



Hallazgos desde lo local 2021

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en CDMX

Contenido

3 Introducción

4 1. Contexto

- 4** 1.1 Incidencia delictiva
- 6** 1.2 Cifra negra
- 7** 1.3 Confianza ciudadana

8 2. Condicionantes. ¿Qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

- 8** 2.1 Sistemas de registro de información
- 10** 2.2 Proceso de planeación integral continuo y público
- 11** 2.3 Proyección y uso de los recursos financieros
- 12** 2.4 Publicidad, transparencia y participación ciudadana
- 13** 2.5 Ranking de avance en la consolidación del sistema de justicia penal

14 3. Habilitantes. ¿Cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

- 14** 3.1 Marco legal
- 15** 3.2 Modelos de gestión y estructuras organizacionales
- 15** 3.3 Personal suficiente y capacitado
 - 17** 3.3.1 Cargas de trabajo de los operadores
- 18** 3.4 Servicios periciales y forenses

19 4. Resultados. ¿Cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

- 19** 4.1. Tubería procesal penal
 - 20** 4.1.1 Investigación inicial
 - 22** Determinaciones ministeriales
 - 22** Justicia alternativa en sede ministerial
 - 23** Atención a víctimas
 - 23** Tasa de congestión ministerial



23	4.1.2 Judicialización
23	Formas de conducción al proceso penal
24	Control de la legalidad de la detención
25	Órdenes de aprehensión
25	Vinculación a proceso
26	Tasa de declinación judicial
27	Medidas cautelares
29	Servicios periciales
29	4.1.3 Continuidad de la secuela procesal
29	Congestión judicial
29	Formas de resolución
30	Duración de los procesos penales
33	Sentencias
35	Defensa pública
35	Procesos penales bajo prisión preventiva
36	Población privadas de la libertad
38	4.2 Índice de Impunidad Estatal
40	5. Conclusiones y recomendaciones
40	5.1 Conclusiones generales
40	5.2 Conclusiones por dimensión
42	5.3 Recomendaciones
43	Anexo. Metodología



Introducción

La propia Constitución federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establecen ciertas diferencias y particularidades en el sistema de justicia acusatorio, oral y adversarial en México, las cuales se reflejan en el andamiaje institucional y normativo de cada entidad federativa –por ejemplo, el código penal, el carácter de las procuradurías o fiscalías, la ubicación orgánica de las defensorías y comisiones de víctimas–. Asimismo, en cada estado se viven realidades específicas: los fenómenos delictivos no impactan de la misma manera ni con la misma intensidad a la sociedad. ¿Con qué condiciones y capacidades cuenta cada sistema de justicia penal local para resolver los casos que conoce? ¿Cómo responde a las demandas sociales?

Para responder estas interrogantes desarrollamos ‘capítulos locales’ de nuestro reporte *Hallazgos*. A través de ellos realizamos una evaluación más profunda y detallada de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y los resultados del sistema de justicia penal (SJP) en varios estados. El año pasado nos enfocamos en Nuevo León, Coahuila, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Nayarit; en este año sumamos a Baja California y Tabasco.

Esta serie de análisis nos permite conocer de manera objetiva y a partir de fuentes de información pública el estado que guarda el sistema de justicia penal (SJP) de

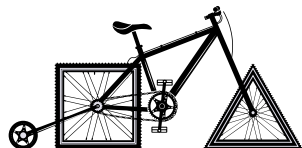
las entidades en cuestión, desde una perspectiva sistémica y de política pública. En estos capítulos también examinamos los cambios en los resultados del sistema con respecto al año anterior (2020) y los promedios nacionales.

Asimismo, identificamos y describimos buenas prácticas de cada sistema de justicia penal a nivel estatal, lo que contribuye a su visibilización y posible réplica por parte de los otros estados. Se trata de un genuino ejercicio de gestión y difusión de conocimiento, desde la práctica.

Gracias a este nivel de detalle los resultados que aquí presentamos facilitan la identificación de aspectos de mejora de cada sistema de justicia local, sobre los cuales realizamos recomendaciones de política pública conforme a parámetros generales y estándares internacionales, reconociendo las necesidades específicas de cada contexto social.

Finalmente, hemos construido puentes de colaboración con las autoridades y la sociedad civil a nivel local, con el fin de que la información contenida en estos capítulos sirva de referencia para orientar de forma contextualizada las acciones de mejora que requiere cada sistema de justicia local.

Sin más, presentamos los resultados de la evaluación del SJP de Ciudad de México para 2021.



CAPÍTULO 1

Contexto

En México la incidencia delictiva se contabiliza oficialmente a partir de los delitos registrados en las carpetas de investigación que 'abre' el Ministerio Público (MP). Éste tiene la obligación de iniciar una investigación a partir del momento en que tiene conocimiento de la posible comisión de un hecho delictivo. Para conocer de un delito, el MP puede recibir una denuncia o querrela por parte de una víctima, ofendido o testigo, así como un informe, reporte de policial o cualquier tipo de comunicación que lo alerte sobre la existencia de un delito.

En cada estado, los fenómenos delictivos varían en su tipo, intensidad e impacto en la sociedad. Por ello, es importante analizar la incidencia delictiva, la cifra negra y la confianza ciudadana como factores determinantes de la demanda social por los servicios públicos que ofrece el SJP en Ciudad de México.

1.1. Incidencia delictiva

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que durante

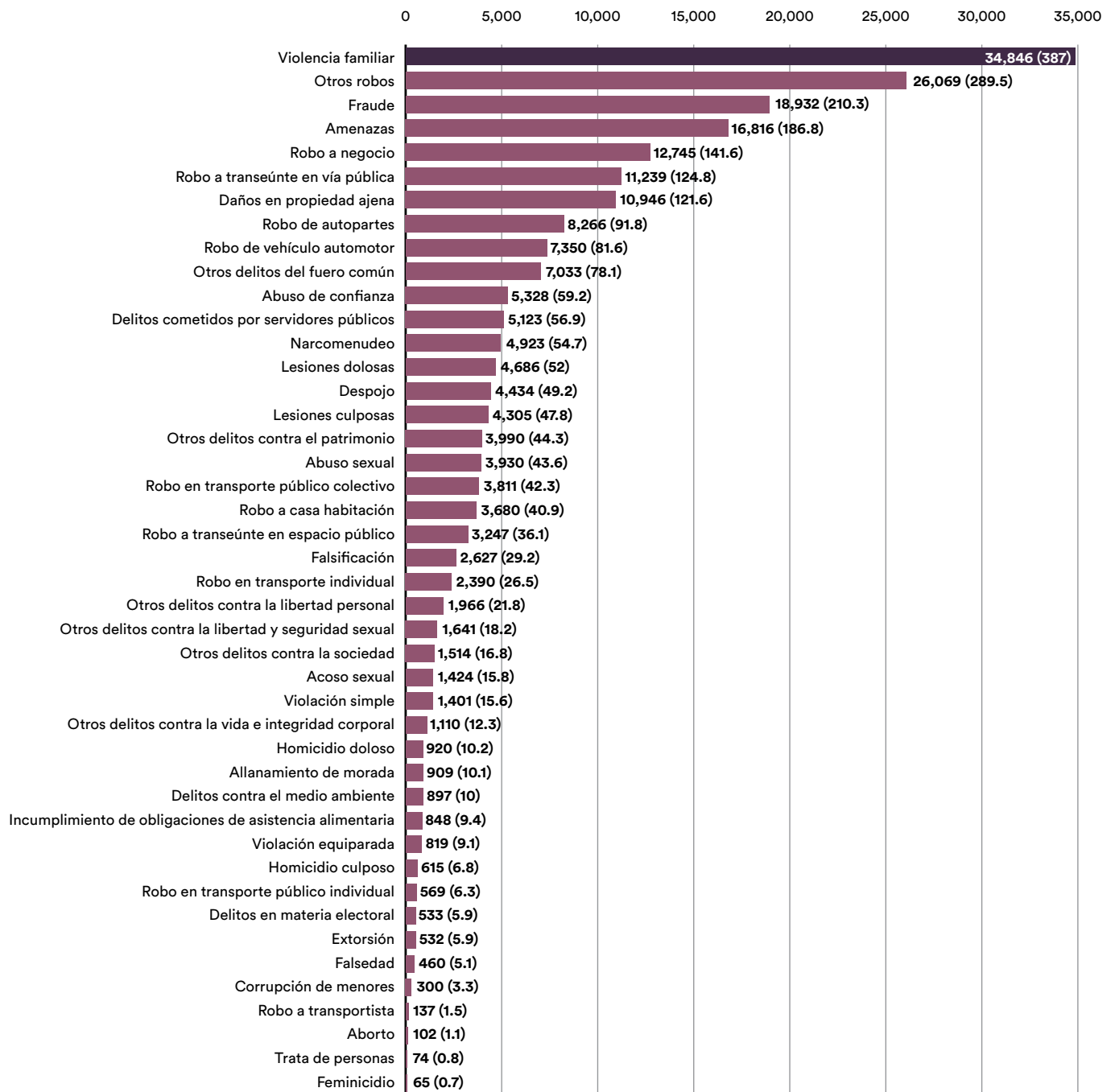
Tabla 1. Incidencia delictiva del fuero común en CDMX

Año	Total de carpetas de investigación iniciadas	Valoración actual	Tasa por cada 100 mil habitantes ¹	Promedio diario mensual	Promedio diario anual
2015	169,701	NA	1,873.34	5,656.7	464.9
2016	179,720	5.90%	1,984.98	5,990.7	492.4
2017	204,078	13.60%	2,255.23	6,802.6	559.1
2018	241,031	18.10%	2,665.86	8,034.4	660.4
2019	242,839	0.80%	2,688.89	8,094.6	665.3
2020	198,159	-18.40%	2,197.21	6,605.3	542.9
2021	223,680	12.90%	2,484.28	7,456.0	612.8

¹Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

Gráfica 1. Total de carpetas de investigación iniciadas (tasa por cada cien mil) por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del SESNSP.

2021, en Ciudad de México, se iniciaron 223,680 carpetas de investigación por delitos del fuero común, lo que representa un incremento de 12.90% respecto al año anterior. En promedio, se iniciaron diariamente 612.82 carpetas de investigación en la entidad.

Los delitos con mayor incidencia registrados en Ciudad de México fueron **violencia familiar**, con 34,846 carpetas de investigación iniciadas, 387 por cada 100 mil habitantes; **otros robos**, con 26,069 carpetas y una tasa de 289.5; **fraude**, con 18,932 carpetas y una tasa



de 210.3, y **amenazas**, con 16,816 carpetas, 186.6 por cada 100 mil habitantes.

Se considera que la tasa de **homicidios dolosos** es el indicador más completo y preciso para medir el estado de la seguridad pública. Ésta exhibió en 2021, en Ciudad de México, una disminución de 18.4% con respecto al año anterior. Observamos también una disminución de 20.5% en el número de víctimas de homicidios dolosos, lo que coloca a Ciudad de México en el lugar número siete en la lista de estados con mayor disminución de homicidios a nivel nacional.

