



Hallazgos desde lo local 2019

Seguimiento y evaluación del sistema
de justicia penal en **Ciudad de México**





Introducción

En 2016, con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en todo el territorio nacional, concluyó la implementación de la reforma legal más grande de la historia moderna en México. Con este hito, el sistema penal adversarial, aprobado en 2008, entró en vigor en todo el territorio y para todos los delitos. Sin embargo, el largo trabajo para consolidar el sistema de justicia penal apenas comenzaba.

La consolidación del sistema procesal penal adversarial tiene como objetivo la concreción de las demandas de una mejor y más efectiva justicia penal. Se trata de un proceso que exige una aproximación más precisa de los retos locales, los que enfrenta cada institución en las entidades federativas o, incluso, los que se observan en cada fase del proceso penal, sin dejar de observar los retos y objetivos comunes en un mediano y largo plazo. Esta necesidad se enlaza con nuestro mandato en México Evalúa, pues consideramos que la justicia penal es uno de los temas prioritarios de la agenda pública. Nos dedicamos a su seguimiento y evaluación constante porque nuestra misión es construir conocimiento público, aportar elementos al debate informado y proponer soluciones, en forma de hoja de ruta, basadas en evidencia.

Este año, como parte de la séptima edición del reporte *Hallazgos 2019*, inauguramos una nueva etapa en la evaluación del sistema: la incorporación natural de la perspectiva local, en forma de serie de 'cuadernos'. En esta primera edición publicamos tres cuadernos pioneros: Nuevo León, Coahuila y Ciudad de México. Son, formalmente, los que inauguran los *Hallazgos desde lo local*, que se ampliarán año con año. Es decir, iremos sumando entidades paulatinamente.

Con el análisis de estas tres entidades buscamos tener una mirada más profunda y detallada sobre la operación y los resultados del sistema de justicia penal en los distintos contextos. Nos proponemos comparar, para cada entidad federativa, los cambios en el funcionamiento del sistema en sus distintas instituciones y procesos con respecto al año anterior, teniendo como referencia los resultados y promedios nacionales.

El ejercicio muestra diferencias claras en el funcionamiento de cada sistema local en aspectos como los delitos y fenómenos criminales que son conocidos y procesados por la justicia, y los tipos de resoluciones que brindan, incluido el uso de mecanismos alternativos, del juicio oral y de las sentencias correspondientes. En estos tres sistemas de justicia penal locales observamos particularidades notables, como el uso del archivo temporal, las tasas de congestión en sede ministerial y judicial, y el desempeño respecto a la atención a víctimas e imputados, a través de la defensoría pública.

Gracias a este nivel de detalle, los resultados aquí presentados facilitan la identificación de aspectos de mejora en cada sistema local, conforme a parámetros generales y reconociendo las necesidades específicas de los contextos socioeconómicos en los cuales operan. Esto complementa y amplía los alcances del análisis de los resultados del sistema de justicia penal a nivel nacional.

Finalmente, queremos agradecer el extraordinario apoyo que brindaron la Fundación Friedrich Naumann y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la realización de este estudio, y a las autoridades locales que colaboraron con información detallada.

Sistema de justicia penal: CDMX



Contexto sociopolítico

1.1. Panorama socioeconómico

La Ciudad de México se ubica en la región centro del país; limita al oeste, norte y este con el estado de México, y al sur con el estado de Morelos. En 2015 contaba con una población de 8,985,339 personas, de las cuales el 52.6% eran mujeres y el 47.4% eran hombres. En 2010, el 99.5% de la población vivía en zonas urbanas, muy por encima de la media nacional, que equivale al 78%.¹

La población indígena en la Ciudad de México, muy escasa, equivale al 1.4% de la población, y está representada por 122,411 personas, todas ellas hablantes de una lengua indígena. Las lenguas indígenas más habladas en la Ciudad de México son náhuatl, mixteco, otomí y mazateco.²

La Ciudad de México y su zona conurbada se siguen desempeñando como el centro económico, político y cultural del país. En 2018, la Ciudad de México fue la entidad que más aportó al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, con el 17.7%.³ En 2016, la aportación al PIB por sector de actividad económica se distribuía de la siguiente manera: 0.1% del sector primario (actividades extractivas, agricultura, ganadería y pesca), 10.3% del sector secundario (industrias manufactureras, minería, construcción y generación, transmisión y distribución de energía) y 89.6% del sector terciario (comercio, transporte, servicios, medios).⁴

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

² Ibid.

³ Inegi, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).



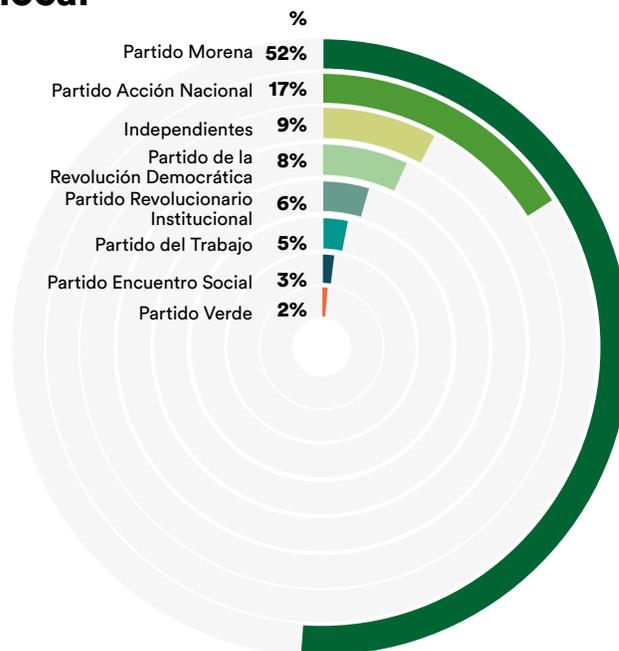
En 2018, 30.6% de la población vivía en situación de pobreza y 1.7% vivía en situación de pobreza extrema.⁵ La Ciudad de México, que tiene un nivel de marginación muy bajo, ocupa el lugar número 32 en el ámbito nacional de ese registro.⁶ En relación con el resto del país, la Ciudad de México tiene el nivel de desarrollo más alto, lo que la ubica en el primer lugar nacional con un Índice de Desarrollo Humano de 0.83 (donde uno es el máximo).⁷

1.2. Contexto político e institucional

El 17 de septiembre de 2018 entró en vigor la primera Constitución Política de la Ciudad de México con lo que se modificó el estatus jurídico-político para equipararse con el resto de las entidades federativas, sin perder la característica de ciudad capital y sede de los Poderes de la Unión.⁸ Con este ordenamiento jurídico se actualizó el andamiaje institucional en la Ciudad de México, así como el conjunto de derechos humanos reconocidos en esta entidad federativa. En ese mismo año, Claudia Sheinbaum Pardo, candidata del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) fue electa y tomó posesión como Jefa de Gobierno para el periodo 2018-2024. Su gabinete se conforma de 20 dependencias centrales en distintas materias para dar funcionamiento de manera conjunta a la administración pública de la ciudad; actualmente, la Secretaría de Gobierno es encabezada por José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, y la Secretaría de Seguridad Ciudadana es encabezada por Omar Hamid García Harfuch.

