a lo que es el control de confianza de la institución y ya una vez que ellos emiten los resultados, pasan a lo que es en algunas categorías a las evaluaciones psicométricas generalmente desarrolladas por las áreas administrativas, ya una vez que se tenga todo el proceso, lo que se hace es... éste órgano técnico genera una propuesta al señor fiscal de quienes son los mejores o mencionándole quienes son los mejores promedios, proponiendo los lugares de inscripción y dado que facultad exclusiva del señor fiscal, él decide las asignaciones de las personas que en su caso resultaron merecedores de plaza.

Referencia 9 – 10.20% Cobertura

institución de procuración de justicia en nuestra entidad, realmente ha tenido muchos avances, ésta infraestructura en la cual estamos va cumplir... bueno hasta el 2023 cumple sus 10 años, tiene 8 años, entonces yo le estoy hablando de... 1999, cuando se empezó a formar el... lo que fue primer instituto del servicio profesional de carreas, sí era un espacio muy chiquito, pero desde entonces se visualizaba la necesidad de la profesionalización y la focalización en las funciones que realizaban los fiscales, los peritos y los policías y... de hecho en la carrera de técnico superior universitario, el policía nace dentro de lo que en ese momento era la procuraduría general de justicia y... bueno pues en ese entonces nuestro procurador era el maestro Juan Martín Granados Torres y el director de policía de investigación del delito, en ese entonces era el maestro Alejandro Echeverría, que precisamente es el actual Fiscal General del Estado y en aquél entonces se hizo los convenios con CENEVAL y todo lo demás y durante mucho tiempo, inclusive los procesos de técnico superior universitario que le reitero se hacían a través de CENEVAL, antes de que se hiciera esta formación inicial este... pues eran gratuitos porque desde aquí se construyó el examen de técnico superior universitario, entonces realmente es una evolución constante y bueno, actualmente la coordinación que se tiene entre todas las instancias de seguridad y de que se converge el consejo estatal de seguridad, el que coordina el maestro Juan Carlos con el compañero Héctor, pues la verdad es que... se ha buscado un equilibrio de tal manera de que estemos avanzando, de que estemos avanzando de manera homologada en las necesidades que cada quien tiene, de tal manera que por cuanto ve a la fiscalía, todos los esquemas de formación tienen bolsas, lo voy a decir de esta manera, de diversa naturaleza, tenemos recursos federales y los recursos federales en materia de profesionalización los enfocamos en lo que es la formación continua y la formación especializada, incluyendo procesos de acreditación o certificación y lo que con recursos estatales o recursos propios vemos también temas de formación continua y también a través de recursos federales, siempre cada año se meten programas que nos permitan fortalecer los instalaciones de la institución, entonces por ejemplo, en este año, les reitero lo del comedor... bueno es área de comedor de aquí del instituto y otras cuestiones que tiene que ver con herramientas ¿no? bueno, hay inclusive comodidades, aires acondicionados de las 6 salas que teneos 4 tienen aire acondicionado, todas tienen televisión, todas tienen sistema para proyectar, tienen sonido, tienen internet y el salón de computo está equipado con 18 computadoras de escritorio, más las que les comentaba yo, por la donación de la Iniciativa Mérida para las formaciones correspondientes y también este año vamos a invertir alrededor de dieciocho, bueno desde diciembre del año pasado inicio el proceso, son alrededor de 19 millones de pesos, para incrementar nuestros espacios deportivos, que es una cancha de futbol rápido, una cancha de futbol 7, una cancha de usos múltiples que nos va a servir para básquetbol y voleibol, sí exactamente y nuestro zoom que es un salón de usos múltiples.

13 referencias codificadas [18.82% Cobertura]

Referencia 2 – 3.47% Cobertura

me parece que el verdadero cambio radica en ponerse a hacer cosas que no se habían hecho y en dedicarse a lo que verdaderamente es la esencia de una fiscalía y la esencia de toda fiscalía pues está plasmada en la Constitución, la esencia de la Fiscalía General del Estado, dígame de cualquier estado e incluso de la propia General de la República está establecido en el 21 constitucional, su esencia, su naturaleza es la investigación y persecución del delito, nada más. Y me parece que nosotros decidimos asumir eso de investigar y perseguir el delito. Y por qué digo que es asumimos esa responsabilidad porque de principio dejamos todas las áreas asistenciales fuera de la institución que sea dicho de paso no sólo eran una carga administrativa, era una carga económica y por supuesto eran áreas que distraían mucho las investigaciones. Y a las áreas asistenciales me refiero a todas aquellas áreas que de alguna manera históricamente se fueron incrustando en los servicios de procuración de justicia, me refiero por ejemplo a la prevención del delito, me refiero por ejemplo a la asistencia a víctimas, me refiero a... hasta el propio MASC que mucho ha sido criticado en el modelo de nosotros, también está fuera de la Fiscalía y para nosotros eso representó, te lo digo así con toda exactitud el tener 252 personas menos y el decir que una institución se queda casi con 200 personas menos de un día para otro, pareciera que se desnuda, que se desnuda una institución.

Referencia 8 – 1.39% Cobertura

uno de los factores por los que más nos califican incluso a nivel internacional y que es un mecanismo de medición para los estándares de seguridad, ustedes lo saben porque son más estudiosos que yo en ese sentido, es el homicidio y me refiero al homicidio doloso. Y nosotros traemos un estándar de resolver homicidios del 77%, es decir de cada 100 homicidios se resuelven 77 con detenido obviamente y con orden de aprehensión. Cuando este factor o este indicado en promedio a nivel nacional está entre el 17 y el 20% y de verás hay estados que tienen el dos o el tres de solución de homicidios.

Si el CQ-CIAS parece ser el cerebro de Cosmos, la Fiscalía General es su corazón. Al igual que en otros estados, la Fiscalía es la representación social y el puente entre los poderes Ejecutivo y Judicial, más allá de las funciones tradicionales, su liderazgo y capacidad de innovación han establecido una tradición de garantismo y legalidad a través de todo el sistema de justicia penal queretano.

Uno de los principales procesos de política criminal de Cosmos fue “adelgazar” a la Fiscalía General, quitándole áreas –como Prevención del Delito y MASCC—convirtiéndola en una institución especializada y concentrada en el litigio, con un robusto equipo de servicios periciales dotados con tecnología sofisticada para realizar los más avanzados procesos forenses en uno de los laboratorios más avanzados de México.

Su autonomía le ha permitido gestionar recursos para desarrollar su infraestructura, en los últimos años el Laboratorio Forense y el Instituto de Formación destacan entre las principales inversiones, ambos dedicados a servicios sustanciales para el litigio. La autonomía también ha permitido que la Fiscalía General defina un Servicio Profesional de Carrera a la medida de sus necesidades.

Los indicadores que utiliza la Fiscalía para medir su desempeño no reflejan la complejidad y riqueza de su gestión. Es necesario desarrollar indicadores que puedan arrojar información sobre el desempeño de los servicios periciales, el desarrollo profesional que genera el Instituto y diversas áreas sustanciales.

3.9 Sistema Penitenciario



Crédito: Gobierno del Estado de Querétaro.

Cuadro 17. Indicadores de la Subcomisión de Sistema Penitenciario	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Número de incidencias (motines, intentos de fuga, fugas, riñas) por parte de las Personas Privadas de la Libertad al interior de los Centros Penitenciarios	Protección de derechos laborales de las personas privadas de la libertad
Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de Competencias Básicas a personal de Custodia Penitenciaria y Policía Procesal.	Porcentaje de cumplimiento de Plan de Actividades
Porcentaje de la Población de Personas Privadas de la Libertad en los Centros Penitenciarios, con quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos por espacios poco dignos.	Calidad de alimentación.
Porcentaje de avance en la aplicación de evaluación de Desempeño a personal de Custodia Penitenciaria y Policía Procesal.	Calidad de servicios de salud.
Porcentaje de avance en la aplicación de evaluaciones de Control de Confianza a	Calidad en las opciones de reinserción.

Personal de Custodia Penitenciaria y Policía Procesal.	
Porcentaje de avance en la capacitación del personal de Custodia Penitenciaria y Policía Procesal.	Avances en el Servicio Profesional de Carrera

Cuadro 18. Información cualitativa sobre sistema penitenciario

<p>Archivos\Interviews-transcripts\Qro PoliciaProcesal Custodios</p> <p>19 referencias codificadas [27.50% Cobertura]</p> <p>Referencia 1 – 2.80% Cobertura</p>	
<p>La policía procesal actualmente depende directamente del sistema penitenciario, es una de las virtudes que privilegian la comunicación y le da la importancia al sistema penitenciario, que nadie más indicado para realizar funciones con personas privadas de la libertad que los propios operadores que ya estaban en el sistema. En algunos otros estados, entidades del país la policía procesal todavía es parte de la secretaría de seguridad ciudadana, entonces era un tanto ilógico que pudieran venir ellos como un ente externo que va a ser una persona privada de la libertad sin saber si quiera cómo era el comportamiento al interior de los centros. Eso es algo que impacta de manera muy directa, digamos es parte del sistema penitenciario a las actividades que realizamos, por qué, porque como bien comentábamos es la relación que se tiene con la parte de seguridad al interior de los centros, este, la que inicialmente nos da esa, esa virtud de saber o poder avanzar de mejor manera.</p>	
<p>Referencia 2 – 2.29% Cobertura</p>	
<p>a final de cuentas la policía procesal también se nutre de personal operativo que ya ha estado al interior de los centros penitenciarios, que son identificados, que son evaluado y que son capacitados para poder desarrollar las actividades propias del policía procesal. Que ahí va de la mano con el área de la capacitación, entonces, una vez que son identificadas estas personas son llevadas a un curso de capacitación especializada para que puedan desarrollar la función y de ahí, entonces pasarlos al área de policía procesal que se ve como una especialización, si se pudiera llamar de alguna forma. Entonces, ya es gente que tiene amplio conocimiento de cómo se manejan los centros penitenciarios que aprenden acciones o actividades nuevas y que se pueden quedar con nosotros en la policía procesal.</p>	
<p>Referencia 5 – 1.44% Cobertura</p>	
<p>la Subcomisión de Capacitación que viene desde el año pasado es la elaboración de los estándares de competencia a través de conocer, entonces coordinamos a través de la subcomisión de capacitación esta elaboración para que cada modelo tenga sus propios estándares de competencia y de ahí nuestros operadores se puedan certificar y ya estén, vaya, todos los modelos tengan sus operadores certificados en la función o peculiaridad que cada uno realiza. En nuestro caso ya tenemos un estándar publicado.</p>	

Referencia 10 – 1.09% Cobertura
<p>En ese reglamento, ese reglamento le da vida al consejo de lo que es el servicio profesional de carrera penitenciaria, aunque ya veníamos trabajando los procesos de reclutamiento, este, selección, formación inicial, este, los estímulos, desempeño, jubilación, etcétera, se formaliza como tal ya con la, con la entrada en marcha del consejo se servicio profesional de carrera.</p>

La integralidad del modelo Cosmos también se refleja en el interés y esfuerzo constante que dedica al Sistema Penitenciario. Al igual que UMECA y la Defensoría, los sistemas penitenciarios de varios estados son relegados no sólo en términos económicos, sino en la formulación de la política criminal. En Querétaro el Sistema Penitenciario desempeña un papel importante en la justicia penal y, como se ha señalado anteriormente, el CERESO 2 de Querétaro ha sido premiado con el primer lugar en la más reciente edición del Diagnóstico Nacional Penitenciario de la CNDH.