Por lo que toca a los **feminicidios**, en la entidad se registró una disminución de 16.7% con respecto a 2020, así como una disminución del 15.9% en el número de víctimas de este delito, Ciudad de México está en el lugar 10 entre las entidades con mayor disminución de feminicidios, y el 11 entre los que menor variación porcentual de víctimas tienen. El **robo** tuvo una disminución de 10%, lo que se traduce en el lugar número 10 entre los estados que redujeron su incidencia. En lo relacionado con el **secuestro**, la entidad se colocó en el lugar número 14, con una disminución de 29.4% respecto al año anterior. Y en el delito de **narcomenudeo**, Ciudad de México se colocó en el lugar número 11 entre los estados que redujeron su incidencia, con un 8.9% de disminución con respecto a 2020.

En 2021, Ciudad de México se colocó en el séptimo estado con mayor aumento de **extorsiones**, con un incremento de 54.7% con respecto al año anterior. Finalmente, la **violencia familiar** experimentó un incremento de

25.5%, lo que coloca a CDMX en el sexto lugar de los estados con mayor incremento anual.

1.2 Cifra negra

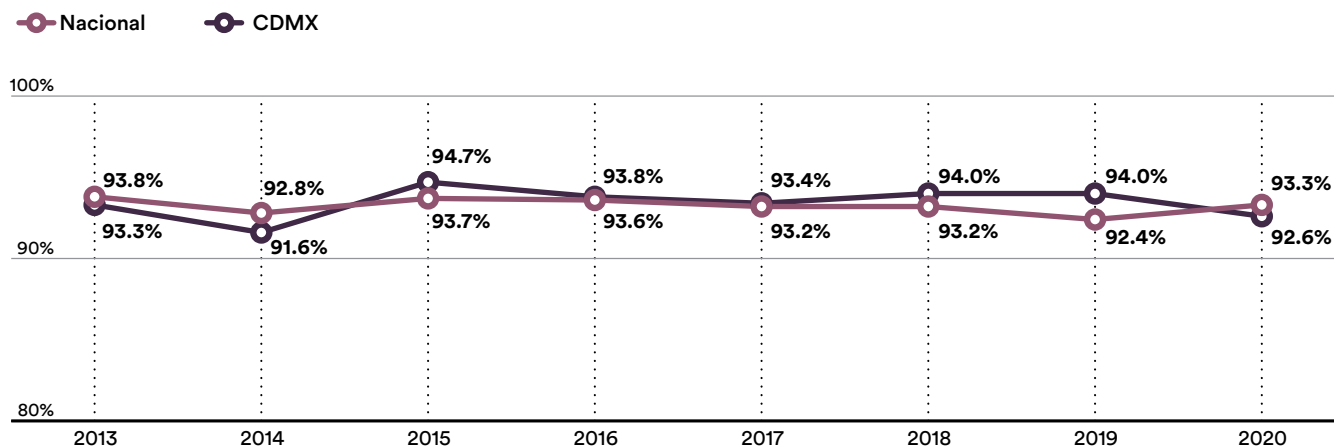
La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) estima que, durante 2020, **en Ciudad de México la cifra negra¹ fue de 92.6%**. Esto es 0.7 por debajo de la media nacional.

Al considerar la cifra negra por tipo de delito, notamos que el **secuestro** alcanza el 100%, seguido por el **hostigamiento sexual**, con 99.2%; la **extorsión**, con 96.4%; el **fraude al consumidor**, con 95.8%, y **fraude bancario**, con 95.4%. Los delitos con menor porcentaje de cifra negra son robo a casa habitación, con 83.3%; violación sexual, con 58.6%, y robo total de vehículo, con 42.6%.

La Envipe también indica las razones por las cuales las personas víctimas de delitos no denunciaron ante el Ministerio Público en Ciudad de México. Entre las principales se señalan la '**actitud hostil o desinterés por parte de la autoridad**' y que '**no existían pruebas**'.

Considerando el sexo de los encuestados, las mujeres refirieron dentro de las razones por las cuales no denunciaban las siguientes: 49.4%, actitud hostil o desinterés de la autoridad; 17.3%, porque no existían pruebas. Los hombres refirieron, en un 34.4%, actitud hostil o desinterés de la autoridad, y en un 25% porque no existían pruebas.

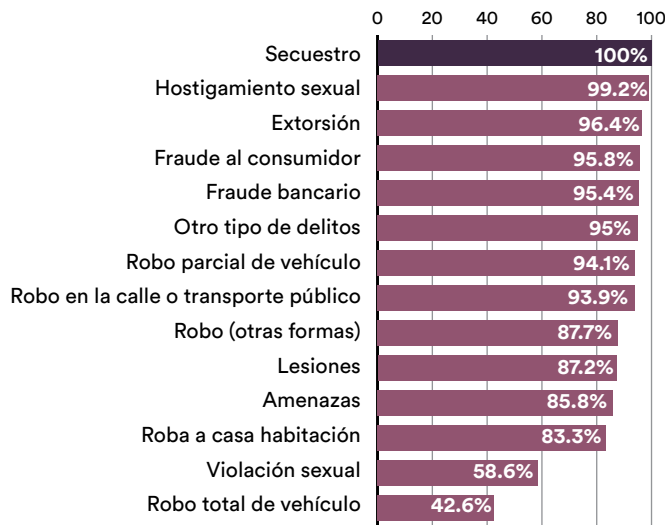
Gráfica 2. Cifra negra Nacional versus CDMX



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021.

¹ Cabe precisar que la Envipe (Inegi) reporta el indicador de cifra negra del año anterior a su publicación, por ello se refiere como dato más reciente 2020. En este sentido, puede que haya diferencias entre los valores reportados de cifra negra por tipo de delito y la incidencia delictiva, generada por el SESNSP.

Gráfica 3. Cifra negra por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021.

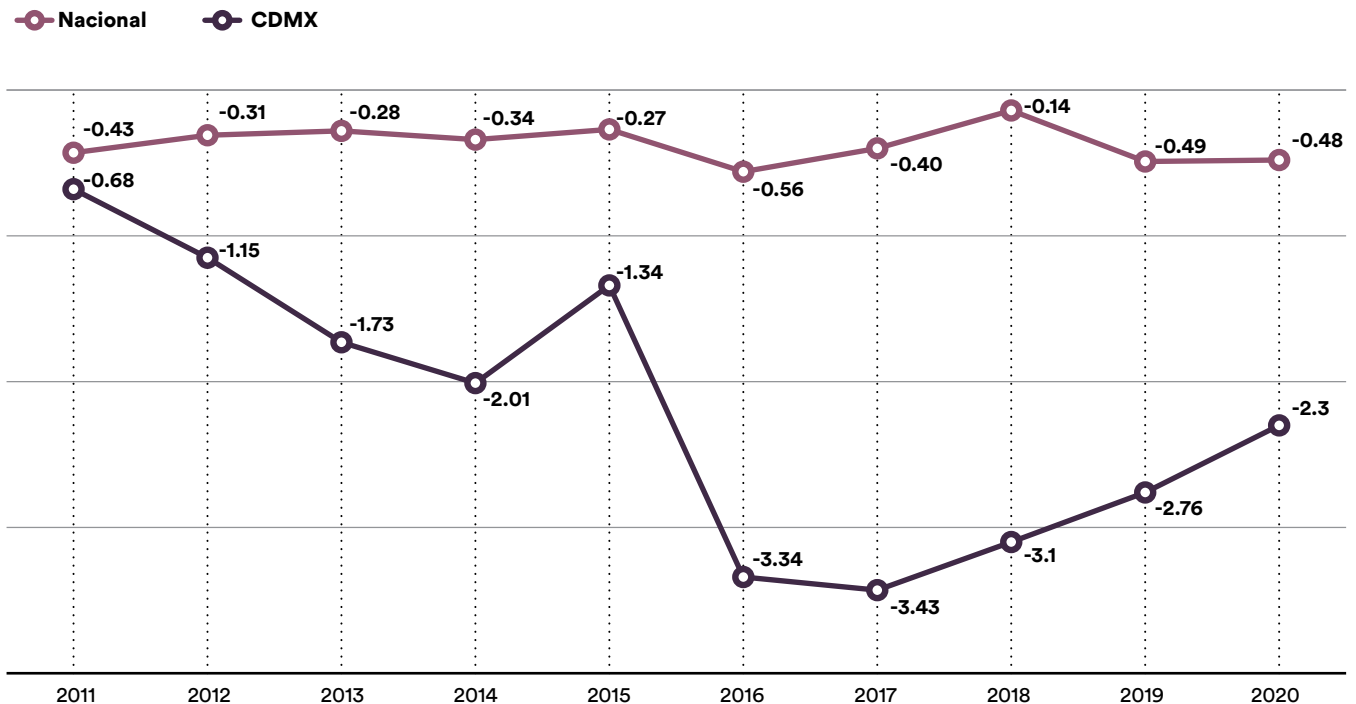
En suma, el 80.1% de los hombres consideraron que las razones principales por las que no denunciaban eran atribuibles a la autoridad, en tanto que un 26.5% de las mujeres consideraron que tales razones no eran atribuibles a la autoridad.

1.3 Confianza ciudadana²

De 2011 a 2020, la confianza ciudadana hacia las instituciones del SJP en Ciudad de México se ha mantenido en niveles muy por debajo de la media nacional. Entre 2015 y 2016, se detecta una prominente disminución en el índice de confianza a nivel estatal, mayor a la que se observa a nivel nacional.

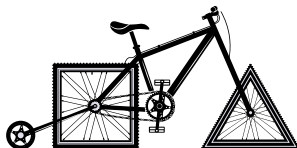
En 2020 las autoridades que menor confianza neta inspiraron en Ciudad de México (entre las consideradas en la Envipe) fueron los ministerios públicos, los jueces, la policía estatal y la policía preventiva.

Gráfica 4. Índice de confianza hacia las autoridades del sistema de justicia penal



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la ENVIPE 2021.

² El índice de confianza hacia las autoridades del sistema de justicia penal mide el número de unidades de desviaciones estándar en que se desvía del porcentaje promedio de confianza neta estimada durante el periodo de 2011 a 2020 por entidad e institución pública (Ejército, Marina, Guardia Nacional, Fiscalía General de la República, jueces, ministerios públicos, policía estatal y policía municipal). El índice es una manera de integrar los resultados de los estimadores puntuales calculados (con un 95% de confianza) para tales instituciones a partir de los datos de la Envipe de cada año. La confianza neta es el resultado de la diferencia entre la sumatoria de las variables ('mucho confianza' + 'algo de confianza') - ('poca confianza' + 'nada de confianza'). Una vez que son obtenidos tales datos, se estandariza mediante el método puntaje Z por entidad federativa e institución pública.



CAPÍTULO 2

Condicionantes

¿Qué factores propician o dificultan la operación del sistema de justicia penal?

La consolidación del sistema de justicia penal acusatorio necesita, claro, que los operadores dentro del proceso se desempeñen adecuadamente (que cumplan de manera eficiente con la función determinada conforme al rol que les corresponde). Y sólo lo pueden hacer si existen factores que propician y garantizan a nivel institucional ese desempeño.