La Legislatura de la Ciudad de México está integrada por 33 diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 33 diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal. La primera legislatura de la ciudad está integrada de la siguiente manera: Morena con 34 escaños (52%), Partido Acción Nacional (PAN) con 11 escaños (17%), Independientes con seis escaños (9%), Partido de la Revolución Democrática (PRD) con cinco escaños (8%), Partido Revolucionario Institucional (PRI) con cuatro escaños (6%), Partido del Trabajo (PT) con tres escaños (5%), Partido Encuentro Social (PES) con dos escaños (3%), y el Partido Verde con un escaño (2%).⁹

Gráfico 1. Composición del Congreso local



Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Ciudad de México

La Comisión de Administración y Procuración de Justicia es presidida por el diputado Eduardo Santillán Pérez y tiene como vicepresidente al diputado Carlos Hernández Mirón, ambos de Morena; además, funge como secretario el diputado Diego Orlando Garrido López del PAN. La actual Legislatura del estado se instaló el 17 de septiembre del 2018.¹⁰

El Poder Judicial del estado, depositado en el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), cuenta con una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y Juzgados. Actualmente es presidido por el magistrado Rafael Guerra Álvarez. El TSJ funciona en Pleno y en Salas en distintas materias como civil, familiar y penal.¹¹

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX) está presidida por la fiscal general Ernestina Godoy Ramos, sobre quien recae la rectoría y conducción de la institución del Ministerio Público. Permanece en el cargo cuatro años con posibilidad de ser ratificada por un periodo adicional. La Fiscalía es un organismo públi-

⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Pobreza 2018", https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/DistritoFederal/Paginas/Pobreza_2018.aspx

⁶ Consejo Nacional de Población (CONAPO), índice de marginación por entidad, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/459283/02_Capitulo_2.pdf

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf

⁸ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aef6ed302d12aa901f05e4cb9a6c84.pdf>

⁹ Congreso de la Ciudad de México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/conoce-tu-diputado-106-1.html>

¹⁰ Congreso de la Ciudad de México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/historia-101-1.html>

¹¹ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

co constitucional autónomo, de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión plena.¹²

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) es un organismo público autónomo con carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con plena autonomía técnica y de gestión. Actualmente es presidida por Nashieli Ramírez Hernández, quien asumió el cargo en 2017, el cual tiene una duración de cuatro años con la posibilidad de reelección una sola vez para un segundo periodo de igual duración.¹³

Contexto en materia de seguridad pública

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) de 2019, en la Ciudad de México se considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja a la entidad, seguido de la falta de castigo a delincuentes, y la corrupción. Los tres espacios donde la población se sintió más insegura son: el transporte público, el cajero automático en la vía pública y la calle. Las tres principales conductas antisociales o delictivas identificadas son: consumo de alcohol en la calle, robos o asaltos frecuentes y consumo de droga.¹⁴

Según el Índice de Paz en México 2019, la Ciudad de México se ubicó en el lugar 20 de 32, con un puntaje de 2.76 en una escala de 1 a 5, donde 1 es un contexto más pacífico y 5 uno menos pacífico. De esta manera, en el periodo 2016–2019 se registró una tendencia negativa en la ciudad, pues se pasó de 2.38 a 2.76 puntos.¹⁵

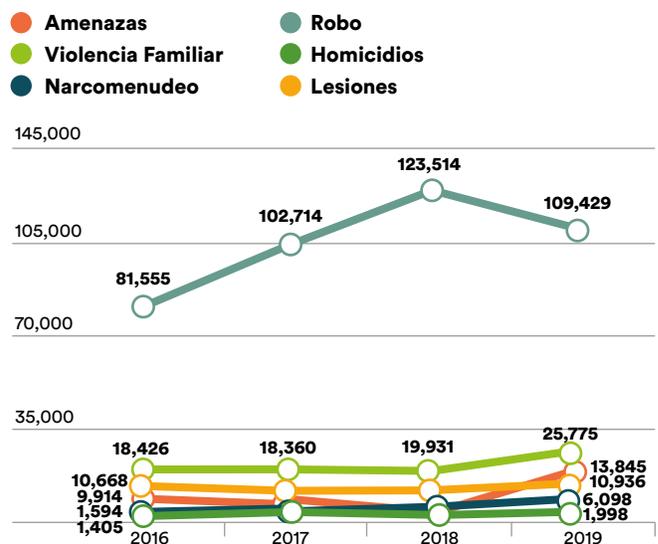
En cuanto a la evolución de la incidencia delictiva en la Ciudad de México, cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) muestran que el robo, en sus distintas modalidades, se mantuvo como el delito más frecuente en el periodo 2016 a 2019, con un promedio de 104,303 casos; en 2018, no obstante, había presentado un pico de 123,514 casos.

En cuanto al delito de violencia familiar, en el periodo analizado se observó un incremento continuo, pasando de 18,426 casos en 2016, a 25,775 en 2019, lo que re-

presentó un aumento del 40%, el mismo porcentaje de aumento que registró el delito de amenazas en el mismo periodo. Por su parte, el delito de narcomenudeo presentó el mayor incremento porcentual de los delitos analizados, con un aumento del 343%. Respecto al delito de lesiones, éste no tuvo variaciones importantes en el periodo.

En el caso de homicidios, en 2016 se registraron 1,594 casos, cifra que aumentó anualmente hasta ubicarse en 1,998 casos en 2019, lo que representó un incremento de 25% en el periodo.