El Sistema Penitenciario y el seguimiento post penitenciario se incluyen plenamente en la visión sistémica de la seguridad y justicia en Comsos. En 2017 se creó un cuerpo jurídico que le diera sustento y certeza al actuar del personal penitenciario, que dio como resultado la creación de la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario, así como su Reglamento Interior, que consideró además la implementación del Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria y la creación del Consejo de Honor y Justicia.

Se cuenta también con tecnología de punta en la Unidad Central de Control y Alertamiento, las aduanas de los centros penitenciarios, el SIU Modulo Penitenciario, y la herramienta digital (App) diseñada para el acompañamiento postpenal, herramientas que permiten hacer uso eficiente de los recursos humanos y económicos, fortalecer la seguridad en los centros penitenciarios, y la reinserción social de las personas externadas.

Con la construcción del edificio que alberga el Instituto del Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria en 2021, se tiene la capacidad instalada para que el personal de guardia y custodia, el personal técnico, administrativo y directivo, reciban capacitación académica y técnica con un alto nivel de especialización en temas penitenciarios, con instalaciones modernas únicas en su tipo en México. La Policía Procesal depende de la Comisión del Sistema Penitenciario y cuenta con el equipo y tecnología más avanzados para garantizar la seguridad de los cuatro centros penitenciarios del estado.

Gracias a las gestiones de la presente administración, con la asistencia de la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) todos los centros penitenciarios de Querétaro, así como la Oficina Central de la Comisión, se encuentran certificados por la Asociación Americana de Correccionales (ACA), por lo que el Sistema Penitenciario de Querétaro, por primera vez en su historia, ha sido distinguido en 2021 con el máximo galardón que otorga dicha asociación civil, el *Global Eagle Award*.

El Sistema Penitenciario de Querétaro está al frente de los sistemas estatales en México, su modelo es garantista y encuentra un equilibrio óptimo entre seguridad-gobernabilidad de los centros penitenciarios y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, personal de guardia y custodia y áreas técnicas. Los indicadores de desempeño del Sistema están centrados en la gobernabilidad del centro y no reflejan la riqueza de sus políticas garantistas y pro reinserción social.

3.10 Tecnologías de la Información / SIU



Crédito: World Justice Project.

Cuadro 19. Indicadores de la Subcomisión de Tecnología de la Información SIU

Porcentaje de capacitación a usuarios de sistemas realizadas en relación a las programadas.
Porcentaje de corporaciones de seguridad que tienen acceso al servicio de Plataforma México en relación a las corporaciones obligadas a cargar información Plataforma México.
Porcentaje de instituciones de seguridad y justicia estatal que optimizaron los tiempos de respuesta a las incidencias de seguridad de la ciudadanía.
Porcentaje de instrumentos normativos generados derivados de actualización de sistemas.
Porcentaje de reuniones interinstitucionales en seguimiento, actualización y mantenimiento de sistemas informáticos.
Porcentaje del personal obligado a aplicar la evaluaciones de Control de Confianza al personal del CIAS.

Cuadro 20. Información cualitativa sobre tecnología de la información

[Archivos\Interviews-transcripts\Qro PoliciaProcesal Custodios](#)

4 referencias codificadas [4.59% Cobertura]

Referencia 2 – 1.22% Cobertura

Igual que con las situaciones de las para excarcelaciones, para cuando haya una excarcelación también está destinando para que se pueda hacer el análisis directamente en el SIU, tenga acceso únicamente el, este, la persona que esté verificada para tener acceso a esa información, hacer el análisis y, este, dependiendo de una plantilla por ahí de reactivos se podrá determinar el nivel o el tipo de pelado que se va a realizar.

[Archivos\Interviews-transcripts\Qro SrioSeguridad](#)

Referencia 1 – 10.90% Cobertura

la función policiaca era un tanto cuanto... desperdigada, es decir cada quien hacía lo que podía en su cada cual, eh por supuesto no había un esquema de capacitación y la comunicación era sumamente deficiente, cada quien incluso utilizaba un sistema de radio distinto, eh los C4 como hoy los conocemos, este edificio incluso que es el CQ10, pues no existía, entonces el esquema de coordinación vía de esquema operativo a través del radio, a través de la coordinación de los esfuerzos y la respuesta policiaca, este... también estaba muy limitado, eh... por supuesto que el sistema inquisitivo generaba pues mayores problemas porque el policía acostumbrado a realizar detención este sin un cuidado de las formas, sin un cuidado de los derechos, pues obviamente lo mismo le daba llevar al detenido muchas horas después, que llevar a un inocente que no tuviera nada que ver con el asunto, eh... situaciones que son muy concretas que se vinieron abajo con este nuevo esquema. Con el modelo de justicia COSMOS, las cosas se hacen de manera ordenada, de manera disciplinada, y con una visión muy clara de lo que es el cumplimiento del debido proceso, de tal manera que desde la llamada al 911 que se registra, se registra incluso en los archivos informáticos, a partir de ese momento el modelo COSMOS empieza a medir la actuación del oficial, cuánto tarda en recibir la llamada y cuánto tarda en acudir al lugar de los hechos, cuánto tarda el oficial en atender a la persona que ha sido víctima del delito hasta que termina de realizar toda la contención psicológica, incluso recabar su declaración en el lugar de los hechos.

Esto no es menor que finalmente implica que la medición, por supuesto que hoy, se puede parametrizar porque tenemos uno de los sistemas informáticos que nos permite medir en tiempo real porque el policía tiene GPS en la patrulla, tiene GPS en el radio y tiene GPS en la tableta, de tal manera que con todos estos dispositivos electrónicos tenemos la certeza de cuánto tiempo se dura la atención en la calle y podemos hoy establecer lineamiento respecto de cuánto tiempo debe durar un oficial, en términos de eso vemos la capacitación, en termino de eso vemos lo indicadores de cada modelo; y en el modelo de operación policial podemos medir todos estos esquemas incluso al grado de poder decir que la tecnología permite que el policía en calle eh... cuide que el acceso a la justicia de la víctima vaya aderezado del cuidado a los derechos del imputado, si descuidamos uno por cuidar del otro, evidentemente eh... entramos al traste del fenómeno de acceso a la justicia de la víctima porque implicaría una detención ilegal, porque implicaría descuidar el debido proceso y entonces la víctima sería la única que saldría perjudicada en un esquema de mal actuación del policía.

Entonces de tal manera que los derechos no son solo los de la víctima, son los derechos del imputado y esto hoy se puede realizar porque tenemos controles informáticos, es decir la tecnología al servicio de la justicia, tenemos controles normativos, estamos hablando del caso concreto a la seguridad, 54 normas, desde la ley de seguridad pública, la ley reglamentaria de la seguridad ciudadana de nuestra propia institución, la ley orgánica de la fiscalía, estoy hablando de cerca de 15 protocolos que tienen que ver con la actuación policial en el lugar de la... en la calle, de tal manera que los policías están

normados, prácticamente todo lo que hacen en el servicio de justicia, en la atención y la... el servicio público que brinden en términos de la, del sistema de justicia. Entonces con la norma y la tecnología, lo único que falta es que estos policías estén preparados, el reto era precisamente prepararlos para este nuevo esquema, prepararlos respecto de lo que significa el sistema de justicia penal acusatorio y darles un... eh... un complemento importante a su formación en el sistema de justicia COSMOS. Me refiero en la federación hay un plan, hay un número de horas que está establecido para los procesos de formación inicial, no son más de 1000 horas, nosotros complementamos 1400 horas que implican más de 400 horas para que exclusivamente conozcan el funcionamiento del sistema de gestión COSMOS, de tal manera que el uso de la tableta, el uso del SIU, las otras herramientas tecnológicas, el conocimientos de la norma específica que se construyó para este efecto, esto permite que el oficial salga como primer respondiente desde que sale de la clase, desde que es egresado de la academia y se convierte en policía preventivo de la calle. Entonces con esos tres esquemas que no se contaban antes, obviamente el antes y el después es verdaderamente abismal, hoy contamos con los policías de que, de la que podemos confiarles, que pueden llegar a atender a una víctima porque tienen este esquema de sensibilización, de capacitación. Además de todas las habilidades que hoy son un compromiso este... nacional, un compromiso parte del programa rector de profesionalización de la federación. Entonces cumpliendo con la federación, cumpliendo con el sistema de justicia COSMOS, me parece que estamos en las mejores condiciones para cumplirle a los queretanos en el tema de justicia.

[Archivos\Interviews-transcripts\Qro JuezaPenal](#)

Referencia 1 – 2.52% Cobertura

Las peticiones llegan al SIU y SIU es el que dice, se va a unidad 1 o unidad 2, el SIU, una vez que llega por ejemplo a la unidad, yo coordino la unidad 2, otro juez, un homologo coordina la unida uno. Cuando llega a la unidad 2 por ejemplo, el coordinador ya le indica el SIU a que juez le toca y también es flexible, porque el coordinador a fin de cuentas es un elemento... es una persona que se da cuenta... que puede decir "es que, esta petición ya trae un antecedente de tal juez". Entonces puede hacer esa modificación, de que esa causa, aunque se le había asignado al juez, se la pasa al juez 4, porque el juez 4, ya había conocido previamente el acto de investigación y de esa manera vamos cumpliendo con los principios constitucionales de no estar eh... pues, quemado a varios jueces en un mismo asunto porque un juez de juicio no puede conocer previamente del caso.

[Archivos\Interviews-transcripts\Qro GestorJudicial](#)

Referencia 1 – 1.51% Cobertura

cuando el fiscal activa alguna petición ya sea, por ejemplo, una orden de detención, una inicial con detenido inmediatamente [SIU] nos manda la alerta: el fiscal ha solicitado una, por ejemplo, una inicial de control de detención SIU de manera automática y aleatorio lo turna primeramente a una de las dos unidades jurídico – administrativas por turno, evidentemente SIU también vigila que haya, sean número similares, que sean aleatorios, pero que tengamos la misma carga de trabajo, de ahí...