De esta forma, la óptima operación de cada una de las instituciones que se articulan de manera sistémica para realizar la investigación, procesamiento y sanción de los delitos permitirá garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía, procurando combatir la impunidad y reparar el daño, en un marco de respeto a los derechos humanos, tanto para las víctimas como para los imputados.

Si lo que queremos, entonces, es analizar los condicionantes del sistema de justicia penal, lo primero que debemos hacer es identificar la actuación de las instancias de coordinación técnica con respecto a la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal. Después, procederemos a verificar: 1. el proceso de planeación integral continuo y público, 2. los

sistemas de registro de información, 3. la proyección y el uso de los recursos financieros, y 4. la publicidad, transparencia y participación ciudadana. Estos factores nos permitirán determinar si existe la simetría institucional necesaria para cumplir con las metas y objetivos en materia de procuración e impartición de justicia³.

El punto de partida para nuestra observación es éste: la conformación del SJP en Ciudad de México.

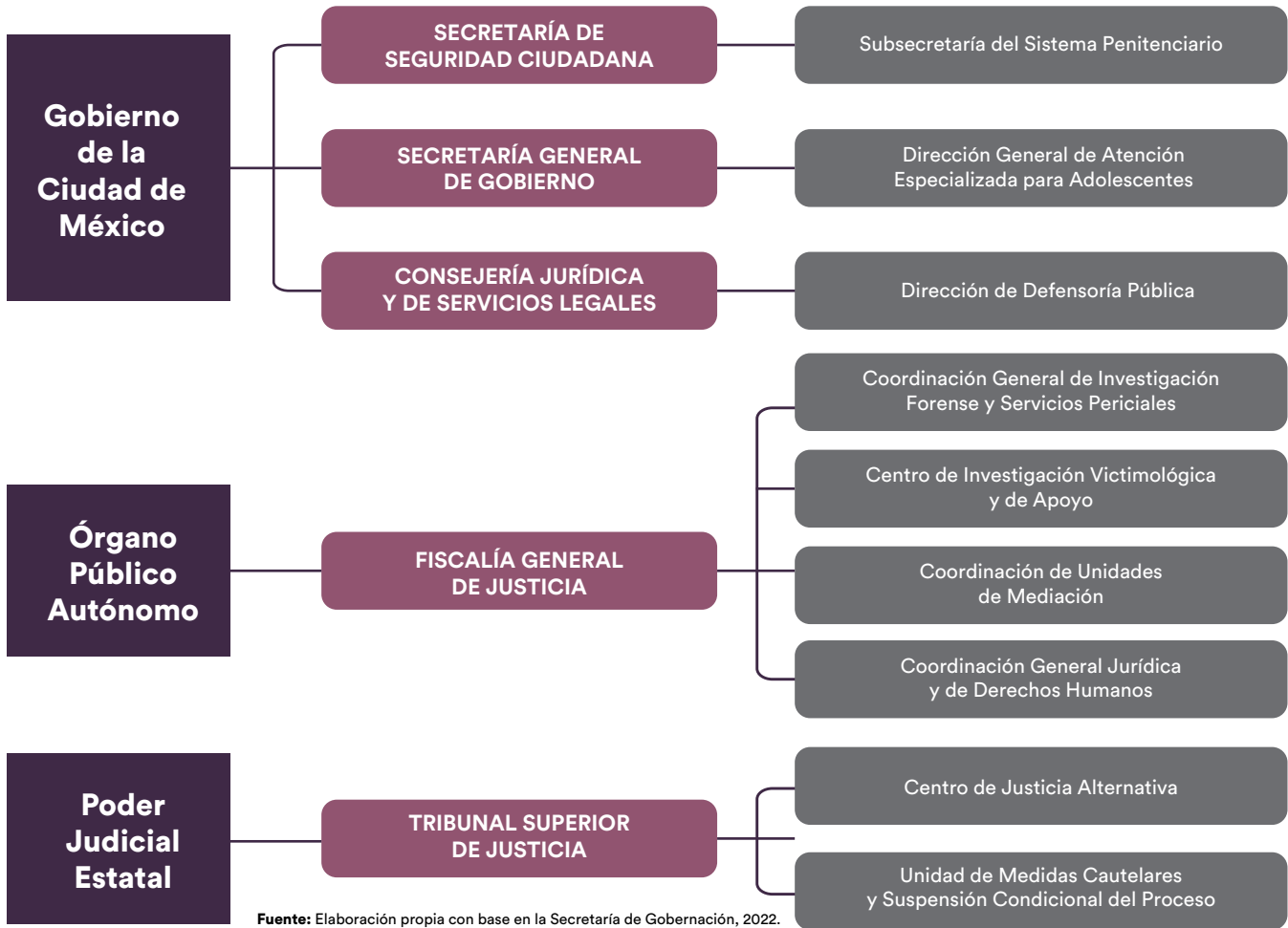
2.1 Sistemas de registro de información

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, apoyo a la investigación, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la operación de cada institución y, en última instancia, del SJP en su conjunto, siempre y cuando estén planeados con una visión de conjunto, que permita la coordinación y la articulación con el trabajo de cada operador, además de la generación de estadísticas.

³ No se identificó una instancia de coordinación técnica estatal en Ciudad de México.



Gráfica 5. Estructura específica del sistema de justicia penal



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Gobernación, 2022.

Tabla 2. Características de los sistemas de registro de información de las instituciones

■ Sí cuenta ■ No cuenta ■ No se informa

Función	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Víctimas	UMECA	Sistema Penitenciario	Seguridad Pública
Interconexión	■ Sí cuenta	■ Sí cuenta	■ No cuenta	■ No se informa	■ No se informa	■ No cuenta	■ No se informa
Digitalización de información	■ Sí cuenta	■ Sí cuenta	■ No cuenta	■ No se informa	■ No se informa	■ Sí cuenta	■ No se informa
Actualizaciones interinstitucionales	■ Sí cuenta	■ Sí cuenta	■ No cuenta	■ No se informa	■ No se informa	■ No cuenta	■ No se informa
Datos de identificación básica y seguimiento	■ Sí cuenta	■ Sí cuenta	■ No cuenta	■ No se informa	■ No se informa	■ Sí cuenta	■ No se informa

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública.



En concreto, los sistemas deben contar con al menos las cuatro características que planteamos en la Tabla 2, en la que señalamos su presencia o no en las diferentes instituciones del sistema en Ciudad de México⁴.

A continuación, describimos la información provista por cada institución estatal en lo que concierne a sus sistemas de información.

Fiscalía General

La Fiscalía cuenta con el Sistema de Información Estadística Delictiva (SIED), compuesto por módulos para homologación, tableros y reportes. Su objetivo es apoyar las labores de captura, clasificación estadística y punteo, así como la emisión de reportes de incidencia delictiva por parte de la Unidad de Estadística y Transparencia. De esta forma permite generar reportes que se comparten con instituciones como el Inegi o el SESNSP, entre otros.

Poder Judicial

El Sistema Integral de Gestión Judicial Penal genera un único número de carpeta judicial en las Unidades de Gestión Judicial. En lo que concierne a las solicitudes de audiencia, este sistema tiene interconexión con la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México. Aunado a ello, permite la interconexión con la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, al tiempo que genera reportes estadísticos respecto de carpetas judiciales.

Defensoría Pública

No cuenta con un sistema de registro o procesamiento de información como tal, pero la Jefatura de Unidad Departamental de Supervisión, Verificación y Control de Procesos registra información en bases de datos en Excel.

Sistema Penitenciario

Cuenta con el Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP), el cual inició operaciones en 2016, y ha tenido actualizaciones continuas. Proporciona 19 módulos ajustados a los requerimientos específicos de la institución.

2.2 Proceso de planeación integral continuo y público

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del SJP en Ciudad de México, las cuestionamos sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan Estatal de Desarrollo o en la planeación sectorial. En la Tabla 3 mostramos los resultados generales.

A continuación, describimos la planeación que reportó cada una de las instituciones.

Fiscalía General

El Programa de Gobierno 2019-2024, emitido por el Gobierno de la Ciudad de México, contiene la estrategia para una Ciudad Segura y en Paz. Dentro de los ejes de estrategia general, el Eje 5.2 ("Fortalecimiento a la Procuración de Justicia") tiene como objetivo procurar justicia y disminuir los índices de criminalidad, así como transitar de Procuraduría a Fiscalía. Además, cuenta con un Programa Operativo Anual, en el que se establecen metas de gestión institucional.

Poder Judicial

El Poder Judicial de la Ciudad de México documentó acciones encaminadas al fortalecimiento del sistema

Tabla 3. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé ■ No prevé ■ Sin información

Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría Pública	CEAV	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario
■ Prevé	■ Prevé	■ Prevé	■ Sin información	■ Sin información	■ Prevé	■ Sin información

Fuente: Elaboración propia.

⁴ No se obtuvo información por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la UMECA ni la Secretaría de Seguridad Pública.

procesal penal acusatorio en el Plan Institucional 2019-2021, específicamente en el Objetivo Estratégico 1, denominado “Afianzar la oralidad e implementar nuevas materias”.

Defensoría Pública

En el Programa de Gobierno 2019-2024, se contemplan objetivos y metas en el Eje 1 (“Igualdad y derecho”), así como en el Eje 6 (“Innovación y Transparencia”). Ambos forman parte de los llamados Ejes de Gobierno.

Por otra parte, se prevén obligaciones para los programas presupuestarios asignados dentro del Presupuesto de Egresos 2021: el Programa de Fortalecimiento en Materia Jurídica y el Programa de Promoción Integral para el Cumplimiento de los Derechos Humanos de las Niñas y Mujeres.

Finalmente, la Dirección General de Administración y Finanzas en la Consejería Jurídica y de Servicios Legales es el área encargada de realizar la planeación presupuestaria, de acuerdo con el manual administrativo.

UMECA

En su Plan Institucional 2019-2021, el Poder Judicial documenta acciones encaminadas al fortalecimiento de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. Lo hace específicamente en el Objetivo Estratégico 6: Impulso al Apoyo Judicial.

2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

En Ciudad de México en 2021, el presupuesto del sector justicia fue de 33,872 millones de pesos. Con respecto al presupuesto 2020, esto supone una variación de 4.94%, esto es, 1.72 puntos por encima de la variación media nacional. Por institución, la Secretaría de Seguridad Pública tuvo un incremento de 9% con respecto al año pasado, nueve puntos por encima de la media nacional; la Fiscalía General lo tuvo de 0.01%, esto es, 3.03 puntos por debajo de la media nacional; la Defensoría Pública tuvo incremento de 0.16%, cuando en el promedio nacional el presupuesto se redujo en 12.7 puntos. **Un incremento notable lo tuvo el presupuesto de la CEAV, con un 366.27%, mientras que a nivel nacional se observó una reducción del 5.62%.** Finalmente, el Poder Judicial tuvo un incremento de 0.91%, esto es, 8.19 puntos por debajo del incremento en la media nacional.