Gráfico 2. Incidencia delictiva



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP

Por su parte, el delito de feminicidio mostró un aumento en el periodo de 2016 a 2019. En 2016 el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reportó 46 casos; en 2017 fueron 37 casos, en 2018 fueron 43 casos y en 2019 fueron 71 casos. En materia de secuestro, en 2016 fueron 46 casos, en 2017 fueron 40 casos, en 2018 se presentó un pico de 280 casos, y en 2019 fueron 175 casos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se estima que en 2018, en la Ciudad de México, se denunció el 9.1% de los delitos, de los cuales el Ministerio Público

¹² Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67645/31/1/0

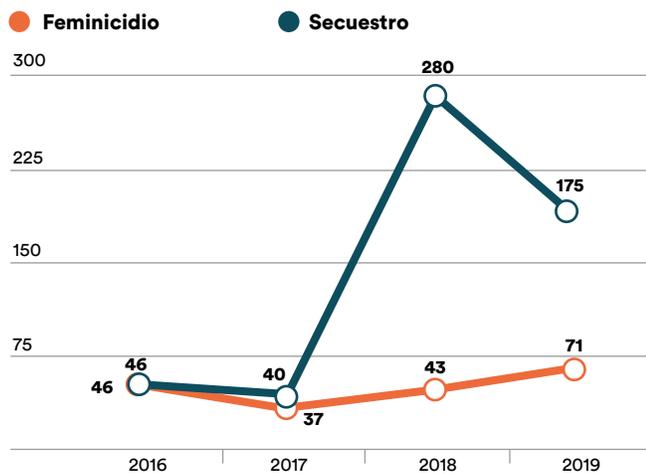
¹³ Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/1cd8f799fee2704ead0da0eba279341d3096600.pdf>

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019", https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_cdmx.pdf

¹⁵ Índice de Paz México 2019, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/04/MPI-2019-ESP-Report-web.pdf>



Gráfico 3. Incidencia delictiva (2)

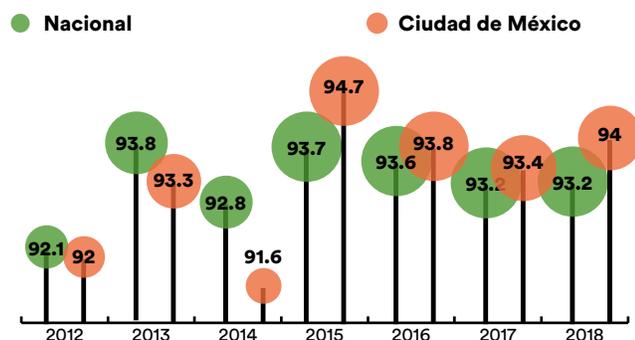


Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP

inició una averiguación previa o carpeta de investigación en el 65.5% de los casos. En 2019, entre las razones de las víctimas para no denunciar los delitos, destacan la pérdida de tiempo, con el 35.2%, y la desconfianza en la autoridad, con el 19.6% (ambas percepciones atribuibles a la autoridad). Al observar la gráfica comparativa por año se destaca que del 2012 al 2018 la cifra negra no disminuye del 91%, en ningún año; incluso se observa que del 2015 al 2019 fue mayor al promedio nacional.

La ENVIPE estimó que para 2018, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares en la Ciudad de México representó un monto de 31,503.5 millones de pesos, lo que corresponde al 11% del costo total estimado a nivel nacional.

Gráfico 4. Cifra Negra - Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE

Respecto al nivel de confianza en autoridades del Sistema de Justicia Penal del ámbito estatal, en la Ciudad de México el 39.6% de la población de 18 años y más tiene mucha o algo de confianza en la policía estatal, el 39.2% confía en los jueces, el 36% confía en la policía ministerial o judicial, y el 35.3% confía en el ministerio público (Fiscalía).¹⁶ En el Índice de confianza en el Sistema de Justicia Penal, la Ciudad de México ocupó el último lugar con -28.2 puntos, lejos del promedio nacional que fue de -7.8%.¹⁷

Por su parte, en torno a la percepción de corrupción de las autoridades de seguridad y de justicia en la Ciudad de México, 83.9% considera que la policía estatal es corrupta, 83.8% opina lo mismo sobre el ministerio público (Fiscalía), 83.2% lo piensa en el caso de la policía ministerial o judicial, y 82.4% en el caso de los jueces.¹⁸

Avance en la consolidación del SJP acusatorio

El Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal es un instrumento que evalúa las "condicionantes" descritas en el segundo capítulo del reporte *Hallazgos 2019* —la metodología de evaluación de la que emana este trabajo—, las cuales se conforman por siete grandes ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

Dichos ámbitos son los siguientes:

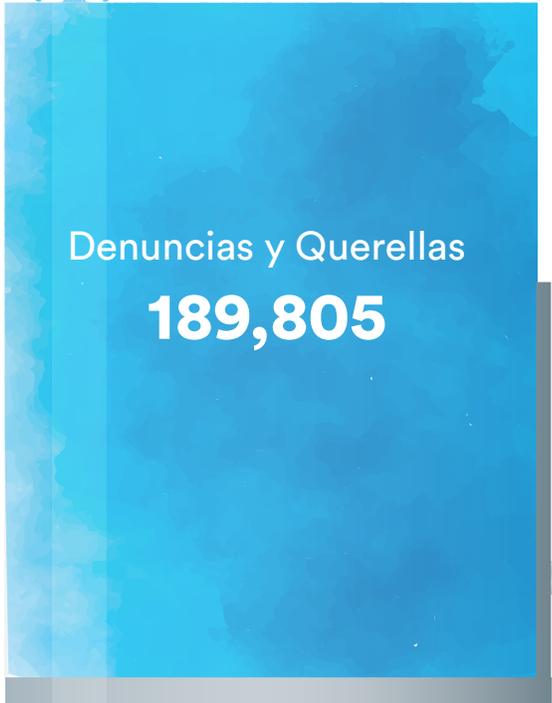
1. Sistema nacional de coordinación técnica.
2. Sistema institucional de coordinación técnica.
3. Proceso de planeación integral continuo y público.
4. Sistemas de registro de información, seguimiento y evaluación integral.
5. Proyección adecuada y gasto eficiente de recursos financieros.
6. Publicidad, transparencia y participación ciudadana.
7. Simetría institucional.

Para la medición de este año 2019 se estableció un estándar mínimo de 800 puntos a alcanzar, con un objetivo ideal de 1000 puntos. En el caso de la Ciudad de México, en 2019 obtuvo un puntaje de 408, y se ubicó en el décimo séptimo lugar del ranking nacional. Respecto a los

¹⁶ Idem.