Uno de los edificios y procesos más paradigmáticos de Cosmos es la creación y construcción del Centro de Información y Análisis para la Seguridad (CQ-CIAS), que coordina y enlaza la comunicación de 16 los Centros de Comando y Control (localizados en 16 de los 18 municipios de Querétaro) en los cuales se atienden los reportes ciudadanos y se despachan los servicios de emergencia.

Se homologó el protocolo de radiocomunicación en las 21 instituciones de seguridad del estado, y se actualizó la red estatal de radio con el objetivo de optimizar la coordinación entre instituciones de seguridad, cuyas comunicaciones están encriptadas de punto a punto, con lo que se garantiza su confidencialidad. Además, se les dotó de equipos de radio cuyas comunicaciones de banda ancha permiten el envío de voz y de datos y se logró una cobertura poblacional del 97%.

También se operan diferentes líneas de atención ciudadana incluyendo 089, Locatel, Telmujer y el 9-1-1, con lo que se garantiza la atención las 24 horas del día los 365 días del año gracias a la infraestructura redundante con que cuenta el edificio, tanto en telecomunicaciones como en energía eléctrica. El CQ-CIAS desarrolló e implementó herramientas tecnológicas de apoyo para los sistemas de seguridad y justicia; más de 50 aplicaciones de software, móviles y de escritorio, creadas por personal propio y en coordinación con los titulares en materia de tecnología de los operadores de los sistemas de seguridad y justicia.

Con estos desarrollos se logró la confidencialidad de los procesos e información, se evitó el pago de licenciamientos y se logró la autonomía para modificar, mejorar o actualizar dichas aplicaciones, lo que garantiza una evolución tecnológica permanente.

Algunas de estas aplicaciones son:

- SIU (Sistema Informático Único) para el Modelo de Justicia Oral Cosmos.
- SIU D1: Aplicación móvil para la toma de denuncias en el lugar de los hechos.
- SISEFIN: Sistema de Seguimiento Financiero para la transparencia en tiempo real de la aplicación de los recursos financieros del FASP.
- COVAPP: Aplicativo desarrollado para la contingencia por COVID-19.
- HSCP: Herramienta de Seguimiento y Control de Profesionalización.

- MIIPS: Módulo de Integración de Información del Personal de Seguridad.
- SIJA: Sistema Informático de Justicia Administrativa.
- Sistema de Servicios al Público de la SSC.
- BAESVIM: Sistema de registro de casos de violencia de género.
- CAD 9-1-1: Para el registro de seguimiento de llamadas de emergencia.
- SIU AVL: Sistema de georreferencia de patrullas, radios y tabletas.

La información de todas estas aplicaciones se concentra en el Banco Estatal de Datos en Materia de Seguridad, cuya principal utilidad es que las unidades de análisis procesen estos datos y mediante una serie de analíticos, desarrollen estrategias para la prevención e investigación del delito.

El CQ-CIAS administra la Red Estatal de Video Vigilancia, integrada por 2,641 cámaras estatales distribuidas en los 18 municipios del Estado y 23,032 cámaras municipales, además de lectores de placas, lectores REPUVE, sistemas de video vigilancia a bordo de patrullas y body cams para policías, todas monitoreadas por personal capacitado y que, mediante el uso de video analíticos, son una extensión de las capacidades operativas de las diferentes corporaciones de seguridad.

Todo esto no sería posible sin una red estatal de telecomunicaciones robusta en materia de seguridad que se concentra en el CQ-CIAS y que llega a todos los municipios del Estado, integrada por más de 130 Km de fibra óptica y enlaces de microondas, que interconectan a todos los operadores de seguridad y justicia en todo el estado. A todo este desarrollo tecnológico hay que añadir su uso inteligente, eso verdaderamente ha logrado una importante diferencia en Querétaro.

3.11 Capacitación



Crédito: Gobierno del Estado de Querétaro.

Cuadro 21. Indicadores de la Subcomisión de Capacitación	
Indicadores sistémicos	Indicadores propuestos por WJP
Número de reglamentos aprobados y/o modificados	Indicador relativo a CONOCER (hace un par de días, tengo entendido que CONOCER aprobó competencias particulares para Cosmos)
Número de institutos o entes certificadas por competencias	Indicadores incorporados en las evaluaciones de desempeño.
Número de programas certificados.	
Número de operadores certificados por competencias	
Número de leyes y Reglamentos que fueron modificados y actualizados cuentan con organismos de capacitación	

Cuadro 22. Información cualitativa sobre capacitación

[Archivos\Focus groups-transcripts\20210518 PoEsPrev EP](#)

9 referencias codificadas [13.76% Cobertura]

Referencia 6 – 2.51% Cobertura

un efecto de buena práctica es que los protocolos no vienen de arriba hacia abajo; esto te da sentido de pertenencia de que sé que lo que realice está apegado a un protocolo y me puede incluso defender.

Mencionan también de las directivas que nos rigen. Tenemos varias certificaciones de conocer en estándares de competencia en el uso de la herramienta tecnológica. Trabajamos de manera coordinada con ILN, se acaban de ir a certificar la cinotáctica. Certificación en CALEA

Una vez que tengo la capacitación en protocolo, viene una supervisión operativa; si no hago lo que dice el protocolo, viene una corrección disciplinaria.

[Archivos\Focus groups-transcripts\20210518 PoEsPrev EP](#)

2 referencias codificadas [1.46% Cobertura]

Referencia 2 – 1.03% Cobertura

la capacitación es con la perspectiva de género, también esta institución tiene una dirección de atención a víctimas, que es la que colabora o apoya en ese sentido a los compañeros y es en la cual yo estoy, ahí la atención... bueno, primero se le informa a la víctima qué es un delito y ella es la que decide cómo realizar la denuncia por la violencia, en el caso que la víctima no quiera realizar la denuncia, nosotros tenemos la obligación de informar a fiscalía por medio de una tarjea informativa, que se le está brindando la atención, pero la persona víctima, no es su voluntad realizar una denuncia por ese evento sin embargo, queda constancia con la entrevista y con la lectura de derechos, que está pasando por esta situación pero no quiere denunciar, entonces es lo que se hace con relación a esto.

[Archivos\Interviews-transcripts\Qro CapacitacionSP](#)

13 referencias codificadas [51.09% Cobertura]

Referencia 1 – 2.79% Cobertura

al ser un eje transversal sea ese vínculo de todos para poder desarrollar las competencias básicas que se requieren para operar el sistema. Sin embargo, también a partir de la integración de cada uno de estos institutos, centros de formación y para quienes no lo tienen, por ejemplo, MASC pues son 60 personas dentro de todos los mecanismos alternativos claro, no se justifica siquiera que exista un centro o un instituto para ellos. Pero sí personas designadas como sede de capacitación para que forme parte de esta subcomisión y la idea es que, dada esta vinculación, que bueno, tengo el honor de coordinar, la comisión, identifiquemos o lo que hemos hecho es identificar cuáles son las áreas comunes que todos los operadores deberían de tener como un piso de conocimiento para que a partir de ahí, después cada uno se pueda desarrollar en su especialidad.

Referencia 10 – 14.58% Cobertura

en marzo de 2020, 20 de marzo si no recuerdo mal, se creó, se integró, la palabra correcta, el Comité de gestión por competencias de operación COSMOS, este Comité de gestión de competencias lo que hace es lo que hace tener una representación de

todos los modelos y diseña el mapa funcional, es decir cuáles son las estructuras de funciones que los modelos COSMO, el modelo COSMOS y los modelos de operación proponen para poder crear los estándares de competencias y entonces tenemos 10 ramificaciones que son los nuevos modelos de operación más el eje del SIAS el eje del (inentendible) y entonces con cada uno de estos 10 grupos comenzamos a trabajar desde marzo del año pasado para poder crear por lo menos un estándar de competencia y el que fuera sustantivo, el que fuera el diferenciador de cada modelo para convertirlo en un estándar de competencia. Al principio, pues era fácil tener la cronología, ver como se diseñaba un estándar de competencia y con el apoyo de conocer una asesor metodológica, experta en la metodología nos ayudó para poder desarrollar, en este momento tenemos publicados en diario oficial de la federación, como 11 estándares de competencia ya de COSMOS y se propusieron para la segunda sesión ordinarias del comité técnico del CONUSEF que es, entiendo que se va a celebrar en un par de días más, creo que es el 2 de junio, seis nuevos estándares más que ya tienen dictamen positivo por el área jurídica de CONUSEF y bueno, pasar el trámite del comité técnico para que después sean publicados en el diario oficial de la federación. Y varias de policía que puede recibir la denuncia en tableta, en caso de (inentendible) la función del fiscal asesor, cómo identifica por inducción el tipo de demanda a derivar, MASC tiene la función estandarizada de, ah, la revisión de las carpetas para, para admitirlas dentro de los mecanismos alternativos, la (inentendible) y procedencia de la carpeta. La atención de víctimas tiene otros estándares, la entrevista integral disciplinaria y la atención inicial a la víctima, que está el modelo de atención a víctima..., penal público, tiene uno publicado más uno presentado que es nuevamente una entrevista inicial a un, a una persona imputada y ya una orientación mediante su proceso. El modelo de UMECAS tiene también uno presentado y uno publicado. El publicado es el de la creación del plan para la supervisión de una medida cautelar, (inentendible) condicional del proceso, desde la entrevista, toma de datos biométricos; el acuerdo y firma del plan y el que está presentado es la forma en cómo se revisa la coordinación de (recursos) procesales. El modelo de procesos judiciales tiene estandarizada y publicada la atención del coordinador jurídico – administrativo y como de la solicitud de una atención de una solicitud, identifica las características, si es inicial, si hay una carpeta judicial iniciada, si es nueva esa carpeta, si es de atención prioritaria, si puede atender un poco después para controlar la agenda de los jueces, y la sala y todo lo demás. El SIAS tiene la atención de llamadas de emergencia en el nueve, uno, uno, conforme al modelo COSMOS. El (00:25:05) modelo de justicia para adolescentes también tiene uno; la entrevista con el adolescente para detectar las debilidades de protección integral y por último; el sistema penitenciario, tiene uno publicado, que es el, la creación del plan de actividades por expectativa, por el conjunto y conciliación de la persona privada de la libertad y tienen tres más propuestos que son los de policía procesal, excarcelaciones seguras y vigilancia en la sala de audiencia en dos sentidos, el RCI el responsable del imputado y la RCA, la responsable de toda la sala, en total van a hacer o cumplir la administración con 17 exámenes de competencia en el diario oficial. Y ha sido, parece, digo acompañar a todos los grupos en la creación de los estándares de competencia, ha sido muy enriquecedor incluso para ellos porque no es crear un procedimiento, es crear un instrumento que sirve tanto para capacitar, pero también para evaluar a una persona que puede demostrar que es competente y entonces se le puede certificar. Todos los estándares, a excepción de los últimos tres que son los del sistema penitenciario, de policía procesal, todos tienen la característica de que son públicos, uno puede entrar a la página de CONDUSEF y encontrar en el (REMEC) y ahí encontrará los estándares públicos para poder certificarse con nosotros.