En su mayoría, las tasas por cada 100 mil habitantes de los presupuestos asignados en 2021 a las instituciones de Ciudad de México se encuentran por encima del promedio nacional, excepto los presupuestos de la CEAV y el Poder Judicial. El asignado a la Secretaría de Seguridad Pública se encuentra por encima de la media nacional en 42.3%, con una diferencia de 86.9 millones de pesos por cada 100 mil habitantes. El de la Fiscalía lo está en un 32.7%, con una diferencia de 25.3 millones por cada 100 mil habitantes. La Defensoría Pública está

Tabla 4. Distribución presupuestal del sector justicia penal

Entidad	SSP	Fiscalía	Defensoría	CEAV	Poder Judicial	Sector Justicia
Ciudad de México	\$18,937,002,268	\$7,117,103,162	\$1,474,299,360	\$48,318,769	\$6,295,511,455	\$33,872,235,014

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Tabla 5. Variaciones presupuestales en términos reales 2020-2021

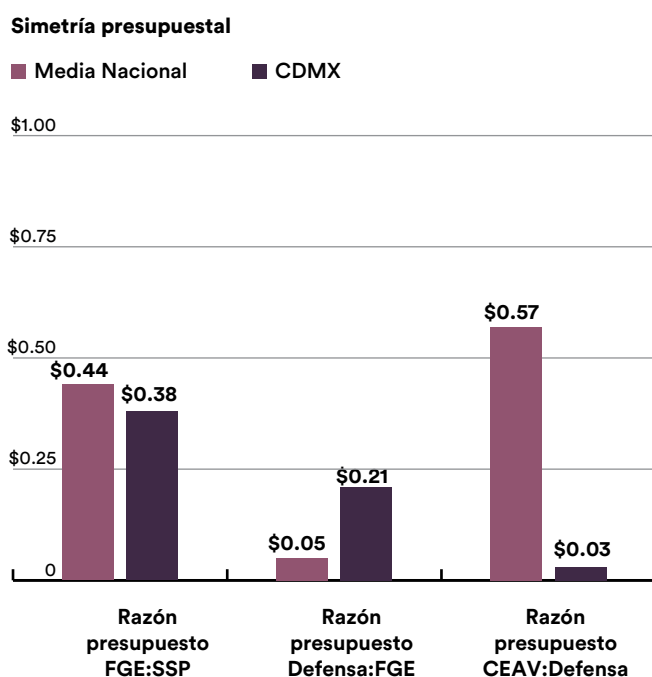
Entidad	Variación porcentual (Δ) 2020 - 2021					Δ Sector Justicia
	Δ SSP	Δ FGE	Δ Defensoría	Δ CEAV	Δ Poder Judicial	
Nacional	0%	3.04%	-12.68%	-5.62%	9.10%	3.22%
Ciudad de México	9%	0.01%	0.16%	366.27%	0.91%	4.94%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las solicitudes de información pública.


Tabla 6. Presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes

Entidad	SSP	FGE	Defensoría	CEAV	Poder Judicial
Nacional	\$118,642,176.82	\$51,972,460.84	\$2,774,063.55	\$1,574,311.46	\$89,239,243.46
Ciudad de México	\$205,614,738.46	\$77,276,291.39	\$16,007,690.82	\$524,636.95	\$68,355,588.86

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 6. Comparación de presupuestos institucionales asignados en 2021 (proporciones)


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

en un 82.7% por arriba de la media nacional, con una diferencia de 13.2 millones por cada 100 mil habitantes. Por contra, la CEAV se encuentra en un 66.7% por debajo, con una diferencia de poco más de un millón de pesos por cada 100 mil habitantes, y el del Poder Judicial está 23.4% por debajo de la media nacional, con una diferencia de 20.8 millones por cada 100 mil habitantes.

En cuanto a la simetría presupuestal, vemos que la Fiscalía General recibe 0.38 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública (esto es 0.06 centavos por debajo de tal proporción en la media a nivel nacional); entretanto, la Defensoría Pública recibe 0.21 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía (una diferencia de 0.16 centavos por encima de la media na-

Tabla 7. Gasto ejercido en 2021 en funciones de seguridad y justicia*

Entidad federativa	Porcentaje del gasto total de la entidad (%)	Por cada 100 mil habitantes**
Promedio Nacional	10.6%	193.9
Ciudad de México	26.3%	670.6

*La Cuenta Pública clasifica el gasto por "funciones" y "subfunciones". Los datos aquí presentados corresponden a la suma de las "funciones" de Justicia (procuración de justicia, impartición de justicia, reclusión y readaptación social, derechos humanos) y de Asuntos de Orden Público y Seguridad Interna (policía, Sistema Nacional de Seguridad Pública, protección civil y otros asuntos de orden público y seguridad).

**Millones de pesos constantes a 2022 (descontando el efecto de la inflación).

Fuente: Datos recopilados por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP, 2022).

cional), y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas recibe 0.03 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública (una diferencia de 0.54 centavos por debajo de la media nacional).

Finalmente, tomando como referencia los datos de la Cuenta Pública de Ciudad de México, el gasto ejercido en la función de seguridad y justicia abarcó el 26.3% del gasto total, es decir, 15.7 puntos porcentuales por encima del promedio nacional. Si lo que consideramos es la tasa por cada 100 mil habitantes, Ciudad de México se encuentra 476.7 millones de pesos por encima del promedio nacional.

2.5 Publicidad, transparencia y participación ciudadana

Fiscalía General

La institución cuenta con un sitio web y un microsítio de transparencia, donde se actualiza de manera mensual la información derivada de las obligaciones legales.



Poder Judicial

También cuenta con su propio sitio web, mediante el cual difunde información relacionada con su operación y de interés público. Además, ha desarrollado dos microsítios: uno denominado *Estadística/TSJCDMX*, y el otro *Datos Abiertos/Información Estadística*.

Defensoría Pública

Cuenta con un sitio web que alberga información de las diversas direcciones correspondientes a los servicios legales. Además, en un microsítio de transparencia carga la información derivada de sus obligaciones en la materia, y sobre diversas actividades.

Secretaría de Seguridad Pública

En su sitio web propio difunde información sobre su operación y de interés público. La información vinculada con sus obligaciones de transparencia se actualiza de manera trimestral, semestral o anual, conforme a lo establecido en los Lineamientos Técnicos para Publicar, Homologar y Estandarizar la Información de las Obligaciones Establecidas en el Título Quinto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendi-

ción de Cuentas de la Ciudad de México. También genera información proactiva.

UMECA

Alojado en el sitio web del Poder Judicial, tiene un microsítio orientado a cumplir con sus obligaciones de transparencia.

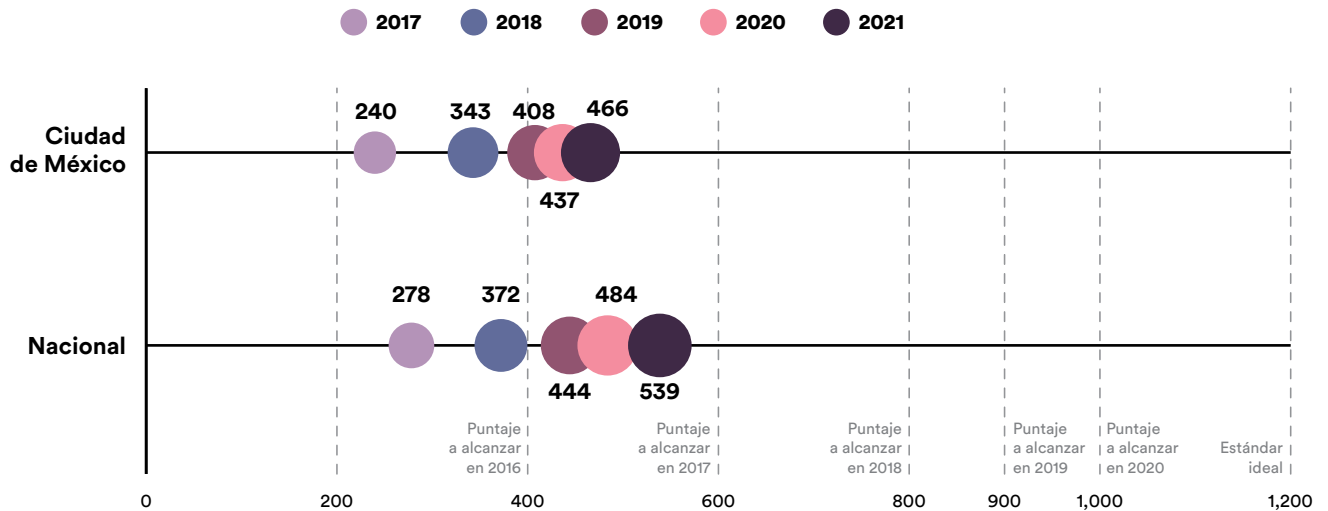
Sistema penitenciario

En su sitio web difunde información relacionada con los centros penitenciarios de Ciudad de México.

2.6 Ranking de avance en la consolidación del sistema de justicia penal⁵

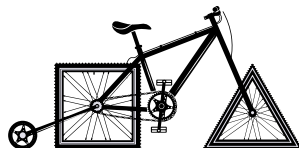
Ciudad de México alcanzó un puntaje de 466. Se ubica así en el número 18 del ranking nacional de avance en la consolidación del SJP: 73 puntos por debajo del promedio nacional. Observamos un incremento de 29 puntos con respecto al resultado alcanzado en 2020. Se mantiene la tendencia al alza en el puntaje, verificado de 2016 a la fecha.

Gráfica 7. Ranking de avance de consolidación del SJP: Ciudad de México versus Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información

⁵ La consolidación del SJP requiere que cada sistema cuente con las condiciones necesarias para su adecuada operación. Es decir, el sistema opera transversalmente a lo largo de diversas instituciones, montado en un proceso continuo de ajuste y calibración. Por ello, es indispensable un constante esfuerzo de fortalecimiento de las condicionantes de la operación para lograr la adecuada consolidación del sistema. Con el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal analizamos el progreso de cada entidad en la construcción de condicionantes que faciliten la operación del sistema. Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,100 puntos, siendo el estándar ideal 1,200 puntos.



CAPÍTULO 3

Habilitantes

¿Cuáles son las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia?

En nuestra Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal la dimensión de *habilitantes* evalúa las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal, para generar resultados. Esta evaluación se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el marco legal, los modelos de gestión y las estructuras organizacionales, el nivel de profesionalización del personal, los modelos de investigación criminal y los servicios periciales y forenses.

El andamiaje jurídico institucional requiere que los operadores cuenten con los conocimientos y habilidades básicas, con lo cual se espera que los estándares de procuración de justicia puedan reflejar mejores investigaciones basadas en protocolos y modelos estructurados. De igual forma, los estándares en impartición de justicia vislumbran la garantía de un debido proceso

tanto para las personas víctimas como para las personas imputadas.

Bajo este orden de ideas, algunos indicadores sirven para observar a las entidades e instituciones en perspectiva, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje, que pueden ser replicados por otras entidades⁶.

3.1 Marco legal

Observamos los siguientes instrumentos relevantes:

Fiscalía General

El 22 de julio de 2021 se publicaron en la *Gaceta Oficial de la CDMX* el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera (RSPC) y el Acuerdo FGJCDMX/25/2021, por los que se establecen los lineamientos para el ingreso del personal sustantivo al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

⁶ No se obtuvo información sobre los modelos de investigación criminal por parte de la Fiscalía General.



3.2 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En Ciudad de México observamos lo siguiente...