¹⁷ México Evalúa, "Hallazgos 2018, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México" 2019. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2018-3.pdf>

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019", https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_cdmx.pdf



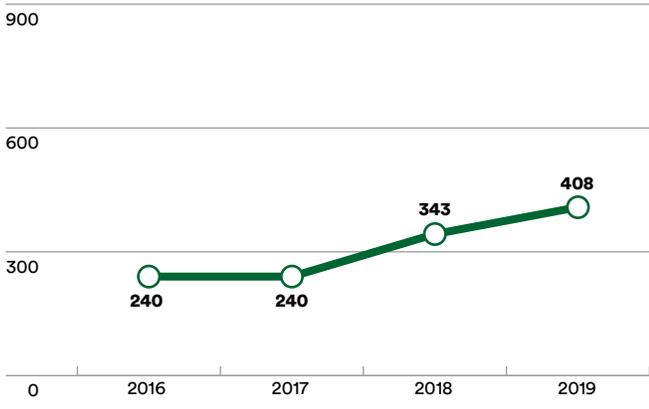
Carpetas de investigación iniciadas

189,805
(100%)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa

Gráfico 5. Ranking de consolidación del SJP



Fuente: Elaboración propia

años anteriores, de 2018 a 2019 hubo en la Ciudad de México un incremento de 19%, mientras que en el periodo 2016 a 2019 el incremento fue de 70% en el puntaje.

Desempeño del SJP

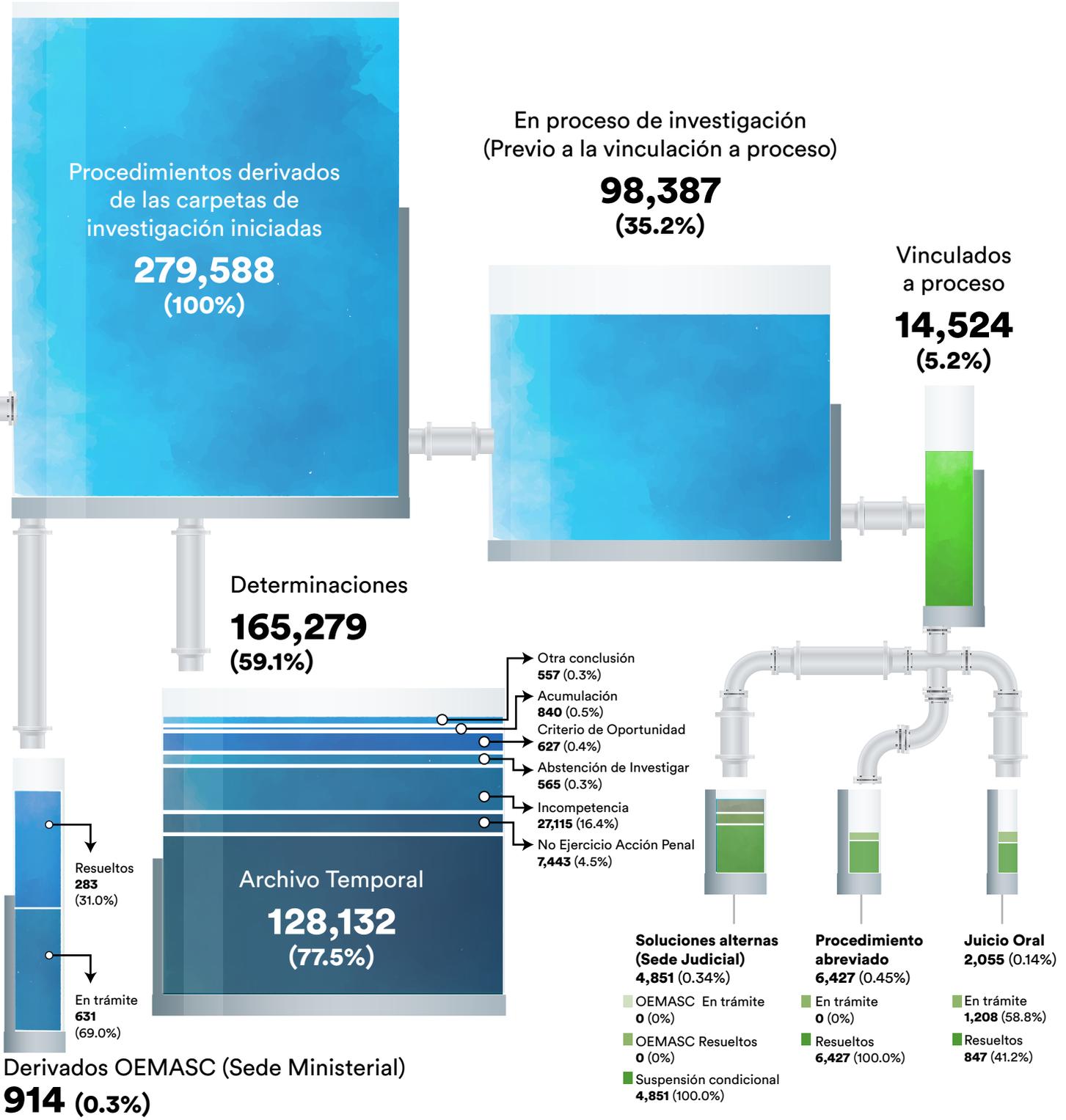
Tubería procesal penal

En 2019 se iniciaron 242,850 carpetas de investigación en la Ciudad de México, de las cuales 16.2% fueron con detenido y 83.8% sin detenido. De estas,¹⁹ 15.9% fueron determinadas por el Ministerio Público de acuerdo con la siguiente distribución: 75.9% por archivo temporal, 14.8% por incompetencia, 2.6% por acumulación, 4.8% por no ejercicio de la acción penal, 0.01% por abstención de investigar, 1.7% por criterio de oportunidad y 0.1% por otra conclusión. El 80% de las carpetas iniciadas se encuentra en proceso de investigación, 1.6% se derivó a algún órgano especializado en mecanismos alternativos

¹⁹ Cabe señalar que la Fiscalía estatal no entregó información sobre las carpetas de investigación pendientes de concluir del año anterior ni las reactivadas en 2019, por lo que los resultados presentados sólo consideran las carpetas iniciadas en el año.



Tubería procesal penal Ciudad de México 2019





de solución de controversias, 0.7% fueron judicializadas y sólo 1.7% se vinculó a proceso.

De los asuntos vinculados a proceso (causas penales), 0.8% se finalizaron por procedimiento abreviado y 0.6% se derivaron a soluciones alternas en sede judicial²⁰ (sólo suspensiones condicionales). Por último, 0.1% de los asuntos fueron derivados y resueltos por juicio oral.

Resultados de la Fiscalía²¹

En 2019 se iniciaron 242,850 carpetas de investigación de las cuales 16.2% fueron con detenido y 83.8% sin detenido. Comparado con el año anterior, hubo un incremento en las carpetas de investigación iniciadas con detenido de 5.4 puntos porcentuales, respecto al total de carpetas iniciadas.