Las y los especialistas académicos consultados para esta investigación coinciden en que uno de los grandes aciertos de Cosmos es haber logrado una formación homologada para todos los operadores de justicia penal, iniciando por la policía. “Hablar un mismo lenguaje” no sólo permite una mejor coordinación a partir de las herramientas tecnológicas del SIU, también brinda una base conceptual y operativa para planear, instrumentar y evaluar política criminal de manera conjunta.

Como parte del Modelo de Profesionalización Policial y de Custodia, se homologó la profesionalización a través de la Formación Inicial Única, se estableció un esquema de evaluación del desempeño y un Subsistema de Carrera Policial, elementos que consolidaron un proyecto de vida para el personal facultado para el uso legal de la fuerza.

En el rubro de capacitación, se validaron 383 cursos de formación policial ante el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para incrementar el Estado de Fuerza y mejorar los procesos de ingreso, las 21 instituciones (municipales y estatales) de seguridad publicaron 117 convocatorias para la Formación Inicial Única, con lo que se logró reclutar 8,856 aspirantes, de los cuales 4,155 fueron seleccionados para el proceso de evaluación de control de confianza, y de esos, 2,230 se incorporaron a la formación inicial única, de los cuales 1,463 lograron ingresar a las instituciones de seguridad, es decir, sólo el 16% de los aspirantes, los mejor calificados y con mayor vocación, lograron superar el proceso más riguroso de México.

Todo el personal operativo y administrativo con funciones de naturaleza estratégica, ha presentado y acreditado la Evaluación de Control de Confianza, lo que implica que durante la administración se realizaron 9,262 evaluaciones para la permanencia y 6,202 para el nuevo ingreso, lo que suma un total de 15,464 procesos de evaluación.

El cumplimiento total del Control de Confianza, la Formación Inicial Única, la Evaluación de Competencias y la Evaluación del Desempeño, permitieron que en el 2019 Querétaro fuera el primer estado en el país en contar con el 100 por ciento de su personal obligado con el Certificado Único Policial (CUP), el cual prevalece hasta el día de hoy. Asimismo, Querétaro es el único estado en el país que cuenta con un Banco de ADN de todo el personal de las instituciones de seguridad, esto no sólo es un estándar de profesionalismo, sino de confiabilidad. Esto conllevó una inversión considerable de parte del gobierno estatal, como lo informó personal de Servicios Periciales al equipo de WJP. El alto costo y la tecnología requerida para este esfuerzo es un ejemplo para el resto de México. Su replicabilidad en otros estados depende de la posibilidad de etiquetamiento de recursos para este fin.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, se sintetizan los principales hallazgos de esta investigación seguidos por recomendaciones de política pública, divididas en tres rubros: planeación, implementación y evaluación. Los hallazgos son planteamientos consistentes que se han identificado en la revisión normativa, de datos cuantitativos y en las entrevistas a operadores del sistema de justicia penal, víctimas y sentenciados en Querétaro. En cada hallazgo se señala su nivel de avance, el grado de dificultad para instrumentarse en otras entidades y los cambios (normativos y de política pública) que conllevan.

6.1 Coordinación interinstitucional a través de datos compartidos y análisis conjunto de los problemas delictivos. A partir de la revisión normativa y del trabajo de campo, se puede observar que el éxito de la coordinación interinstitucional en el sistema de justicia penal de Querétaro se basa en un Sistema Informático Único (SIU) que comprende no sólo la información de primer respondiente y actuación del personal de procuración de justicia —a lo que se limitan la mayoría de los sistemas de información en varias entidades mexicanas— también incorpora información relevante para la sinergia entre actores procesales, como las medidas cautelares y el seguimiento post penitenciario a personas liberadas y con sentencia concluida (otra importante área de innovación de Cosmos). La integralidad de la información en el sistema, la formación especializada y estandarizada a todos los actores procesales para hacer uso inteligente de esa información y la disponibilidad de los datos en tiempo real conforman una plataforma dinámica y eficiente de colaboración. La plataforma tecnológica comprende no sólo datos de incidencia delictiva, también pone a disposición de todo actor procesal en Querétaro los datos institucionales y de desempeño de sus contrapartes, de tal manera que se garantiza la transparencia y hay un conocimiento de las capacidades y competencias de sus pares, lo cual se traduce en interdependencia positiva. Las reuniones semanales de los titulares de las instituciones del sistema de justicia penal local constituyen procesos estratégicos de planeación y evaluación de política criminal. Uno de los logros más sobresalientes de este modelo es que rompe con las inercias negativas entre actores procesales, que son reportados como los problemas más recurrentes en otras entidades mexicanas (México Evalúa, 2017-2019, *passim*): hay una relación sana y colaborativa entre policías municipales, estatales y las autoridades de la Fiscalía; hay comunicación eficiente y una relación fluida entre los administradores de casos en el Poder Judicial y los funcionarios de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares, Suspensión Condicional de Proceso, Libertad Condicionada y Medidas de Seguridad en Libertad (UMECA), lo cual permite mejorar las competencias reales para llevar a cabo procesos penales en libertad y hacer

efectivo el uso mínimo de prisión preventiva, que es una meta básica de política criminal del sistema procesal penal reformado.

Replicabilidad de la coordinación interinstitucional	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Cosmos. - Adaptación normativa y reglamentaria en varias de las instituciones de justicia penal. - Liderazgo del Consejo Estatal de Seguridad para vincular a municipios con el sistema estatal.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar en la consolidación del Servicio Profesional de Carrera para las distintas instituciones, estableciendo procesos meritocráticos para ascensos y desarrollo profesional. - Sistematizar los acuerdos y experiencias de coordinación para aplicación en otros estados. - Homologar competencias entre policías estatales y municipales. Los policías estatales señalaron en grupo de enfoque que al ser desplegados por regiones utilizan protocolos uniformes, pero hay rezagos en las policías municipales (en formación y competencias) para que utilicen los mismos protocolos que la estatal.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma normativa y reglamentaria. - Recursos financieros y humanos para el desarrollo tecnológico y para el uso inteligente de la información sistémica y delictiva. - Desarrollo de un mecanismo de capacitación y estandarización para homologar las capacidades de generación, sistematización y explotación de datos en un sistema único de información. - Centralización de una figura de coordinación de la política criminal en el gobierno estatal y descentralización de los procesos de toma de decisiones especializados. - Acuerdos vinculatorios con municipios e inter-institucionales en el gobierno estatal.

Recomendaciones de política pública:

- *Planeación.* Las reuniones semanales (sabatinas) de los titulares y equipos operativos de las instituciones de justicia penal en Querétaro son un ejercicio de coordinación y transparencia que facilita la colaboración y sinergia efectivas. En este espacio se realizan funciones importantes de planeación, sin embargo, es necesario dar pasos más firmes hacia la proactividad. La densidad de datos delictivos generados y sistematizados en el SIU permiten establecer correlaciones con validez longitudinal y avanzar en la prueba de modelos predictivos, sobre todo para delitos cuya incidencia se ha incrementado (en parte por la misma confianza ciudadana que aumenta la denuncia), como violencia familiar, las distintas modalidades de robo, otros delitos patrimoniales y homicidio. Cosmos tiene grupos de trabajo específicos para atender estos delitos, también hay vinculación real y efectiva entre los mecanismos de monitoreo del Centro de Comando, Control, Comunicación y Cómputo (C4) de la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Municipio de Querétaro —con uno de los *videowalls* más grandes y de mayor capacidad de América Latina—, los C4 en al menos 15 de los otros 17 municipios queretanos y la contraparte estatal, el Centro de Información y Análisis para la Seguridad (CQ-CIAS), e interconexión efectiva entre todos los operadores estatales. Estas condiciones privilegiadas, aunadas al hecho de que Querétaro no enfrenta una crisis grave de delincuencia organizada en su territorio, deben ser el punto de partida para acciones más focalizadas al combate de los delitos que más vulneran a la sociedad queretana, en términos de impacto económico y social, así como de temor al delito (cfr. ENVIPE y ENSU del INEGI). Los grupos de trabajo deben explotar y utilizar a cabalidad los recursos tecnológicos e informáticos con los que cuentan para este fin con miras a la co-creación de procesos de análisis delictivo, actuación basada en datos de los operadores de justicia y decisiones estratégicas de despliegue operativo, persecución penal, administración de justicia y ejecución penal que arrojen las reformas de Cosmos.
- *Instrumentación.* El Modelo de Atención Diferenciada al Delito (MADD) de la Fiscalía es una política de persecución penal estratégica, aunque las autoridades en Querétaro no lo llamen específicamente con ese nombre. La consonancia de objetivos estratégicos a través de la investigación y persecución penal identificados en los grupos de enfoque, realizados en la Fiscalía General en el marco de esta investigación, con fiscales especializados y peritos, demuestra que los casos atendidos por la Fiscalía se orientan a la obtención de resultados alineados con las prioridades institucionales y el uso eficiente

de los recursos. Es impresionante cómo con fondos principalmente estatales, la Fiscalía ha logrado desarrollar competencias periciales altamente especializadas y procesos de flujo en la investigación del delito que son pioneros en México. El reto para potenciar la integralidad de este esfuerzo es generar mecanismos de política criminal que puedan alinear el MADD con la operación de otros actores procesales. Esto es un proceso de política criminal que conlleva tres acciones secuenciales: a) identificar los problemas delictivos prioritarios (ya lo hace el MADD); b) analizar qué puede hacer cada institución de manera complementaria; c) diseñar intervenciones multi institucionales en el marco de una política criminal compartida. A partir de esos pasos, se deben seguir las rutas de instrumentación, evaluación y reformulación que son necesarios para la política criminal. Las instituciones en Querétaro tienen condiciones privilegiadas para esto: densidad de datos, calidad de los datos, transparencia y voluntad política. Una política criminal más articulada contribuye a mejores resultados.