Fiscalía General

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México prevé, en su artículo 12, un Modelo de Procuración de Justicia cuyos componentes pretenden combatir la corrupción institucional y centrar la atención en los derechos humanos. También tiene el objetivo de diversificar los canales de recepción de denuncias y querellas, y de reducir significativamente los tiempos de atención. Otros puntos de interés: despliegue territorial estratégico, segmentación de casos, impulso de la justicia restaurativa para atender delitos de bajo impacto, logro de resultados en delitos complejos, mejora de infraestructura y capacidades del personal, profesionalización de la gestión institucional y control interno.

Esta institución tiene en su estructura orgánica las siguientes áreas: Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Coordinación General de Investigación Territorial, Coordinación General Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas, Coordinación General de Investigación Estratégica, Coordinación General de Investigación de Delitos de Alto Impacto y la Subprocuraduría de Procesos.

Poder Judicial

El sistema procesal penal acusatorio opera con 18 Unidades de Gestión Judicial. Éstas realizan la distribución de cargas de trabajo y la reprogramación y asignación de audiencias de manera sistematizada, a través del Sistema Integral de Gestión Judicial Penal. Atiende así a lo dispuesto por los Manuales de Organización y Procedimientos respectivos.

UMECA

La UMECA cuenta con una Dirección Ejecutiva y una Dirección de Evaluación y Supervisión. La asignación de

carpetas a la Subdirección de Supervisión se hace de acuerdo con la función que tenga cada supervisor, contando con el visto bueno de las subdirecciones a cargo.

El Archivo de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso recibe las carpetas de evaluación y supervisión para los sistemas procesal penal acusatorio y el integral de justicia penal para adolescentes, así como para el sistema tradicional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales, y con demás archivos documentales de las áreas de la UMECA.

Sistema penitenciario

La estructura del sistema penitenciario se compone de 13 centros penitenciarios, como detallamos a continuación:

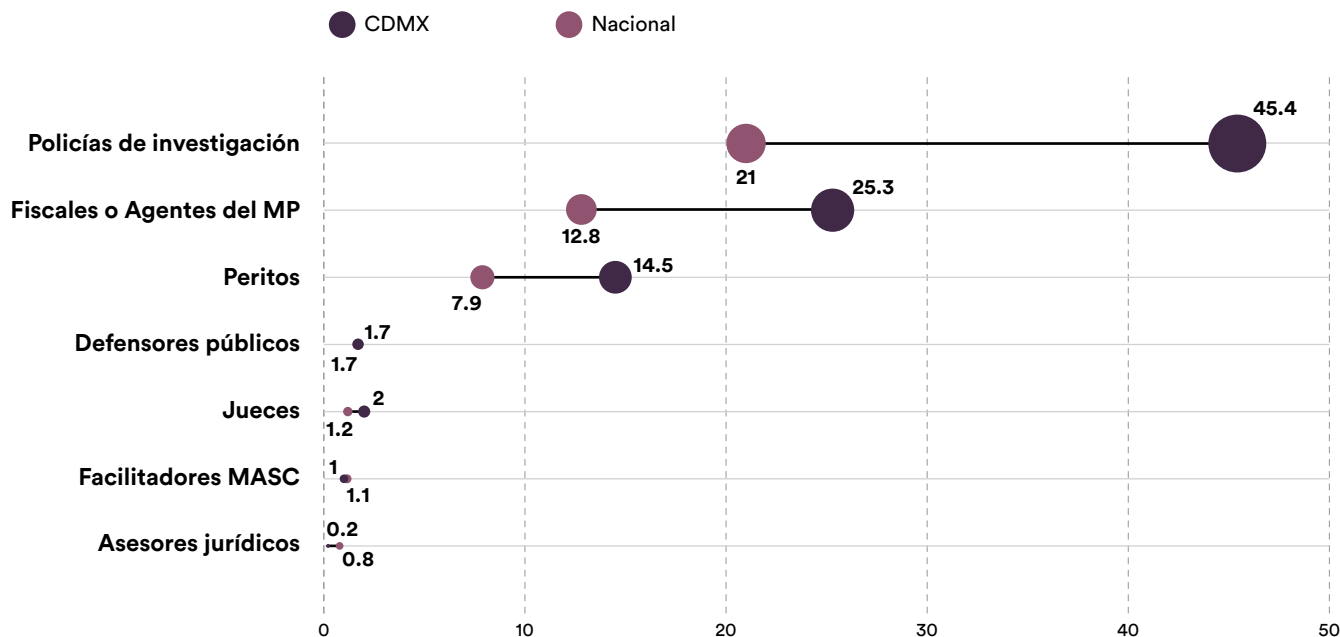
Nombre del Centro Penitenciario	Capacidad
Reclusorio Preventivo Varonil Norte	6,092
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	6,208
Reclusorio Preventivo Varonil Sur	5,319
Penitenciaria CDMX	2,051
Centro de Rehabilitación Psicosocial CDMX	448
Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha	3,223
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte	253
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente	336
Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha	1,581
Centro Femenil de Reinserción Social	415
Instituto "Casa de Medio Camino" Sur	87
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I	768
Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II	768

3.3 Personal suficiente y capacitado

Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de agentes del Ministerio Público, jueces, defensores, peritos, policías de investigación o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en el acceso a la justicia.



Gráfica 8. Tasas por cada 100 mil habitantes en el Sistema de Justicia Penal



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

Fiscalía General

Las tasas de operadores por cada 100 mil habitantes en la Fiscalía General de la Ciudad de México en 2021 fueron las siguientes:

- 2,198 agentes del Ministerio Público, que equivalen a una tasa de 25.3 por cada 100 mil habitantes, 12.5 por encima de la tasa nacional, que es de 12.8. En 2021, esta tasa se incrementó en 5.1 puntos, respecto al año anterior. En Ciudad de México, por cada agente del Ministerio Público mujer, uno es hombre.
- 3,951 policías de investigación, que equivalen a una tasa de 45.4 por cada 100 mil habitantes, poco más del doble del promedio nacional de 21.
- 1,174 peritos, que equivalen a una tasa de 14.5 por cada 100 mil habitantes. Esto coloca a Ciudad de México por encima de la tasa nacional, que fue de 7.9.
- 88 facilitadores que aplican los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede ministerial: una tasa de uno por cada 100 mil habitantes, similar a la tasa nacional, que fue de 1.1. En Ciudad de México por cada dos facilitadores hombres, tres son mujeres.

La Fiscalía General cuenta con un Reglamento del Servicio Profesional de Carrera. En sus actividades de capacitación a lo largo de 2021 se vieron temas como Derechos Humanos con Enfoque de Procuración de Justicia, Modelo de Atención Integral a Víctimas, Registro de Cadena de Custodia, Desplazamiento Forzado Interno, Diversidad Sexual y Derechos Humanos, Libertad de Expresión y Derechos Humanos de las Personas en Reclusión Penitenciaria, entre otros.

Poder Judicial

El Poder Judicial cuenta con 175 jueces, lo que equivale a una tasa de dos por cada 100 mil habitantes, 0.8 por encima de la tasa nacional, que es de 1.2.

El personal que opera en el sistema de justicia penal acusatorio es el siguiente:

- Jueces de control, 78: 53 son hombres y 25 mujeres.
- Jueces de enjuiciamiento, 20: 16 son hombres y cuatro mujeres.
- Jueces de ejecución, 32: 21 hombres y 11 mujeres.
- Jueces de ejecución de medidas sancionadoras, dos: un hombre y una mujer.



- Administrador judicial: las Unidades de Gestión Judicial cuentan con un director de Unidad. En 2021 se contaron 17 directores.
- Las Unidades de Gestión Judicial cuentan cada una con un juez de trámite del sistema procesal penal acusatorio. En 2021 se contaron 11 jueces.
- Personal administrativo, 1,050. También hay 77 personas en la Dirección General de Gestión Judicial, en la que se incluye la Central de Notificadores.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México establece la carrera judicial, así como las bases para la evaluación de los jueces.

Defensoría Pública

En 2021, la tasa de defensores públicos fue de 1.7 por cada 100 mil habitantes, justo igual que el promedio nacional, de 1.7.

El Servicio Profesional de Carrera se encuentra vigente y operando. De acuerdo con lo señalado en el artículo 37 de la Ley de la Defensoría Pública para el Distrito Federal, el Servicio es obligatorio y permanente. Esto quiere decir que las personas defensoras públicas forman parte de él.

Comisión de Atención a Víctimas

En 2021, la tasa de asesores jurídicos fue de .2 por cada 100 mil habitantes, cifra menor al promedio nacional de .8

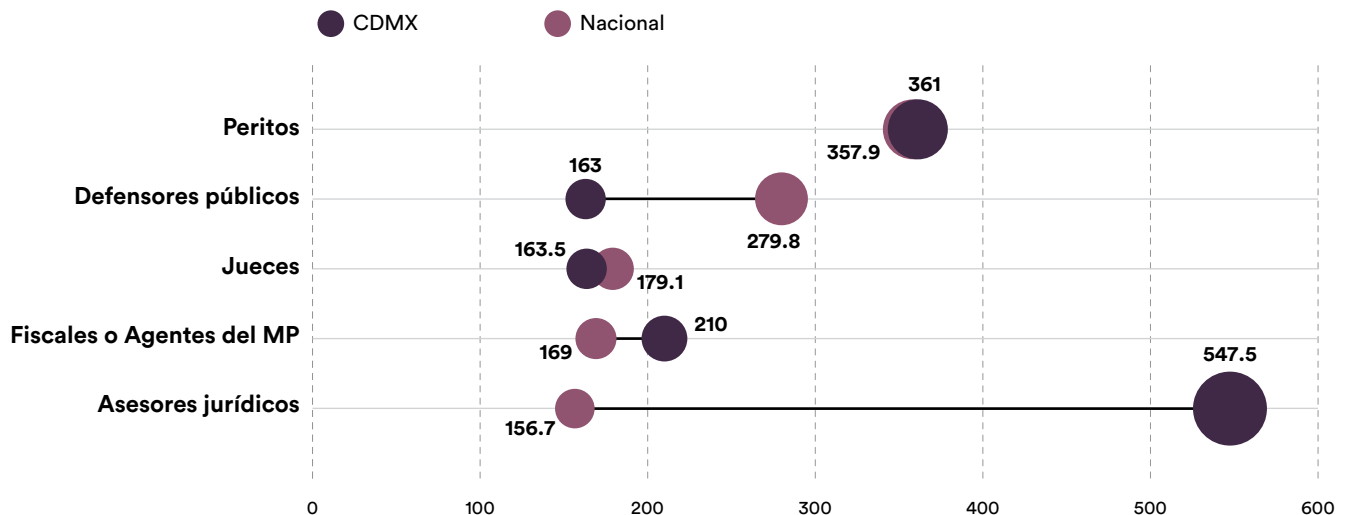
Secretaría de Seguridad Pública

El Servicio Profesional de Carrera Policial se encuentra contemplado en los artículos 26 al 31 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, publicada el 23 de diciembre de 2019, en el Capítulo III, denominado "Servicio Profesional de Carrera Policial", así como en la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, en su reglamento interno y en su reglamento de Servicio Profesional de Carrera.