Gráfico 6. Carpetas de investigación iniciadas

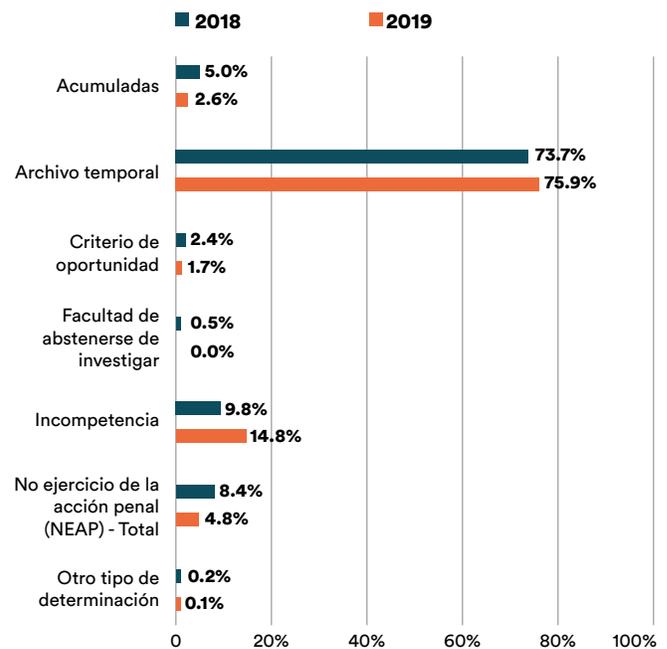


Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Ciudad de México

Respecto al porcentaje de carpetas de investigación determinadas, en 2019 fue de 15.9%, por lo que hubo un incremento de cuatro puntos porcentuales sobre el año anterior (12.1%). Si se compara con el porcentaje nacional en 2019, que fue de 44.7%, la Ciudad de México se encontró muy por debajo de este punto de referencia.

Al observar el tipo de determinaciones que realizó la Fiscalía, encontramos que en 2019 y 2018 el uso del archivo temporal fue la principal determinación (tres de cada cua-

Gráfico 7. Tipo de determinaciones



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Ciudad de México

tro carpetas determinadas). Le siguió la incompetencia con 14.8% en 2019 y 9.8% en 2018. Después, el no ejercicio de la acción penal con 4.8% en 2019, y 8.4% en el año anterior.

En cuanto a las carpetas de investigación judicializadas, en 2019 fueron 1,770, lo que representó 0.7% del total de carpetas iniciadas, cifra ligeramente mayor respecto al año anterior, que fue de 0.3%.

Respecto a las órdenes de aprehensión concedidas por el juez de control, en 2019 el 32.3% fueron cumplimentadas. Sobre las órdenes de comparecencia, el 67.5% han sido cumplimentadas.²²

Control de legalidad de la detención²³

En cuanto a las detenciones calificadas por el juez de control, 22.9% fueron calificadas como ilegales. Comparado con el año anterior, resulta en un aumento en el porcentaje ya que en 2018 fue de 15.9%.

²⁰ No se obtuvo el dato de las causas penales derivadas al Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (OEMASC).

²¹ Cabe señalar que el análisis de los resultados comprende una desagregación por los principales delitos; no obstante, en el caso de la Ciudad de México, la Fiscalía estatal no entregó la información desagregada como fue solicitada, por lo que no se realizó este tipo de análisis.

²² Datos de la Fiscalía capitalina.

²³ Por la falta de información por parte de la Fiscalía capitalina, no fue posible analizar el porcentaje de carpetas de investigación en trámite en las que se decretó la libertad durante la investigación conforme al artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ni en las que se decretó la libertad inmediata por no configurarse flagrancia conforme al artículo 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

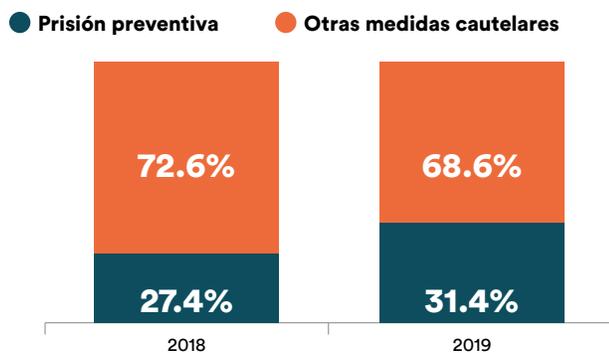


Medidas cautelares

En el caso de las medidas cautelares concedidas por el juez de control, en 2019 la prisión preventiva se utilizó en el 31.4% de los casos, cifra ligeramente mayor que en 2018, cuando se utilizó en el 27.4%.

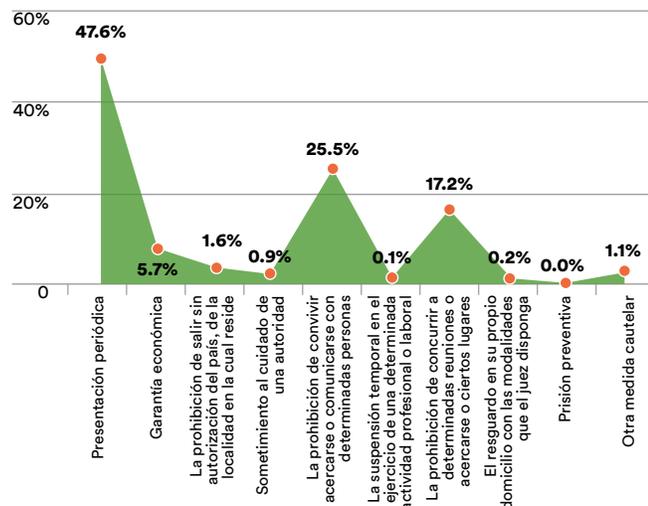
Respecto a las medidas cautelares supervisadas por la Unidad de Medidas Cautelares del ámbito estatal, las que tuvieron mayor porcentaje fueron la presentación

Gráfico 8. Medidas cautelares concedidas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Gráfico 9. Medidas cautelares supervisadas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

periódica (47.6%), la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas (825.5%) y la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares (17.2%).

Atención a personas víctimas

En 2019, el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas durante el año fue de 252,628 personas, cifra 39.3% mayor que el año anterior.²⁴

Servicios periciales y forenses

Respecto a los servicios periciales y forenses, no fue posible realizar el análisis ya que la Fiscalía estatal no entregó información sobre los servicios que fueron solicitados durante 2019.

Defensoría pública

En 2019, la Defensoría Pública de la Ciudad de México tuvo una carga de trabajo de 369 imputados representados en promedio por defensor, cifra considerablemente mayor que el promedio nacional, que fue de 209 imputados por defensor.²⁵

Del total de imputados representados, el 1.6% no fueron vinculados a proceso, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 4.7%. Por su parte, el 5.6% recibió una sentencia, cifra menor al promedio nacional, que fue de 4%.