- *Evaluación.* Cosmos ha desarrollado Estándares Nacionales de Competencia en la todas las instituciones de justicia penal locales. Esto constituye una base sólida para la evaluación, ya que cada estándar comprende una batería de indicadores para su cumplimiento y enuncia claramente las responsabilidades de cada funcionario para lograr un objetivo común, totalmente cuantificable. Esto permite mecanismos de evaluación puntuales para procesos institucionales, así como medir el desempeño personal y organizacional para una mejor transparencia. Al hacer esto, Cosmos da un paso muy importante en materia de rendición de cuentas entre los sistemas de justicia penal en las entidades mexicanas, ya que no sólo cumple con obligaciones de transparencia, sino que se compromete al cumplimiento de estándares. El siguiente paso en este camino es, mediante un sistema de datos abiertos, generar mecanismos dinámicos de evaluación con participación técnica especializada y ciudadana en general, dirigidos a aspectos nodales de acceso a la justicia y calidad en los servicios de justicia penal, que están claramente conceptualizados y definidos en los estándares.

6.2 Dignificación y condiciones laborales de los operadores del sistema. Los operadores y mandos entrevistados destacaron seis fenómenos en el ámbito de las condiciones laborales como los principales detonantes de cambio en el periodo 2016-2021: mejoras sustanciales en la infraestructura y equipo de trabajo; el Servicio Profesional de Carrera; el desarrollo de Estándares de Competencia; certificaciones de operadores; salario y prestaciones; estímulos y reconocimientos.

Replicabilidad de los procesos de dignificación de operadores de justicia penal	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Cosmos. - Establecimiento de Servicio Profesional de Carrera en la Policía Estatales, varias Policías Municipales, la Fiscalía General (autónoma), el Sistema Penitenciario, el Poder Judicial (autónomo) y en el Instituto de la Defensa Penal Pública. - Reformas a la normatividad interna para armonizarla con la Ley Cosmos, sus requerimientos de información, calidad en la atención ciudadana, eficiencia procesal y reconocimientos a operadores del sistema de justicia penal. - Estándares de competencia CONOCER por institución y proceso.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Los procesos formativos para el Servicio Profesional de Carrera han sido plenamente desarrollados, es necesario generar las condiciones y etiquetar los recursos para tener plazas disponibles para los ascensos meritocráticos que se establecen en los Planes de Carrera por institución.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma normativa y reglamentaria. - Asignaciones presupuestarias progresivas para: profesionalización, infraestructura y estímulos económicos a policías con desempeño superior a los estándares. - Voluntad política para reconocer públicamente el buen trabajo policial, ministerial, pericial, así como de guardia y custodia penitenciaria. - Financiamiento y recursos humanos para desarrollar estándares de competencia basados en principios conceptuales de las funciones y fundamentos operativos. - Homologación salarial entre fiscales y defensores, para aproximarse a la igualdad de armas en los procesos jurisdiccionales.

	- Mejoras salariales y de condiciones laborales a los operadores del sistema de justicia penal.
--	---

Recomendaciones de política pública:

- *Planeación.* Una de las reformas pro-dignificación más reconocidas por el personal de las instituciones de justicia penal queretanas entrevistadas para esta investigación fue la regularización de las sanciones disciplinarias. La planeación de política pública para combatir estas irregularidades en las instituciones queretanas debe concentrarse en las áreas o direcciones de asuntos internos. Se necesita etiquetar presupuesto para: a) diseñar estrategias de comunicación social que contrarresten el carácter estrictamente punitivo de Asuntos Internos que ha prevalecido en la mayoría de las instituciones de justicia penal queretanas; b) contratar a más personal especializado; c) formular procesos de investigación interna que respeten normas básicas de imparcialidad.

- *Instrumentación.* Los protocolos generan procedimientos operativos estandarizados para los policías y esto les permite tener certeza en su actuación. Sin embargo, los policías estatales y del municipio de Querétaro entrevistados señalan que tienen formación avanzada en los protocolos, pero que sus contrapartes en los municipios no tienen la misma base formativa para aplicar los protocolos y que eso les genera no sólo fricción, sino condiciones de trabajo que llegan a ser adversas cuando son desplegados en diversas regiones del estado. Los protocolos operativos policiales fueron co-creados por policías y se fundamentan en su experiencia en el terreno, han sido adoptados por los 18 municipios de Querétaro y, por tanto, son homologados en todo nivel de actuación policial. No obstante, las policías municipales no tienen posibilidades reales de instrumentarlos. Como parte del esfuerzo de formación única de Cosmos, es necesario capacitar a policías municipales en los mismos protocolos que utiliza la Policía Estatal y fortalecer sus competencias para poder aplicarlos. Hasta ahora varios policías estatales han formado a sus pares municipales en el apego a protocolos, es necesario apoyar este esfuerzo con recursos más amplios.

- *Evaluación.* Las instituciones de seguridad y justicia penal en Querétaro se han beneficiado de un proceso de gasto planeado, transparente, ejercido bajo criterios de eficiencia y orientación a prioridades. Sin embargo, los salarios y prestaciones no son definidos por estas instituciones, sino por la administración central. Se requieren procesos de programación y gasto que equilibren los riesgos y contribución social de los operadores de justicia penal con lo que se les paga. Los indicadores de riesgo posiblemente muestren

menos exposición a riesgo de estos operadores, comparados con los de otros estados. Sin embargo, en el terreno de la contribución social, la policía de Querétaro goza de reconocimiento social superior al de otros estados (cfr. ENVIPE, ENSU del INEGI) y esto debe tomarse en cuenta también al momento de definir sus ingresos.

6.3 Actos de investigación policial. El análisis de las respuestas de policías a las preguntas en las entrevistas permite observar que hay avances sustanciales en la recepción de denuncias por el uso de tableta electrónica. Los policías estatales y, en buena medida, los policías de los 18 municipios de Querétaro han desarrollado competencias avanzadas en los actos de investigación vinculados con funciones de primer respondiente y que no requieren autorización previa del Juez de Control, incluyendo inspecciones, revisión corporal, reconocimiento de personas, aportación de comunicaciones entre particulares, la entrevista a testigos, entre otras en la escena del presunto hecho delictivo, estipuladas en el artículo 251 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). El artículo 132 del mismo precepto normativo y el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica establecen como facultad de todas las policías realizar los actos de investigación. El Modelo Nacional da un paso más allá que el CNPP y desarrolla modelos de Unidades, así como indicadores de gestión en la materia. Sin embargo, todavía es necesario que la Policía Estatal avance en la ruta que marcan tanto el CNPP como el Modelo Nacional, formándose y realizando actos de investigación, eventualmente comprendiendo los que requieren autorización judicial. A partir de la recepción de denuncias, el contacto directo con víctimas, testigos y el lugar de los hechos, las policías Estatal y municipales tienen oportunidades privilegiadas para avanzar en este terreno.

Replicabilidad de los actos de investigación policial	
Avance en Querétaro	Medianamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	- Formación a policías en protocolos nacionales (empezando por Primer Respondiente) y en actos de investigación criminal.
Pendientes	- Los policías entrevistados para esta investigación reportan un tiempo de denuncia entre 50 y 60 minutos. Debe reducirse este tiempo, considerando que es una función de primer respondiente y que tienen el apoyo tecnológico de la tableta electrónica.

Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma normativa y reglamentaria. - Asignaciones presupuestarias progresivas para: profesionalización, infraestructura y estímulos económicos a policías con desempeño superior a los estándares. - Voluntad política de la Fiscalía para entender que las policías preventivas realizarán investigaciones y, en pleno uso de sus facultades, pueden tener contacto directo con el Poder Judicial.

Recomendaciones de política pública

- *Planeación.* Además de la necesaria aprobación de una ley sobre actos de investigación policial e idealmente una Ley de Policía en Querétaro, en el ámbito de las políticas públicas es imprescindible considerar en los programas estatales de formación las asignaturas necesarias para desarrollar competencias de investigación en policías estatales y municipales –revisando las cartas descriptivas de las asignaturas actuales y el número de horas de clase.
- *Instrumentación.* Bajo un paradigma de formación policial por competencias, algunas de las competencias genéricas para que los policías estatales y municipales de Querétaro realicen actos de investigación coinciden con las necesarias para sus funciones de primer respondiente, a saber: el conocimiento y corroboración de un hecho delictivo; el auxilio a personas en el lugar de intervención; la protección del lugar de intervención; las inspecciones a personas, vehículos o lugares; la priorización para el procesamiento del lugar de intervención; la detención y puesta a disposición y las entrevistas a víctimas. El desarrollo de estas competencias ya está incorporado al PRP y en los programas formativos de Querétaro, sólo es necesario reorientar las cartas descriptivas hacia funciones y una lógica de investigación policial. Esto facilita el ajuste al PRP, porque evita el aumento innecesario de horas de clase.
- *Evaluación.* Es necesario estudiar críticamente el papel de policías estatales y municipales en Querétaro como primer respondiente. La tableta electrónica genera un mecanismo de vinculación con el Fiscal Decisor que es didáctico y no sólo útil para el policía, sino también para la víctima. Sin embargo, los policías queretanos pueden hacer mucho más con la debida capacitación y realizar actos de investigación de manera

independiente, de acuerdo con las facultades que les otorga el CNPP y en concordancia con el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

6.4 Relación constructiva entre la Policía y los Fiscales. En la codificación de las entrevistas a policías se identificó un patrón longitudinal de relaciones positivas entre policías municipales y estatales con los fiscales. Esto es algo atípico en México, donde los conflictos entre policías y fiscales ocurren desde el momento procesal de la puesta a disposición, especialmente motivados por discrepancias de fiscales con la manera en que fueron completados los Informes Policiales Homologados por los policías. Es un momento muy sensible del proceso penal y de la generación de “puerta giratoria”, ya que el fiscal todavía retiene el poder fáctico para determinar la legalidad de una detención (sin ser autoridad judicial) al momento de la puesta a disposición. Los riesgos en los que incurre un policía en materia de responsabilidad y de represalias por parte de quienes fueron detenidos son altos, por tanto, suelen seguir las instrucciones del fiscal. Los operadores de Querétaro son un ejemplo para otras entidades sobre la manera de cimentar relaciones más positivas entre ambos operadores a partir de información compartida, la vinculación por la tableta electrónica, la formación homologada y la persecución de objetivos comunes.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios en las leyes y protocolos. - Interacción en el CQ-CIAS compartiendo datos. - Co-construcción de política criminal entre SSC y FGE.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Generar acuerdos vinculantes para hacer este esfuerzo sostenible.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada-baja, depende de la voluntad política de los actores, especialmente de las Fiscalías.
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Voluntad política. - Espacios compartidos para la generación de política criminal. - Datos abiertos entre ambas instituciones, apertura a la posibilidad de potenciar su capacidad de acción, compartiendo información.