3.3.1 Cargas de trabajo de los operadores

- Respecto a la carga de trabajo de los Servicios Periciales, se puede estipular que cada perito registró en promedio 361 intervenciones admitidas, ligeramente por encima del promedio nacional, de 357.9.
- Cada juez en el Poder Judicial tuvo en promedio 163.5 causas penales, esto es, 15.6 causas penales por debajo del promedio nacional, de 179.1.
- Por lo que toca a la Fiscalía General, cada agente del Ministerio Público tuvo, en promedio, una carga de trabajo de 210 carpetas; eso es 41 por encima del promedio nacional, que fue de 169 carpetas.
- Cada defensor público tuvo, en promedio, una carga de trabajo de 163 personas imputadas representadas, lo que está por debajo del promedio nacional, de 279.8.

Gráfica 9. Cargas de trabajo en el Sistema de Justicia Penal



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.



- La carga de trabajo de cada asesor jurídico fue de 547.5 casos atendidos en promedio, cifra muy por encima del promedio nacional, de 156.7 casos atendidos.

3.4 Servicios periciales y forenses

En Ciudad de México existe una Coordinación General de Servicios Periciales, la cual depende de la Fiscalía General. Por otra parte, está el Instituto de Ciencias Forenses (INCIFO), que depende del Tribunal Superior de Justicia.

Los peritos de la Coordinación General de Servicios Periciales se encuentran distribuidos de acuerdo con su especialidad en alguna de las cinco direcciones, y brindan servicio en todo el territorio de Ciudad de México.

Existen bases de peritos en cada una de las 16 fiscalías de investigación territoriales (alcaldías), para las especialidades de criminalística, fotografía forense, valuación forense, tránsito terrestre forense, arte forense, mecánica forense y medicina forense, por ser las más solicitadas. También tienen una base en la Fis-

calía de homicidios (base Jardín) y ocho bases más que corresponden a la Unidad Criminalística de Proximidad (UCP). Por último, se cuenta con peritos en los diversos laboratorios de criminalística en la base central de la Coordinación General Investigaciones Forenses y Servicios Periciales.

La distribución de cargas de trabajo se realiza tomando en consideración diversos factores, como los recursos humanos con que cuenta cada especialidad pericial que se solicite (de acuerdo con un rol equitativo), el lugar de la comisión de los delitos y los recursos materiales de los que se disponga.

El proceso de gestión de las solicitudes es el siguiente: la autoridad solicitante realiza una alerta describiendo el planteamiento del problema, se recibe la alerta en periciales y se designa un perito. El perito interviene la alerta emitiendo un dictamen o informe y el resultado se transmite a la autoridad solicitante. En caso de ser un estudio con expediente o evidencia, el Ministerio Público recaba en físico tanto el dictamen como el expediente en el área de periciales, en la bodega de indicios y evidencias o en el laboratorio donde haya sido requerido.



CAPÍTULO 4

Resultados

¿Cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

El análisis de los datos estadísticos emanados de las instancias que integran el SJP permite articular y vincular las intervenciones de política pública con los resultados propiamente dichos, los cuales tienen un impacto directo, como beneficio o perjuicio, en las personas que tienen participación en los procesos de justicia penal.

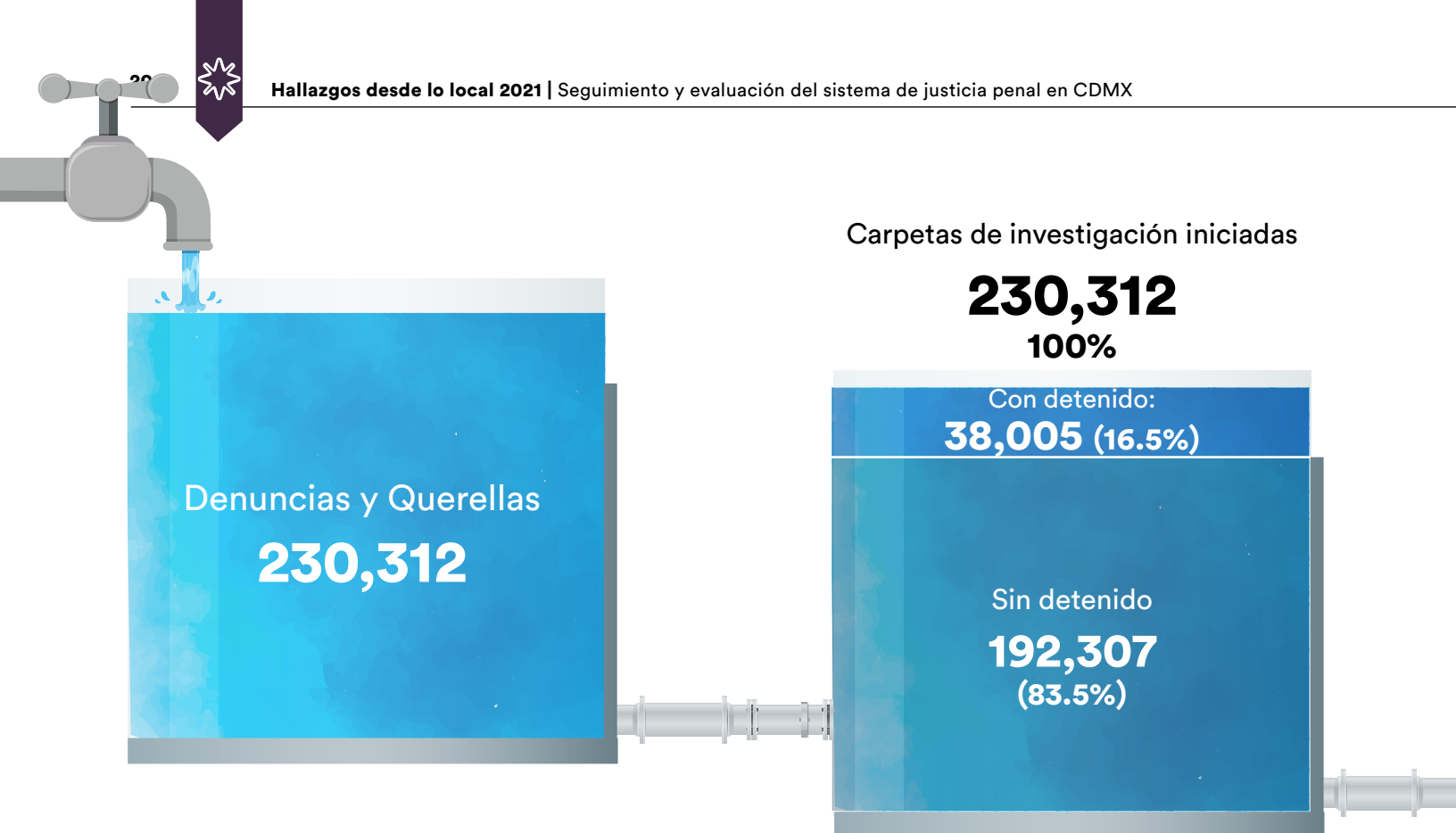
En este apartado analizamos los resultados de las procuradurías o fiscalías, tribunales, defensoría pública, comisiones de atención a víctimas, servicios periciales, secretarías de seguridad pública, unidades de medidas cautelares y el sistema penitenciario, entendidos en el contexto de los elementos condicionantes y habilitantes que hemos analizado antes. Lo hacemos a partir de información pública, además de la proporcionada por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

Los resultados dan cuenta del desempeño de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones,

así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

4.1. Tubería procesal penal

El sistema de justicia se desarrolla bajo las reglas y principios del proceso penal acusatorio y oral, el cual requiere de la gestión del órgano persecutor de los delitos (Ministerio Público), de la Defensa (defensores públicos y privados), de las determinaciones de los órganos jurisdiccionales (jueces), así como de la intervención de los asesores jurídicos de víctimas, unidades de medidas cautelares y del sistema penitenciario. Todas estas acciones son transversales al proceso, y necesarias para su adecuado funcionamiento. Entendido esto, la manera más efectiva de comprobar si se materializan los fines del proceso es analizar el desempeño sistémico tomando en consideración cada una de las etapas del proceso. Y eso es lo que la tubería procesal procura, de entrada, ilustrar.



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob. <https://mes.segob.gob.mx/>

Periodo: Investigaciones Iniciadas en enero de 2021 a diciembre 2021.

Nota aclaratoria: La información reportada por el MES incluye carpetas en trámite de investigación con rezago, para ello, se obtuvo la información adicional de carpetas en trámite para años previos a 2021, del Censo Nacional de Procuración de Justicia.

Notas técnicas: La variable "Procedimientos derivados de carpetas de investigación" resultan de la sumatoria de Derivados, Determinaciones, Sobreseimientos por Juez de Control, Vinculaciones a Proceso y en Proceso de Investigación.

En 2021, la **Fiscalía General de la Ciudad de México recibió 230,312 denuncias y querellas**⁷, e inició 230,312 carpetas de investigación, obteniendo así un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional que es de 91.6%.

Del total de carpetas iniciadas, el 16.5% fueron con detenido y el 83.5% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 365,189. De éstos, el 32.5% fue determinado por el Ministerio Público, el 0.21% se canalizó a órganos de medios alternativos de solución de controversias –de los que se resolvió el 52.1% y el 47.8% se encontró en trámite–, el 63.4% se encontró en proceso de investigación (previo a la vinculación a proceso), y el 3.8% se vinculó a proceso.

Del total de las carpetas vinculadas a proceso, en el 1% se inició un procedimiento abreviado –del cual el 98.5% se resolvió y el 1.5% se encontró en trámite–,

el 0.95% se resolvió por solución alterna –del cual el 99.7% fueron por suspensión condicional del proceso– y en el 0.24% se aperturó un juicio oral –del cual se concluyó el 88.6% y el 11.4% se encontró en trámite–.