Mecanismos alternativos

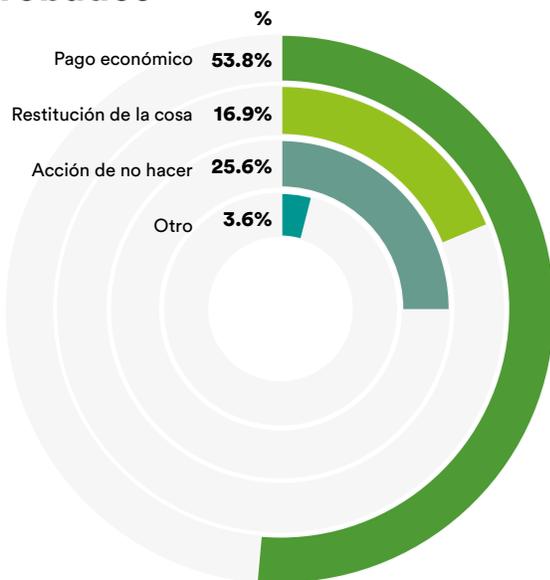
En relación con los Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos Penales (MASCP), en 2019, en sede ministerial, se reportó un total de 3,962 casos (ya sean carpetas de investigación, números de atención u otro registro administrativo) turnados a MASCP, lo que representa 1.6% del total de carpetas iniciadas.

En cuanto a los acuerdos reparatorios, en 2019 se aprobaron en el 36% de los casos turnados a MASCP, mientras que fueron alcanzados en el 29.4% de los casos. Sobre los tipos de acuerdos reparatorios, la mayoría fueron pago económico (53.8%), seguido por acción de no hacer (25.6%), la restitución de la cosa (16.9%), y otro tipo de acuerdo (3.6%).

²⁴ Hay que señalar que la Fiscalía estatal no reportó el número de asesores de víctimas, el número de personas víctimas del delito atendidas, el número de víctimas a quienes se les reparó el daño, ni las solicitudes al Registro Nacional de Víctimas.

²⁵ No se presenta el porcentaje de finalización de los asuntos atendidos ya que no se entregó el dato del "número de asuntos iniciados para la representación en un proceso penal (con uno o más imputados)". En consecuencia, tampoco se presenta el indicador de tasa de congestión.

Gráfico 10. Acuerdos reparatorios aprobados



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte de la FGJ Ciudad de México

Por el tipo de conclusión, la gran mayoría de los acuerdos reparatorios alcanzados fueron por el mecanismo de mediación (91.1%), seguido por conciliación (4.5%), por junta restaurativa (1.7%) y otro tipo de mecanismo (2.8%).²⁶

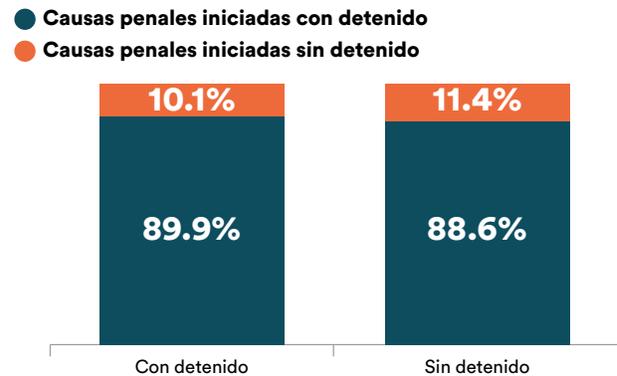
Poder Judicial

En 2019 se iniciaron 25,512 causas penales en la Ciudad de México, cifra 14% superior al año anterior, de las cuales se derivaron 34,096 procedimientos penales (por imputado). De ellos, 88.6% iniciaron con detenido, y 11.4% sin detenido. Comparado con 2018, la diferencia es mínima en la proporción con/sin detenido.

Sobre el porcentaje de causas penales finalizadas,²⁷ en 2019 fue de 77.1%, poco más del doble que el año anterior, que fue de 36.7%. En cuanto al tipo de conclusión, 34.3% fue por suspensión condicional del proceso, 6.6% por sobreseimiento, 7.3% por juicio oral, 0.9% por perdón del ofendido, 4% por acuerdo reparatorio, 46.8% por procedimiento abreviado y 0.2% por otro tipo de conclusión.

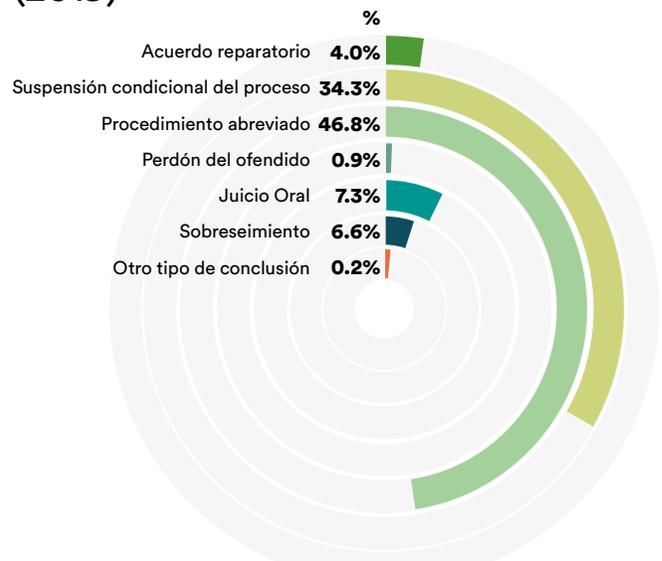
Si se compara con el año anterior, hay una disminución considerable de la conclusión por suspensión condicional del proceso —casi 12 puntos porcentuales—; en el caso del procedimiento abreviado hubo un incremento de

Gráfico 11. Procedimientos penales (por imputado) iniciados



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Gráfico 12. Causas penales finalizadas (2019)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

cinco puntos porcentuales; respecto al sobreseimiento, aumentó en 3.7 puntos porcentuales. En el caso del juicio oral, acuerdo reparatorio y perdón del ofendido, las diferencias porcentuales son mínimas.