- *Planeación.* Los avances tecnológicos del CQ-CIAS en materia de conectividad y tecnología, así como del SIU en materia de generación de insumos basados en evidencia para la planeación de política criminal son incuestionables. Sin embargo, Querétaro está inserto en el complejo entorno de la justicia penal mexicana y, al igual que en el resto del país, todavía se requieren lineamientos operativos y tácticos para asegurar la fiabilidad de la información sistematizada a través de la instrumentación efectiva del Informe Policial Homologado, y del Registro Nacional de Detenciones. Hay muy buena gestión de información, pero es necesario diseñar mecanismos para que la información que debe recolectarse para la federación no quite tiempo de más y no genere ineficiencia. Ya está superado el complejo problema de la relación policía-fiscales en Querétaro, es momento de dar este otro paso.

- *Instrumentación.* Tras varios años de colaboración, la buena relación entre policías y fiscales en Querétaro ha dado buenos frutos en áreas como la persecución de homicidios. Es importante generar metas de política criminal que lleven a la consecución de logros similares en la persecución de otros delitos del fuero común que afectan cotidianamente a la sociedad queretana, particularmente los robos cuya incidencia va en aumento.

- *Evaluación.* Es necesario documentar este importante acercamiento operativo y la generación de confianza entre policías y fiscales. Es impresionante verlos trabajar juntos en el CQ-CIAS, compartiendo información y colaborando plenamente. Se recomienda evaluar la naturaleza y alcance del flujo recíproco de información entre ambos actores. Los resultados dan buenas cuentas, pero es importante generar datos duros sobre este fenómeno para su sostenibilidad y para eventualmente buscar replicarlo en otros estados.

6.5 Formación integral de los operadores. Los problemas de formación inicial y continua son otro tema recurrente en las instituciones de justicia penal mexicana y otra área en la que Cosmos ha logrado avances sólidos. El éxito de la coordinación en Cosmos tiene un importante componente de armonía política, de liderazgos y afinidad en objetivos entre quienes encabezan las instituciones de justicia penal. No obstante, el cambio que se ha visto no sería posible sin otro proceso de abajo hacia arriba que se consolida con la formación única y la capacitación para usar plataformas tecnológicas comunes.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma integral a los planes de estudio. - Programa formativo en CECAFIS e institutos de diversos operadores que respeta los PRP, pero los trasciende con el objetivo de mejorar la eficiencia de Cosmos.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Generar un espacio de formación académica en justicia penal que lleve el Diplomado Cosmos a un programa más desafiante, colaborativo y transdisciplinario.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Alta. No se requiere invertir en infraestructura educativa, sino en el desarrollo de programas.
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Ajustes a normatividad de institutos y academias. - No es necesario crear un nuevo instituto o un CECAFIS como en Querétaro, las entidades pueden partir de la infraestructura que tienen y adaptar el/los programa/s a sus recursos y necesidades.

Recomendaciones de política pública

- Un importante parámetro de éxito de un proceso de formación policial teórico-práctico es que generen competencias para el diseño de operativos policiales que busquen obtener la libertad ordenada. Es decir, que logren alcanzar el sensible equilibrio que debe prevalecer entre el respeto a las libertades y derechos humanos de la población y el mantenimiento de la paz y el orden sociales. Este equilibrio es aún más difícil de mantener en sociedades que transitan hacia la democracia y frente a los retos particulares que imponen las amenazas de la delincuencia organizada en México contemporáneo y varios países de la región. Las currículas formativas deben considerar la preservación de la integridad ética policial en escenarios complejos de delincuencia organizada en la operación. El respeto a las libertades y derechos fundamentales es un punto central de la coincidencia de los objetivos de la formación policial con el sistema procesal penal, ya que ambas parten de una base garantista.

- La formación policial se ha concentrado demasiado en el Sistema Procesal Penal, sobre todo en la judicialización de casos, pero no necesariamente en fortalecer áreas de

intervención policial en la continuo de justicia penal. Asimismo, es necesario fortalecer la doctrina en la formación inicial y desarrollar con mayor profundidad las habilidades de contacto interpersonal, de resolución no violenta de conflictos y de actos de investigación.

- Se ha avanzado considerablemente en hacer transversales las perspectivas de derechos humanos y género en la formación policial, pero no se ha logrado un avance similar en la atención a víctimas.
- El PRP, al igual que sus herramientas implementadoras, carecen de dos elementos esenciales: protocolos que faciliten la estandarización de la capacitación y mecanismos de formación que atiendan a la diversidad de las instituciones policiales en México.
- Considerando la falta de capital humano, recursos materiales y la complejidad geográfica de México, es imprescindible usar estrategias de educación a distancia, medios audiovisuales y el “método de casos”, para alcanzar una estandarización de la formación policial.
- Se recomienda simplificar el PRP en concepto y lenguaje; definir las materias concretas a través de las cuales se puede implementar; definir objetivos de aprendizaje para cada asignatura; desarrollar malla curricular por asignatura; articular presentaciones modelo por materia; investigar los estudios de casos reales que dan sustento a los planteamientos teóricos de las materias; producir una biblioteca del policía mexicano.
- Se debe buscar un equilibrio entre el desarrollo de las siete competencias básicas de la policía consideradas en el PRP, más el desarrollo de habilidades interpersonales. El reto es que los policías sean orientados a solucionar problemas operativos, que puedan reconocer realidades sociales para poder intervenir en ellas. Se propone un modelo de formación policial que logre que los policías no sólo usen la ley, sino una serie de habilidades personales que dignifiquen su auto percepción y que permitan una mejor relación con la ciudadanía.
- El PRP es difícil de homologar en la formación policial de estados y municipios. Primero deben desarrollarse estándares de servicio y a partir de ellos diseñar estrategias pedagógicas que permitan alinear la función policial con el cumplimiento de los estándares.

6.6 Co-creación de política criminal con base en evidencia. Se producen muchos datos y se genera evidencia en Querétaro, pero todavía es necesario explotarla y procesarla para que se convierta en insumos adecuados para la política criminal. Las narraciones de los policías entrevistados para esta investigación muestran avances importantes en el diseño, planeación, instrumentación, evaluación y replicación en materia de política criminal. Los policías, en particular, al igual que el personal penitenciario, ha tenido la oportunidad de participar (muy de abajo hacia arriba) en la creación de protocolos. Eso es un avance fundamental, pero todavía es necesario abrir los espacios de toma de decisiones para que más allá del protocolo, la política criminal sea efectivamente co-creada.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Medianamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	- Formación a policías en protocolos nacionales (empezando por Primer Respondiente) y
Pendientes	- Los policías entrevistados para esta investigación reportan un tiempo de denuncia entre 50 y 60 minutos. Debe reducirse este tiempo, considerando que es una función de primer respondiente y que tienen el apoyo tecnológico de la tableta electrónica.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	- Reforma normativa y reglamentaria. - Asignaciones presupuestarias progresivas para: profesionalización, infraestructura y estímulos económicos a policías con desempeño superior a los estándares. - Voluntad política para reconocer públicamente el buen trabajo de los operadores del sistema de justicia penal.

Recomendaciones de política pública

- *Diseño.* Hay poco que hacer en el diseño y mucho que hacer en la integración de modelos. Por una parte, hay un Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda en la Fiscalía, que prioriza y hace eficiente su gestión, un Modelo de Atención a Víctimas bajo un Enfoque Ecológico en Atención a Víctimas, un Modelo de Operación Policial ... cada

Subcomisión se fundamenta en un Modelo. Eso es una de las fortalezas de Cosmos. Sin embargo, es necesario que los modelos se articulen, se integren para responder a prioridades de política criminal que puedan alinear sus esfuerzos. Las reuniones semanales de líderes de Subcomisiones contribuyen fuertemente a este fin, pero no son suficientes para generar la sinergia que requiere una política criminal consolidada.

- *Instrumentación.* El CQ-CIAS tiene los recursos tecnológicos y los recursos humanos para la explotación de información sistémica y delictiva con fines operativos. Pero es necesario generar grupos de trabajo que realicen extracción de datos, análisis y productos de inteligencia que no estén dirigidos a la operación, sino a la estrategia, a la acción proactiva. Querétaro no enfrenta crisis de seguridad similares a las de algunos estados vecinos y tiene una situación privilegiada para instrumentar mecanismos para generar productos de inteligencia que potencien su sistema.

- *Evaluación.* Un pendiente muy importante en el tratamiento de datos sensibles, como los que se utilizan en las instituciones de seguridad y justicia es garantizar que se resguardan y utilizan en el marco de legalidad y respeto a la privacidad de los ciudadanos. En Querétaro hay un importante banco de datos de ADN, que comprende información personalísima de los operadores del sistema de justicia penal y de otros ciudadanos. Es necesario evaluar los estándares de tratamiento de esa información y determinar los pasos a seguir.

6.7 Modelo de operación policial. La literatura especializada en estudios policiales, de una u otra manera, siempre enfatiza que nada es horizontal en las instituciones policiales. No obstante, en Querétaro el MOP se ha construido en buena medida de abajo hacia arriba y de manera colaborativa. No es horizontal, ni puede serlo, pero tiene las bases de apertura y consulta con los operativos que lo hacen altamente legítimo. El MOP ha logrado salud sistémica, es momento de pensar en la salud, sobre todo emocional, de sus integrantes.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Cosmos y ajuste a diversos marcos normativos. - Estándares de competencias CONOCER que regulan varios componentes del Modelo.

Pendientes	- Impulsar la participación de la comunidad empresarial y la sociedad civil en el fortalecimiento y dignificación de la policía, con base en los ejemplos de Chihuahua y Nuevo León.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	- Una orientación antropocéntrica en la reforma policial (priorizar a la persona, a los recursos humanos y no a la institución). - Recursos presupuestales para dignificar el trabajo policial. - Modernización de tecnología e infraestructura.