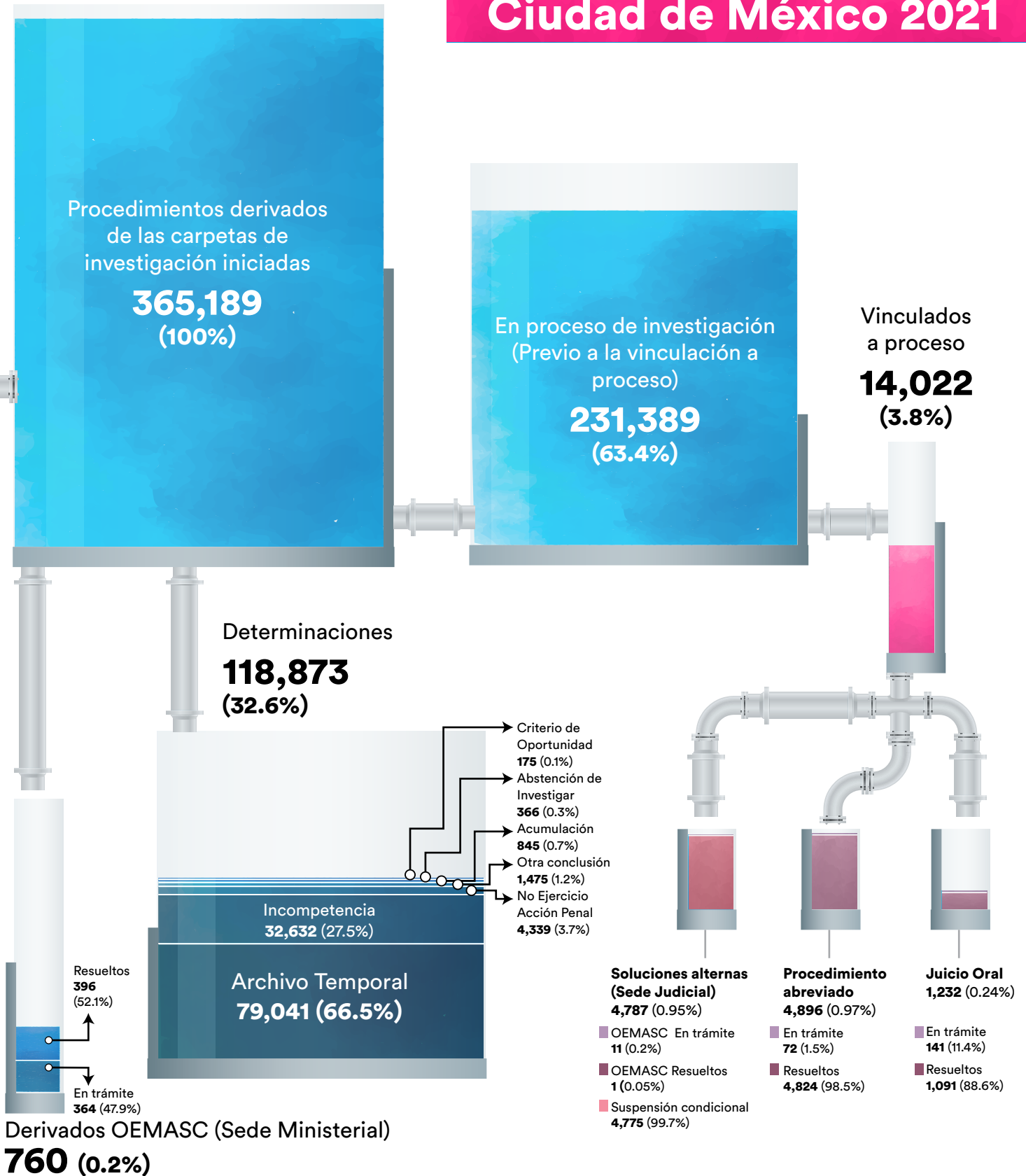
4.1.1 Investigación inicial

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) dicta que esta etapa inicia desde la presentación de la denuncia, querella u otro requisito equivalente, y concluye cuando la persona imputada queda a disposición del juez de control para que se formule imputación.

Como ya vimos, en 2021 la Fiscalía General de la Ciudad de México obtuvo un porcentaje de apertura de carpetas del 100%. Se iniciaron 26,287 carpetas más que en 2020, y los datos que obtuvimos mediante solicitudes de acceso a la información nos dicen que la tasa de carpetas de investigación iniciadas en la entidad fue superior en un 8.4% a la tasa nacional.

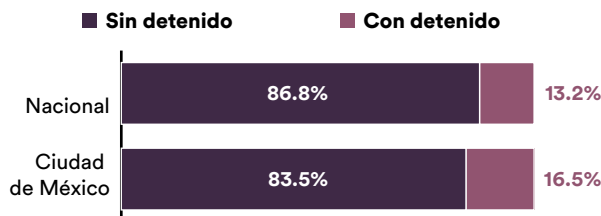
⁷ La cifra de carpetas de investigación reportada por el MES (Segob) varía ligeramente de la cifra reportada por el SESNSP. El análisis realizado en la tubería procesal toma como referencia los datos del MES.

Tubería procesal penal Ciudad de México 2021





Gráfica 10. Tasa de carpetas de investigación iniciadas sin detenido versus con detenido



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

De las 230,312 carpetas de investigación iniciadas en 2021, el 83.5% fue sin detenido, lo que coloca a Ciudad de México por debajo de la tasa nacional, que indica un 86.8% sin detenido. Por consiguiente, el 16.5% de las carpetas iniciadas fueron con detenido, un dato por encima de la tasa nacional, que fue de 13.2%.

Determinaciones ministeriales

Al inicio de la investigación, los agentes del Ministerio Público tienen la facultad de dictar algunas determinaciones que el CNPP prevé como formas de terminación de la investigación: abstención de investigar, archivo temporal, no ejercicio de la acción penal y criterio de oportunidad.

En Ciudad de México la tasa de determinaciones fue de 25.7%, por debajo del porcentaje nacional, de 33.2%.

De los 365,189 procedimientos derivados de carpetas de investigación en 2021, 118,873 fueron determinados por el Ministerio Público, lo que equivale al 32.5%. De ellos, en 79,041 se determinó archivo temporal (66.5%), en 4,339 se determinó el no ejercicio de la acción penal (3.6%), en 366 se registraron abstenciones de investigar (0.3%) y en 175 se registraron criterios de oportunidad (0.1%).

También es importante señalar que 32,632 carpetas, equivalentes al 27.5%, se declinaron por incompeten-

cias, y que 845 carpetas (el 0.71%) se acumularon a otras carpetas de investigación.

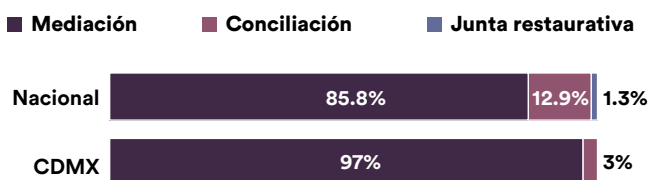
Justicia alternativa en sede ministerial

Además de las determinaciones ministeriales, una carpeta de investigación ya iniciada puede derivarse a una salida alterna y, en caso de que exista voluntad entre víctima e imputado, puede celebrarse un acuerdo reparatorio.

Así, por lo que toca al uso de los Mecanismos de Solución de Controversias en Materia Penal en sede ministerial, en Ciudad de México se canalizaron 760 carpetas de investigación, que equivalen al 0.21% del total de las iniciadas. Tal porcentaje se encuentra por debajo del nacional, que fue de 8.1%. De estas carpetas, 364 se encuentran en trámite, es decir, el 47.89%, y 396 se resolvieron, el 52.11%.

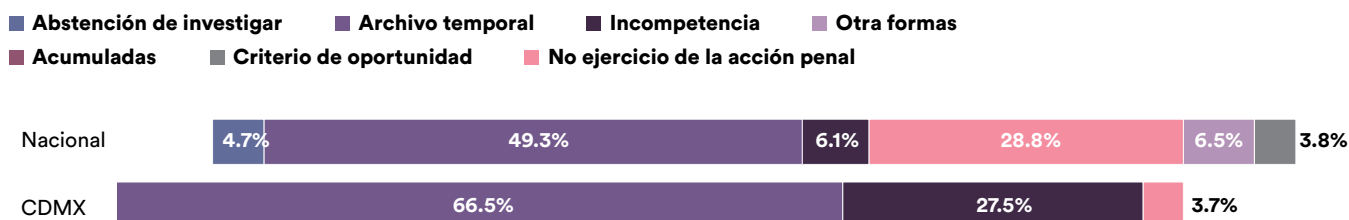
Al cierre de 2021, el 97% de las carpetas de investigación derivadas a Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) se resolvió por **mediación**, y el 3% por **conciliación**. Así, Ciudad de México se coloca 11.2% por encima de la media nacional en mediación, y 9.9% por debajo de la media nacional en conciliación.

Gráfica 12. Tipos de Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC) derivados de carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 11. Tipo de determinaciones en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Atención a víctimas

Es importante señalar que la asesoría jurídica que presta la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) resulta esencial para garantizar los derechos constitucionales de las víctimas, desde el inicio mismo de la investigación.

En la representación de víctimas por violaciones a derechos humanos la Comisión en Ciudad de México alcanzó el 1.6%, porcentaje que se encuentra por encima del nacional, que fue 1.5%.

Tasa de congestión ministerial

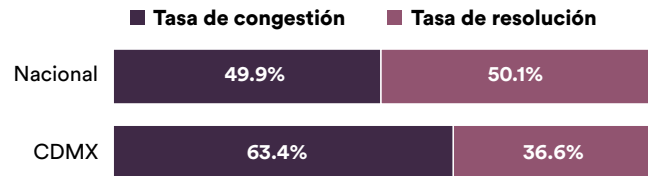
La tasa de congestión ministerial se refiere al número de casos que se encuentran en trámite en las fiscalías, es decir, aquéllos sobre los cuales no ha sido registrada alguna determinación.

Durante 2021, la Fiscalía General de la Ciudad de México obtuvo una tasa de resolución de 36.6%, esto es, 13.5% por debajo de la tasa nacional, y una tasa de congestión de 63.4%.

4.1.2 Judicialización

Cuando una de las determinaciones del Ministerio Público es ejercer acción penal por los delitos denunciados

Gráfica 13. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede ministerial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

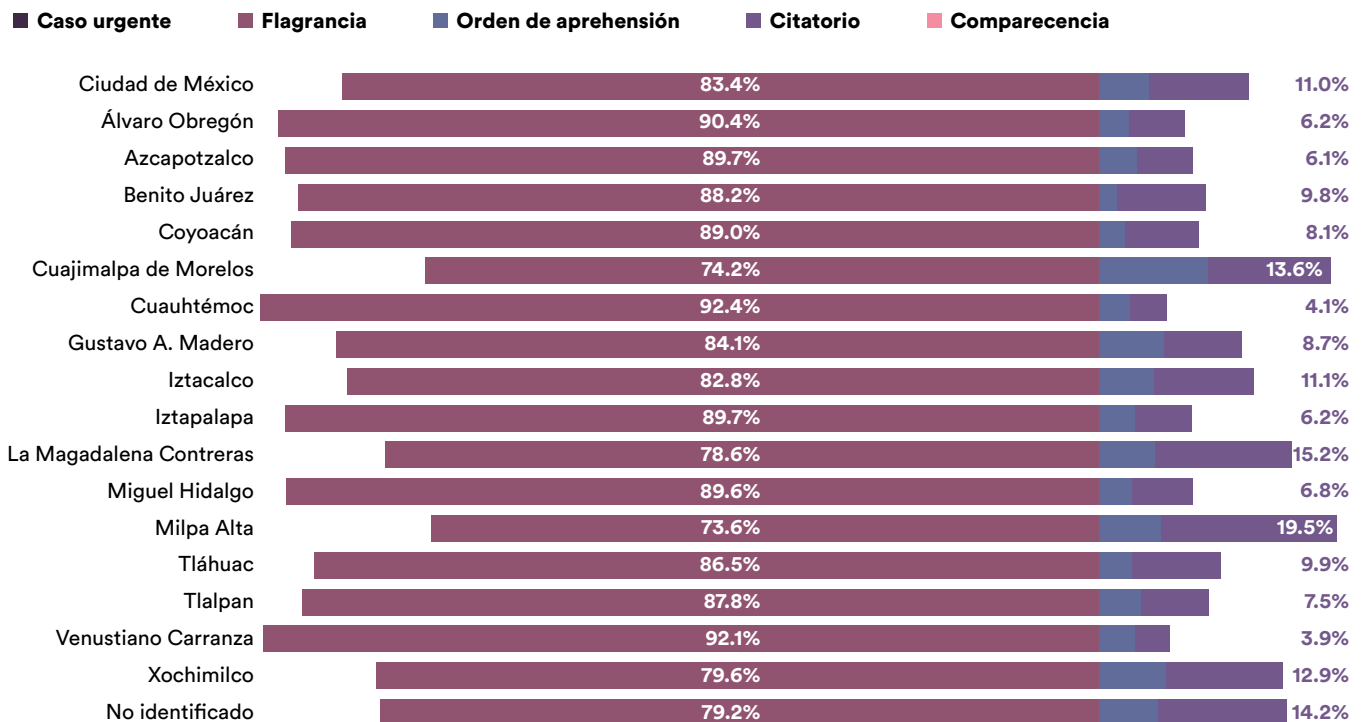
o querrelados en una carpeta de investigación, y considera, por tanto, que es necesario llevar ante la autoridad judicial y formular imputación para continuar con el proceso, se dice que la autoridad ministerial *judicializa* un asunto.