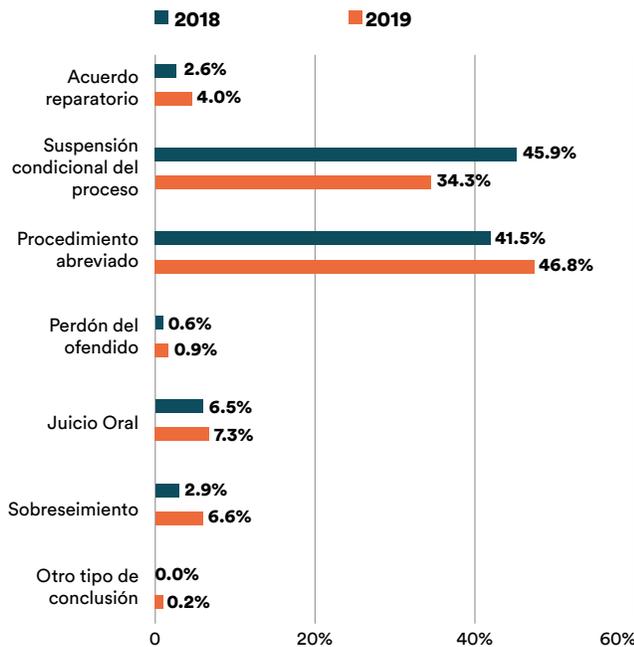
Al observar las causas penales finalizadas por delito, se encontró que, en 2019, los mayores porcentajes de finalización por procedimiento abreviado fueron por robo con

²⁶ En sede judicial no se presenta el análisis ya que no se obtuvo información por parte del poder judicial estatal sobre el número de causas penales remitidas a MASCP en 2019.

²⁷ El indicador se construyó sólo con las causas penales iniciadas en el año, no incluye las causas penales pendientes de concluir del año anterior.

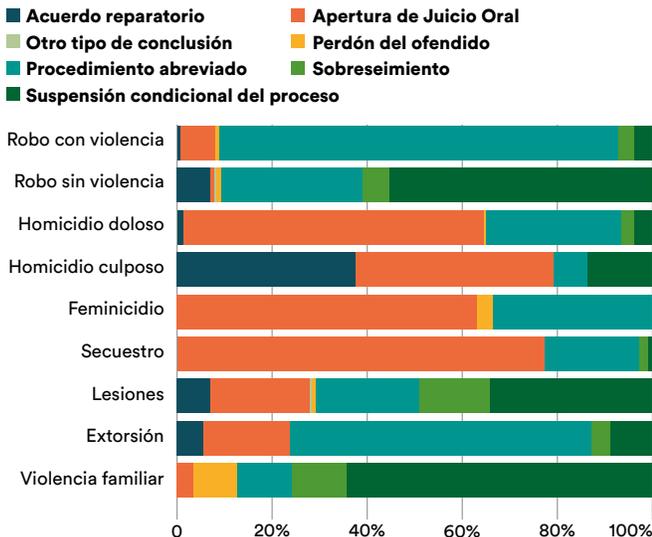


Gráfico 13. Causas finalizadas por tipo



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Gráfico 14. Causas penales por tipo de finalización por delito



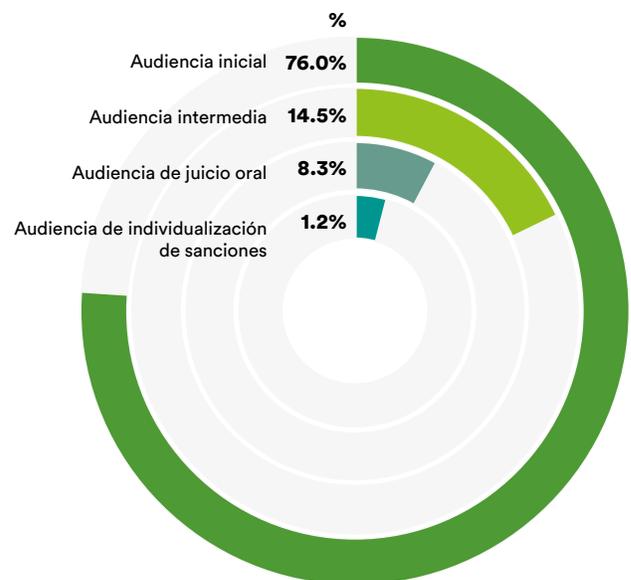
Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

violencia (83.9%) y por extorsión (63.5). Por su parte, el mayor porcentaje de finalización por acuerdo reparatorio lo tuvo el homicidio culposo (37.9%). Respecto al juicio oral, los mayores porcentajes fueron por secuestro (77.2%), feminicidio (63.3%) y homicidio doloso (62.7%). Por último, en el caso de la suspensión condicional del proceso, los delitos de violencia familiar (64.1%) y robo sin violencia (55.4%), tuvieron los mayores porcentajes de finalización de las causas penales correspondientes.²⁸

Audiencias

En 2019 se realizaron 31,395 audiencias en el Poder Judicial,²⁹ lo que representa un aumento de 31.9% respecto al año anterior. Del total de audiencias realizadas en 2019, 76% fueron iniciales, 14.5% intermedias, 8.3% de juicio oral y 1.2% de individualización de sanciones.³⁰

Gráfico 15. Audiencias realizadas (2019)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Sentencias

En cuanto a las sentencias emitidas por el Poder Judicial, en 2019 el porcentaje respecto al total de causas penales en trámite fue de 41.7%, mayor al de 33.9% del

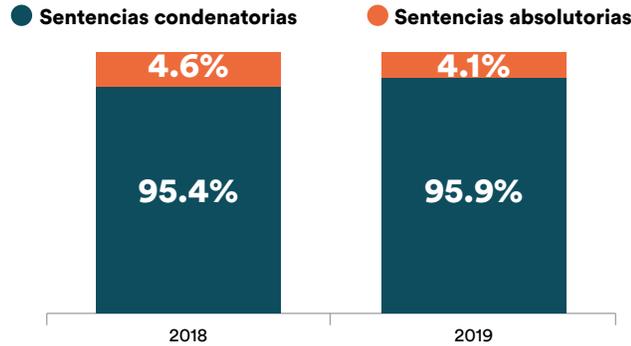
²⁸ No se presenta el análisis de la tasa de congestión ya que no se recibieron los datos correspondientes por parte del poder judicial estatal.

²⁹ Este número sólo incluye audiencias iniciales, intermedias, de juicio oral y de individualización de sanciones. No se incluyen las audiencias de ejecución ya que la información entregada por el poder judicial no lo especifica.

³⁰ No se presenta el análisis de la duración promedio de las audiencias (minutos) ni el tiempo promedio de finalización de una causa penal (días) ya que no se recibieron los datos correspondientes por parte del poder judicial estatal.