Recomendaciones de política pública

- *Planeación.* El MOP es un modelo integral y si bien los policías en Querétaro no enfrentan situaciones delictivas y de violencia relacionada con la delincuencia organizada al nivel que lo hacen sus contrapartes en otros estados, el contacto cotidiano con las víctimas y la cercanía con la comunidad genera tensión. Hay mecanismos de contención en la Policía Estatal y en las municipales, pero se requieren equipos más amplios de psicólogos especializados y suficientes para que los policías operativos tengan más posibilidades de contención para los policías que trabajan con víctimas del delito, terapia para quienes trabajan en entornos de menos estrés y seguimiento psiquiátrico a casos de trastornos más severos causados por la sobre exposición a la violencia a la que se someten los policías. En los países desarrollados, estos servicios están disponibles en los centros de salud. Al no contar con estos servicios en el sistema de seguridad social para trabajadores del Estado en México, es necesario crear cuerpos en las instituciones policiales o celebrar convenios con instituciones públicas.
- *Instrumentación.* Generar espacios de convivencia sana de policías con sus familias. La mejor práctica en este terreno es el Centro de Desarrollo Integral Policial en la Ciudad de Chihuahua, un centro deportivo y de recreación para policías y sus familias, que cuenta con instalaciones de primer nivel para el esparcimiento, convivencia y ejercicio. Este espacio fue creado con fondos del Fideicomiso para la Competitividad y la Seguridad Ciudadana de Chihuahua (formado por empresarios locales). Es importante replicar esta experiencia.
- *Evaluación.* Los exámenes de control de confianza comprenden pruebas y reactivos de salud mental, pero también deben incorporar pruebas de salud emocional. Algo que tienen

en común todos los policías que se han suicidado en México es que todos aprobaron los controles de confianza. Es contradictorio que, si se invierten tantos recursos fiscales en polígrafos, equipos especializados de polígrafistas y profesionales en cada una de las etapas del control de confianza, no se puedan identificar los riesgos de suicidio entre el personal. Estas salidas extremas no son tan comunes en Querétaro como en otras partes de México, pero es necesario prevenirlas. Los sistemas de alerta temprana han sido exitosos en policías de diversos países desarrollados, especialmente en Estados Unidos. A partir del seguimiento longitudinal del comportamiento de cada agente policial, sustentado en un registro diario de actividades, un equipo especializado identifica qué potenciales riesgos hay por cada elemento de incurrir en violencia de género, agresividad contra los ciudadanos, dañar a su familia o a sí mismo. Se llama alerta temprana, porque interviene de manera preventiva y focaliza los recursos hacia quienes lo necesitan de manera restaurativa, antes de separarlos de la institución.

6.8 Defensoría penal pública y subrogada. Un instituto desconcentrado coordina políticas de defensa penal de vanguardia y estratégicas, incluyendo la subrogación de servicios de defensa. Se desarrolló un Servicio Profesional de Carrera para defensores públicos y – cumpliendo con el objetivo de igualdad de armas de la reforma procesal penal—se han homologado los ingresos económicos de defensores públicos con los fiscales.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Medianamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios normativos y en la reglamentación interna. - Establecimiento de convenios. - Prácticas innovadoras que involucran al Sistema Penitenciario y otros actores procesales.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Avanzar en la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera. - Consolidar el modelo de defensa subrogada.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma normativa y reglamentaria. - Asignaciones presupuestales y procedimientos de certificación para defensa subrogada.

	- Voluntad política para dar a la Defensoría el lugar que merece.
--	---

6.9 Fiscalía. La Subcomisión del Modelo de Atención Diferenciada a la Demanda de Cosmos ha logrado fortalecer y consolidar los procesos de la Fiscalía General, así como de coordinarla y vincularla efectivamente con otros actores procesales.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía - Fortalecimiento de la normatividad interna - Desarrollo de infraestructura e inversión en sus recursos humanos, en su desarrollo personal y profesional.
Pendientes	- Fortalecer los avances en servicios periciales, infraestructura y tecnología con recursos económicos para insumos y suministros. El personal reconoce los avances en infraestructura, pero llegan a tener problemas de suministros.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos económicos para infraestructura y equipo. - Planeación estratégica. - Procesos de co-creación de política criminal. - Priorización para superar la saturación de las fiscalías.

Recomendaciones de política pública

- *Planeación.* Los recursos de la Fiscalía General son extraordinarios, deben potenciarse para convertirse en insumos para una política criminal estratégica. Pocas Fiscalías en México cuentan con los avanzados laboratorios forenses de la Fiscalía de Querétaro y con el inmenso capital humano en los equipos especializados de peritos en distintas especialidades. Esto ha logrado mejorar la calidad de las investigaciones, pero tiene todavía mucho potencial para ampliar el acceso a la justicia a través de procesos que puedan efectivamente restaurar a las víctimas a partir del análisis de indicios.

- *Instrumentación.* El mismo fiscal que inicia una carpeta es quien la concluye en la Fiscalía General de Querétaro. Es una práctica que parece simple, pero es en realidad revolucionaria y requiere un esfuerzo de disponibilidad de recursos humanos y planeación. La continuidad de esta buena práctica requiere inversión de parte de las futuras administraciones estatales y focalización del gasto público en mejoras de los procesos de flujo procesal para mejorar la eficiencia.
- *Evaluación.* En 2020 la Fiscalía General recibió más de 14,000 solicitudes de colaboración de otros estados, principalmente sobre delitos de homicidio y feminicidio. Es importante evaluar cómo impacta el involucramiento del personal de Fiscalía en la resolución de estos casos en la tasa de eficiencia de resolución de homicidios de Querétaro.

6.10 Subcomisión de Procesos Judiciales. Desde su integración al Sistema Cosmos, el Poder Judicial de Querétaro ha instrumentado cambios para aumentar el porcentaje de causas judiciales tramitadas y resueltas, uno de los indicadores más utilizados para evaluar la gestión judicial en México. La participación de personal jurídico especializado en la gestión de casos en juzgados ha sido fundamental para transformar la impartición de justicia en Querétaro y la celeridad procesal.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía. - Fortalecimiento de la normatividad interna. - Desarrollo de infraestructura e inversión en sus recursos humanos, en su desarrollo personal y profesional.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Visibilizar y potenciar la tasa de resolución de causas penales. - Monitorear en el tiempo el porcentaje de imputados con prisión preventiva como primera medida cautelar.
Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Alta
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos económicos para infraestructura y equipo. - Capacitar y desarrollar competencias especializadas en el personal responsable de la gestión de casos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Planeación estratégica. - Difundir ampliamente la calificación de usuarios del Poder Judicial. - Replicar el modelo de gestión celular del Poder Judicial de Querétaro (las unidades jurídico-administrativas) en otros estados: un coordinador, cuatro jueces, más personal administrativo (alrededor de 20 personas) para el apoyo en el desahogo de audiencias.
--	--

Recomendaciones de política judicial

- *Planeación.* El modelo de coordinación de gestión en las Unidades Jurídico-Administrativas del Poder Judicial de Querétaro es ejemplar, sobre todo la manera en que se puede planear la gestión de la carga de trabajo al tener la flexibilidad de que el personal administrativo no esté adscrito a un solo juez, como sucede en el sistema tradicional. Es importante rescatar la experiencia de este proceso y modelo en un manual de operaciones para que pueda ser compartido con otros estados. No un manual interno, como ya lo hay, sino uno que recupere las mejores prácticas que se generan con el modelo, considerando las voces de quienes ahí trabajan. A partir de esta investigación se pudo documentar, por ejemplo, el beneficio que representa para quienes trabajan en el equipo administrativo tener la seguridad de conocer de antemano qué días descansan, sus guardias, así como las fechas y horas en que se celebran los juicios. Recuperar estos testimonios contribuye a planear mejor y a compartir la experiencia con otras entidades.
- *Instrumentación.* El gran reto de instrumentación del modelo, como en todo Poder Judicial, es lograr que las audiencias se desahoguen en los plazos legales correspondientes. Esto es un reto mayúsculo en México, por la carga de trabajo procesal que generan que generan las fiscalías estatales. La respuesta de Cosmos a este desafío no se separa mucho de lo que fundamenta los otros modelos: la capacitación. A partir de las “constantes” es importante verificar que las audiencias programadas respondan a las necesidades de fiscales, defensores públicos o particulares.
- *Evaluación.* De acuerdo con lo observado en esta investigación, el Poder Judicial de Querétaro ha logrado desahogar procesos judiciales complejos de manera muy eficiente. Por ejemplo, con los controles de detención, las audiencias iniciales, audiencias privadas con orden de aprehensión. Esta eficiencia se ha alcanzado en buena medida por el trabajo

de coordinadores, que estandarizan tiempos por procesos y cargas de trabajo por juez. Vale la pena sistematizar esta información y, sobre todo, la función del coordinador usando la tecnología que proporciona el SIU para pre asignar casos por juez. Valdría mucho la pena documentar esa combinación de tecnología y gestión del coordinador utilizando los datos del SIU.

6.11 Sistema Penitenciario. La Comisión Estatal del Sistema Penitenciario es una institución moderna y garantista que cumple a cabalidad y supera los imperativos de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en materia de respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad; uso de tecnología y equipo para garantizar la seguridad de los centros penitenciarios; oferta de servicios y procesos para la reinserción social; un innovador y revolucionario sistema de seguimiento post penitenciario; un Servicio Profesional de Carrera, estipulado en su Reglamento Interno, que además de incorporar al personal de guardia y custodia, también comprende al personal de las áreas técnicas, garantizando la gobernabilidad y control de los centros. El Centro de Readaptación Social 2 (Femenil) de Querétaro fue calificado con el primer lugar nacional en la última edición del Diagnóstico Nacional Penitenciario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las diversas transformaciones y mejoras que han tenido lugar en los cuatro centros penitenciarios de Querétaro, así como recertificaciones de la American Correctional Association (ACA) muestran un panorama alentador para la política penitenciaria en la entidad.

Replicabilidad	
Avance en Querétaro	Altamente consolidado.
Medidas de sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de su base normativa. - Fortalecimiento de las alianzas con el sector empresarial para que la industria penitenciaria queretana sea eficiente y justa. - Desarrollo de capacidades de la Policía Procesal para responder a las necesidades de gobierno, seguridad interna y perimetral de los cuatro centros penitenciarios.
Pendientes	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar el Servicio Profesional de Carrera. - Establecer rutas críticas para las re-certificaciones de CALEA. - Mantener los altos estándares que han logrado el reconocimiento nacional e internacional del Sistema.

Posibilidad de replicabilidad en otras entidades	Moderada
Cambios necesarios para replicar	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma normativa y reglamentaria. - Asignaciones presupuestarias progresivas para mantener la seguridad, orden, limpieza y gobernabilidad en los centros penitenciarios, utilizando equipo y tecnología modernos. - Protocolos y lineamientos garantistas para las personas privadas de la libertad. - Servicio profesional de carrera penitenciaria y los recursos para hacerlo efectivo. - Fortalecimiento de los mecanismos de control interno. - Desarrollo de una Policía Procesal altamente especializada en la atención de las necesidades de centros penitenciarios. - Convenios interinstitucionales para el intercambio de información sensible con otros actores procesales.

Recomendaciones de política penitenciaria

- *Planeación.* El Modelo de Operación del Sistema Penitenciario queretano cuenta con recursos informáticos y especialmente con recursos humanos cuya formación y perfiles únicos los pueden convertir en agentes de cambio para prevenir e incluso predecir el número de incidencias entre las personas privadas de la libertad (motines, intentos de fuga, fugas, riñas). En el proceso de planeación de política penitenciaria en Querétaro es necesario aprovechar el cúmulo de información que proporciona el SIU para que el personal penitenciario y de áreas técnicas, con sus amplias competencias profesionales, pueda tomar decisiones predictivas sobre riesgos de inseguridad, basadas en datos. Considerando los Estándares G-VI-5, G-VI-6 y G-VI-7 de los Estándares Avanzados de las Naciones Unidas para Centros Penitenciarios Mexicanos, todavía es necesario contar con un registro del personal penitenciario cuando desempeñen funciones de primer respondiente en casos de motín, evasión o lesiones. Asimismo, en este mismo conjunto de estándares requiere mecanismos de actuación especializados en casos de motín para garantizar la seguridad de las niñas/os que viven en éste (Centro 2) o se encuentran de visita. Utilizar estos y otros estándares de UNODC permitirá llevar al Modelo a un siguiente nivel de desarrollo.

- *Instrumentación.* El Sistema Penitenciario local ya cuenta con el Estándar EC1296 “Ejecución de las entrevistas para la conformación de la información aplicativa al Plan de Actividades por Expectativa”, publicado con el aval de CONOCER. El proceso que llevará a la consolidación de este importante avance es la certificación del personal operativo y directivo en el Estándar, como un comienzo. El siguiente paso para instrumentarlo conlleva la capacitación y sensibilización de la población penitenciaria sobre el significado y dimensión del Plan de Actividades por Expectativa. Esto debe hacerse de manera focalizada, con instrumentos y mecanismos de acercamiento para población que lleva ya años privada de la libertad y para quienes son de nuevo ingreso. El primer grupo viene de un sistema previo a la Ley Nacional de Ejecución Penal y aunque ya se haya involucrado en la elaboración de un Plan de Actividades, debe comprender cabalmente lo que significa el nuevo esquema, bajo el estándar de CONOCER. Para la población que ingresa a los centros penitenciarios se requiere otra aproximación, pero es igualmente importante hacer énfasis en cómo este Plan tiene incidencia directa en el respeto a sus derechos. Otros importantes procesos restaurativos, sobre todo en el CERESO 2 de Querétaro se beneficiarían del uso de los Estándares de UNODC para su mejor instrumentación y eventualmente de la generación de un nuevo estándar de CONOCER.

- *Evaluación.* La mayoría de los indicadores que utiliza el Sistema Penitenciario queretano son de proceso, es necesario empezar a definir indicadores de impacto. La densidad de datos que ha generado la recolección sistemática de información penitenciaria en la entidad permite reunir información para una línea base y medir el avance de estrategias y políticas desarrolladas, confrontándolas con metas, identificando qué impacto han logrado las acciones. La canasta actual de indicadores es vasta, pero Querétaro podría ponerse por delante de los otros sistemas penitenciarios estatales en México generando indicadores de impacto.

Créditos

En el presente informe Juan Salgado –Investigador Senior de *World Justice Project*— sistematiza y analiza insumos de investigación documental y de campo realizados entre agosto de 2020 y mayo de 2021 por el equipo de investigación local que coordinó, integrado por Alejandro Fontecilla y Emilio Paulin. Ambos investigadores cuentan con experiencia profesional y académica analizando los procesos de justicia penal en Querétaro, su profundo conocimiento de las instituciones locales y las tareas de investigación que realizaron son importantes pilares de este informe.

Alejandro Ponce, *Chief Research Officer* y Tim Kessler, *Mexico Country Director* de WJP, han contribuido en las revisiones, mejoramiento de las hipótesis y del plan de investigación. Gabriela Márquez, Giomar Ordóñez e Iván Figueroa, también de WJP, con la coordinación de Paulina Vega, transcribieron una gran parte de las entrevistas a profundidad y grupos de enfoque realizados a operadores de justicia penal en Querétaro. Irene Heras y Natalia Jardón han sido responsables del diseño y edición de este documento.

Esta investigación ha sido posible gracias al compromiso, acompañamiento y todas las puertas que abrieron el Gobernador de Querétaro, Lic. Francisco Domínguez Servién; el Mtro. Juan Marcos Granados, Secretario de Seguridad Ciudadana; el Mtro. Juan Martín Granados, Secretario de Gobierno; el Mtro. Alejandro Echeverría, Fiscal General y la Dra. Mariela Ponce, Magistrada del Poder Judicial de Querétaro. Asimismo, se reconoce y agradece la amable disposición y apertura de todos los mandos y elementos operativos que colaboraron para esta investigación en la Policía Estatal, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública Municipal de la Ciudad de Querétaro, Centro de Capacitación Formación e Investigación para la Seguridad Pública en Querétaro (CECAFIS), Centro de Información y Análisis para la Seguridad en Querétaro (CIAS-CQ), Fiscalía General del Estado, Poder Judicial, Defensoría Pública, Comisión Estatal del Sistema Penitenciario, Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares, Suspensión Condicional de Proceso, Libertad Condicionada y Medidas de Seguridad en Libertad (UMECA), Comisión Estatal de Atención a Víctimas (CEAV). En particular, se hace un reconocimiento especial a las y los policías estatales, municipales, personal de UMECA, MASCC, FGE y UMECA que participaron en los grupos de enfoque. Sus aportaciones y análisis (anonimizadas en este informe) han sido muy importantes para esta investigación.

REFERENCIAS

- **Bibliografía general**

- Arias, P, H Rosada-Granados, M Saín (2012) *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Blomberg, TG, JM Brancale, KM Beaver, WD Bales (2016) *Advancing Criminology and Criminal Justice Policy*. Londres: Routledge.
- Cano, I (2004) *La policía y su evaluación. Propuesta para la construcción de indicadores para la evaluación del trabajo policial*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- CIDAC (2017) *Metodología de evaluación al policía primer respondiente*. México: CIDAC
- (2016) *Metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. México: CIDAC.
- (2013) *Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México*. México: CIDAC.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018) *Recomendación 15V2018-CNDH por Violaciones Graves a los Derechos Humanos*. México: CNDH.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (2017) *Protocolo Nacional de Actuación Policial para Salas de Audiencia*. México: CNS.
- Cooper H, LV Hedges y JC Valentine (2009) *Handbook of Research Synthesis and Meta-Analysis*. Nueva York: SAGE [2a Ed].
- Denham, T (2008) *Police Reform and Gender*. Ginebra: UN Istraw - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Fassin, D (2011) *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*. Paris: Seuil.
- García, J. (2011) 'Modelo educativo basado en competencias: importancia y necesidad'. *Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 11, núm. 3, pp. 2-26.

Glaser, BG y AL Strauss (2000) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Nueva York: Routledge.

Gobierno del Estado de Querétaro (2016) *Primer Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

----- (2017) *Segundo Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

----- (2018) *Tercer Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

----- (2019) *Cuarto Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

----- (2020) *Quinto Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

----- (2021) *Sexto Informe de Gobierno de Francisco Domínguez Servién*. Querétaro: Gobierno del Estado.

INEGI (2019) *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Cívica*. México: INEGI

Ktratcoski, P y M Edelbacher (2016) *Collaborative Policing. Police, Academics, Professional and Communities Working Together for Education, Training and Program Implementation*. Nueva York: Taylor and Francis.

Lewis, C (2007) "International Structures and Transnational Crime", en: T Newburn, T Williamson y A Wright (eds.) *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan, pp. 175-199.

Maguire (2011) "Criminal Investigation and Crime Control", en T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan.

Mazerolle, L, C Lum y A Braga (2014) "Using Experimental designs to Study Police Interventions" en MD Reisig y RJ Kane (eds.) *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford: Oxford University Press, pp. 497-517.

México Evalúa (2016) *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México*. México: México Evalúa.

----- (2016a) *Hallazgos 2016*. México: México Evalúa.

----- (2017) *Hallazgos 2017*. México: México Evalúa.

----- (2018) *Hallazgos 2018*. México: México Evalúa.

----- (2019) *Hallazgos 2019*. México: México Evalúa.

Nelken, D (2010) *Comparative Criminal Justice*. Londres: SAGE.

Newton, M (2008) *The Encyclopedia of Crime Scene Investigation*. Nueva York: Infobase.

Open Society Justice Initiative (2018) *Modelos de Justicia*. Nueva York: OSF.

Roberts, P (2007) "Law and Criminal Investigation", en T Newburn, T Williamson y A Wright (eds.) *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan, pp. 92-145.

Salgado, J y C Barbour (2018) *Community Policing in the Mexican Cities of Morelia and General Escobedo In-Depth Report*. Ciudad de México-Belfast: Report for the UK Home Office.

----- (2014) *Reforma policial y el nuevo sistema procesal penal en México*. México: SEGOB.

Secretaría de Gobierno de Querétaro (2018) *Plan Estratégico Cosmos*. Querétaro: Gobierno del Estado.

Secretaría de Gobernación, México (2012) *Procedimiento Sistemático de Operación para la Preservación del Lugar de los Hechos y Cadena de Custodia*. México: SEGOB.

Taplin, J. (2003) *Functional Competency Requirements for General Policing Investigators*. Victoria: Royal Roads University.

Tong, S., Bryant RP, Hovart MH (2009) *Understanding Criminal Investigation*. London: Willey-Blackwell.

UK College of Policing (2016) *Competency and Values Framework for Policing. Overview of the Framework*. Londres: UK College of Policing.

----- (2015) *Toolkit for the Selection of Chief Officers*. Londres: UK College of Policing.

Walker, S (1976) 'Police Professionalism. Another Look at the Issues'. *The Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 3, issue 6.

White, S (2001) "Auto Ethnography as Reflexive Inquiry. The Research Act as Self-Surveillance" en Shaw I y N Gould (eds) *Qualitative Research in Social Work*". Londres: SAGE.

Zepeda, G (2010) *Índice de Desempeño del Sistema Penal*. México: México Evalúa.

- **Marco Normativo y documentos oficiales**

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del estado de Querétaro, denominada "Cosmos"



worldjusticeproject.mx

 [@TheWJP_mx](https://twitter.com/TheWJP_mx)

 [worldjusticeproject_mx](https://www.instagram.com/worldjusticeproject_mx)

 facebook.com/thewjp