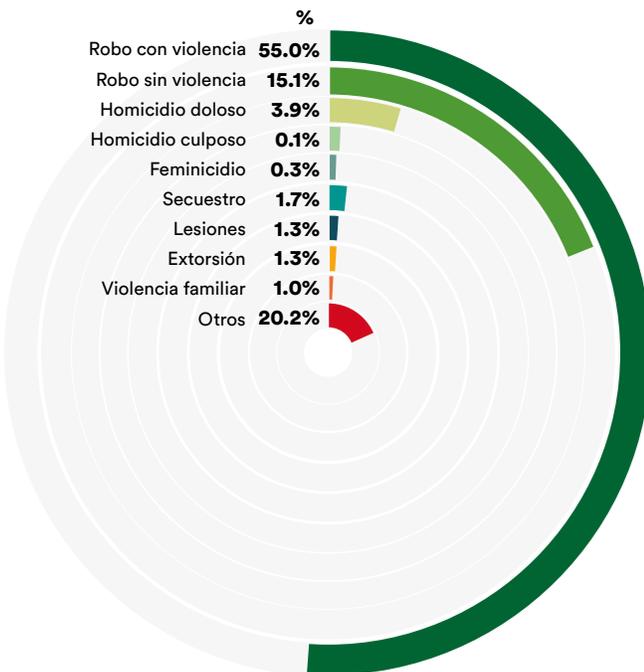
año anterior. En cuanto a la distribución de los tipos de sentencias, resultó que en 2019 el 95.9% fueron condenatorias y 4.1% fueron absolutorias; no hay cambios significativos respecto al año anterior.³¹

Gráfico 16. Sentencias emitidas



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Gráfico 17. Sentencias por delito (2019)



Fuente: Respuesta a solicitudes de información de México Evalúa por parte del Poder Judicial de la Ciudad de México

Respecto a las sentencias por delito, en 2019 el 55% fueron por robo con violencia, 15.1% por robo sin violencia, 3.9% por homicidio doloso, 1.7% por secuestro, 1.3% por lesiones, mismo porcentaje por extorsión, 1% por violencia familiar, 0.3% por feminicidio y 20.2% por otros delitos.³²

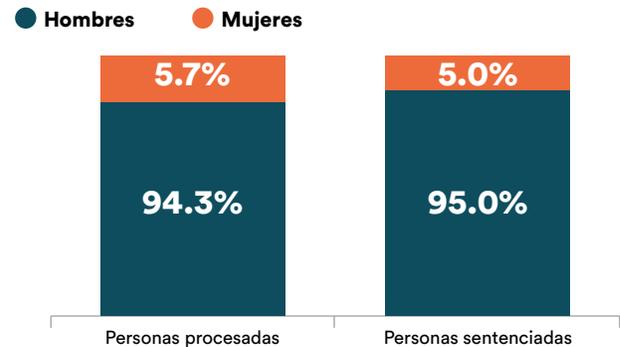
Ejecución penal³³

En 2019 la Ciudad de México tuvo una tasa de 244 personas privadas de su libertad por cada 100 mil habitantes, cifra mayor que el promedio nacional que fue de 136 personas por cada 100 mil habitantes.³⁴ Respecto a la situación jurídica de la población privada de su libertad, 21.2% fueron personas procesadas, es decir, con prisión preventiva, mientras que 78.8% fueron personas con sentencia. En el caso de las personas procesadas, 94.3% son hombres y 5.7% son mujeres. En el caso de las personas sentenciadas, 95% son hombres y 5% son mujeres.

Recapitulación

La Ciudad de México es la concentración urbana más

Gráfico 18. Población privada de su libertad por sexo (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional

grande del país, y en ella se percibe como principal problema la inseguridad. En los últimos años, ha habido un incremento generalizado de la incidencia delictiva. Esto se puede observar en los delitos de robo, violencia familiar, narcomenudeo, feminicidio, secuestro y homicidios.

31 En este caso, no es posible hacer la comparación con el promedio nacional, ya que el poder judicial estatal no entregó el número de causas penales pendientes de concluir del año anterior.

32 No se reportaron sentencias por el delito de desaparición.

33 El poder judicial estatal no entregó información sobre las controversias conocidas por los jueces de ejecución, por lo que no se realizó el análisis correspondiente.

34 Datos al cierre de diciembre de 2019.



El robo, en todas sus modalidades) es el delito que se presenta con mayor frecuencia.

Según la ENVIPE 2019, en la Ciudad de México sólo se denunció el 9.1% del total de delitos estimados. En el 65.5% de los casos el Ministerio Público inició una averiguación previa o carpeta de investigación. La cifra negra en la entidad se ubicó en 94%. Las víctimas señalan como principales razones para tan baja denuncia la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad.

La Ciudad de México tiene un avance medio en la consolidación de su sistema de justicia penal. Se ubicó en la posición número 16 del ranking nacional. Los siguientes datos describen el desempeño del sistema: del total de carpetas de investigación iniciadas, 16.2% fueron con detenido; la tasa de determinación fue de 15.9% —muy por debajo del promedio nacional, que fue de 44.7%—. Destaca el archivo temporal como la principal forma de determinación ministerial: 75.9% de las carpetas iniciadas. Además, se registró un porcentaje bajo de carpetas judicializadas (0.7%).

Respecto al control de la legalidad de la detención, **22.9% de los casos fueron calificados como ilegales**

por el juez de control, y en cuanto a las medidas cautelares concedidas, 31.4% de los casos correspondieron a la prisión preventiva.

Por su parte, **la Defensoría Pública tuvo una carga de trabajo significativamente alta, en comparación con el promedio nacional**: 369 imputados representados en promedio por defensor.

En relación con los Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos Penales (MASCP), en sede ministerial se utilizaron en el 1.6% del total de carpetas iniciadas. En cuanto a los acuerdos reparatorios, se aprobaron en el 36% de los casos turnados a MASCP, mientras que fueron alcanzados en el 29.4% de los casos.

En el ámbito del Poder Judicial, se observó que el 88.6% de las causas penales iniciaron con detenido. Del total de causas penales en trámite en el año, 77.1% fueron finalizadas, poco más del doble que el año anterior. Los principales tipos de conclusión fueron por suspensión condicional del proceso y por procedimiento abreviado. Por último, respecto al total de causas penales en trámite, en el 41.7% de los casos se emitió una sentencia.

El documento *Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

Mara Gómez

Coordinadora del Programa de Justicia

**Chrístel Rosales, Montserrat Alonso, Enrique Bouchot,
Jorge Carbajal y Víctor Domínguez**

Investigadoras e Investigadores

Arturo Velázquez y Luis Toscana

Asistentes de investigación

Andrés Labougle Martínez

Consultor

Pablo García y Juan Manuel Villalobos

Edición

Miguel Cedillo y Braulio Fuentes

Diseño

México 2020

D.R. 2020, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso,
Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254



mexicoevalua.org