En 2021, la tasa de judicialización en Ciudad de México fue de 12.8%, es decir, 5.9 puntos por encima de la tasa nacional, ubicándose en el sexto lugar entre los estados con mayor tasa de judicialización.

Formas de conducción al proceso penal

La forma de conducción al proceso penal se refiere al tipo de ingreso de las 28,622 causas penales gestionadas. El 83.4% fue en flagrancia, 5.6% por orden de aprehensión y 11% por citatorio.

Gráfica 14. Formas de conducción al proceso penal por distrito judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.



Si analizamos las alcaldías, observamos que el porcentaje de los ingresos por flagrancia fue mayor en Cuauhtémoc, con 92.4%, seguido por Álvaro Obregón con 90.4%, Iztapalapa y Azcapotzalco con 89.7%, Miguel Hidalgo con 89.6% y Coyoacán con 89%. En cuanto al porcentaje que ingresó mediante orden de aprehensión, el mayor lo obtuvo Cuajimalpa de Morelos, con 12.1%, seguido por Xochimilco con 7.5%, Gustavo A. Madero con 7.2% y Milpa Alta con 6.9%. Por otra parte, el mayor porcentaje de causas penales ingresadas mediante citatorio se verificó en Milpa Alta, con 19.5%, seguido por Magdalena Contreras con 15.2% y Cuajimalpa de Morelos con 13.6%.

El menor porcentaje por flagrancia se observó en Milpa Alta con 73.6%, y el menor porcentaje de ingresos por orden de aprehensión se verificó en Benito Juárez, con 2.1%.

Control de la legalidad de la detención

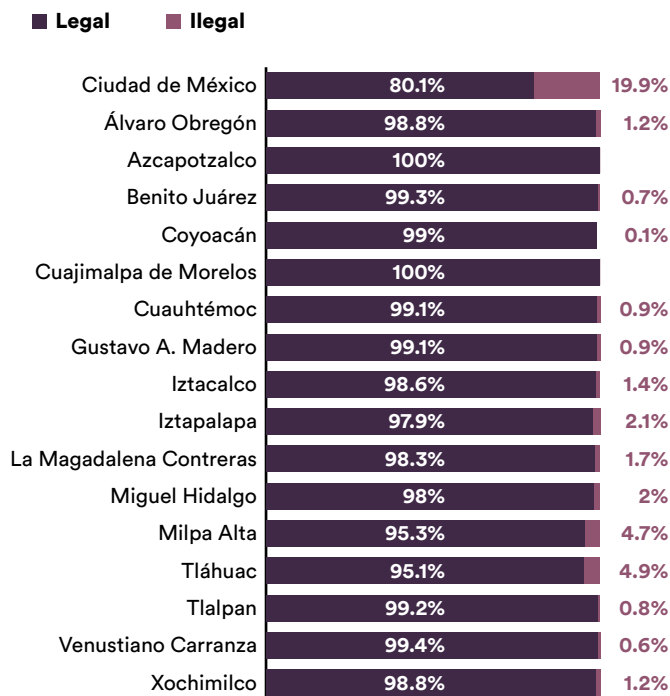
El control de la legalidad de la detención es un examen de la autoridad judicial en torno a las circunstancias y razones que motivaron la privación de la libertad de una persona, con el propósito de asegurar que se cumpla con lo dispuesto por la ley.

De las causas penales ingresadas durante 2021 en Ciudad de México que involucraron a personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente, se determinó que la detención fue legal en el 80.1%, esto es, 4.7 puntos por debajo del porcentaje nacional, que es de 84.8%, y se determinó que la detención fue ilegal en el 19.9%⁸.

En cuanto al tipo de determinación en los controles de detención por distrito judicial, en Azcapotzalco y Cuajimalpa se verificó un 100% de detenciones legales; le siguen Venustiano Carranza con 99.4%, Benito Juárez con 99.3% y Tlalpan con 99.2%. Los distritos judiciales con mayor porcentaje de detenciones ilegales fueron Tláhuac, con 95.1%, y Milpa Alta, con 95.3%.

En relación con la 'calidad' de las detenciones, si bien no obtuvimos información respecto a alguna serie de indicadores de desempeño emitidos por la Secretaría de Seguridad Pública, es factible analizar la experiencia en el momento de la detención. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), en 2021, en Ciudad de México, el 1.2% de los hombres y el 3.3% de las mujeres privados de su libertad fueron obligados mediante violencia

Gráfica 15. Tipo de determinación en los controles de detención de causas penales que involucraron personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente, por distrito judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

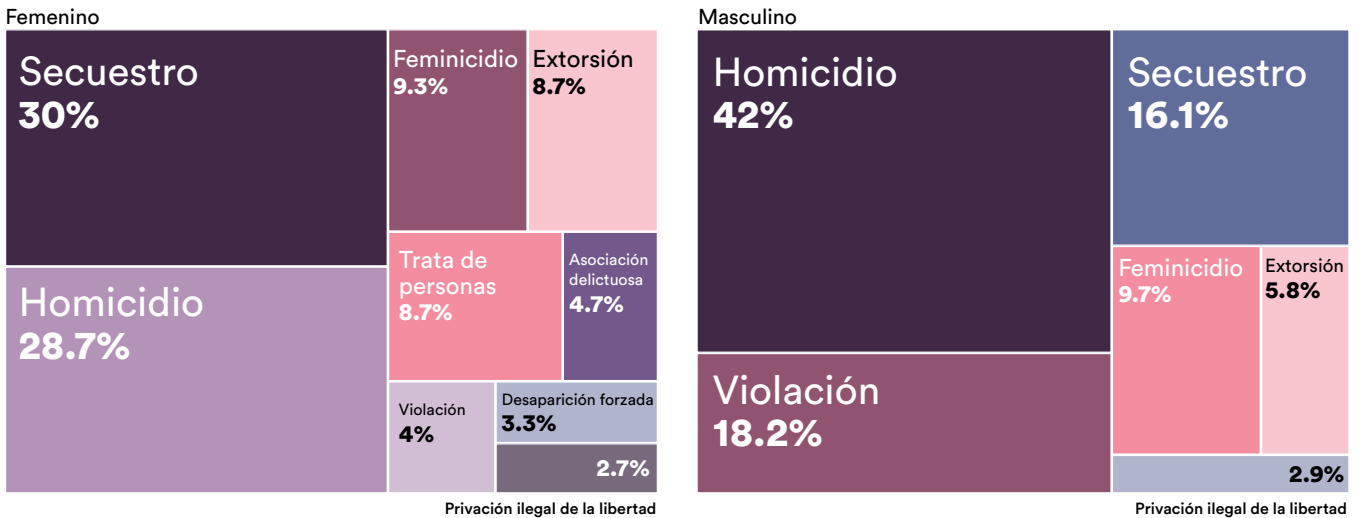
física o amenazas a tener una actividad sexual no deseada después de su detención y hasta antes de llegar a la agencia del Ministerio Público, o con un juez de lo penal. Al 33.2% de los hombres y al 19.1% de las mujeres, la policía o autoridad realizó o permitió que lo(a) desvistieran.

Por otra parte, el 37.6% de los hombres y el 41.7% de las mujeres fueron 'paseados' en un automóvil dando vueltas por las calles después de su detención y hasta antes de llegar a la agencia del Ministerio Público, o con un juez de lo penal; y el 45.4% de los hombres y el 46.1% de las mujeres fueron amenazados con levantarles cargos falsos durante el proceso de su detención.

Se observa que el porcentaje de mujeres que recibió agresiones por parte de la policía o autoridad en el proceso de su detención es más alto que el de los hombres.

⁸ Cabe señalar que en Ciudad de México se reportaron causas penales no asociadas a un distrito judicial en particular, en las cuales se determinó la detención como legal en un 62.2%, mientras que en el 37.8% se determinó como ilegal.

Gráfica 16. Tipo de delitos por los cuales no han sido cumplimentadas órdenes de aprehensión para personas adultas imputadas



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Órdenes de aprehensión

Ciudad de México tuvo una tasa de 63.5% de órdenes de aprehensión no cumplimentadas contra personas adultas, esto es, 5.8% por debajo de la media nacional. De hecho, la entidad ocupa el lugar número 15 entre las que tienen un menor porcentaje de órdenes de aprehensión no cumplimentadas.

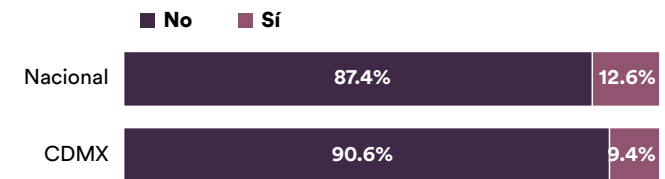
Del total de órdenes de aprehensión no cumplimentadas al cierre de 2021, en el caso de las giradas contra mujeres el 30% fue por el delito de secuestro, el 28.7% por homicidio, 9.3% por feminicidio, 8.7% por extorsión y trata de personas, 4.7% por asociación delictuosa y 4% por violación.

En el caso de las órdenes de aprehensión giradas contra hombres que no fueron cumplimentadas, el 42% corresponden al delito de homicidio, 18.2% por violación, 16.1% por secuestro, 9.7% por feminicidio y 5.8% por extorsión.

Vinculación a proceso

La vinculación a proceso es una resolución de la autoridad judicial que permite a las procuradurías/fiscalías continuar con la persecución penal del delito, una vez que se haya informado sobre los hechos a la persona imputada (formulada la imputación), y siempre que se hayan presentado datos que permitan presumir que el hecho delictivo ocurrió y que la persona imputada participó.

Gráfica 17. Tasa de vinculación a proceso ordenadas por jueces de control



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Durante 2021, la tasa de vinculación a proceso ordenada por jueces de control en Ciudad de México fue de 90.6%. Esto es 3.2 puntos por encima de la tasa nacional, que fue de 87.4%, y se obtuvo una tasa de no vinculación del 9.4%.

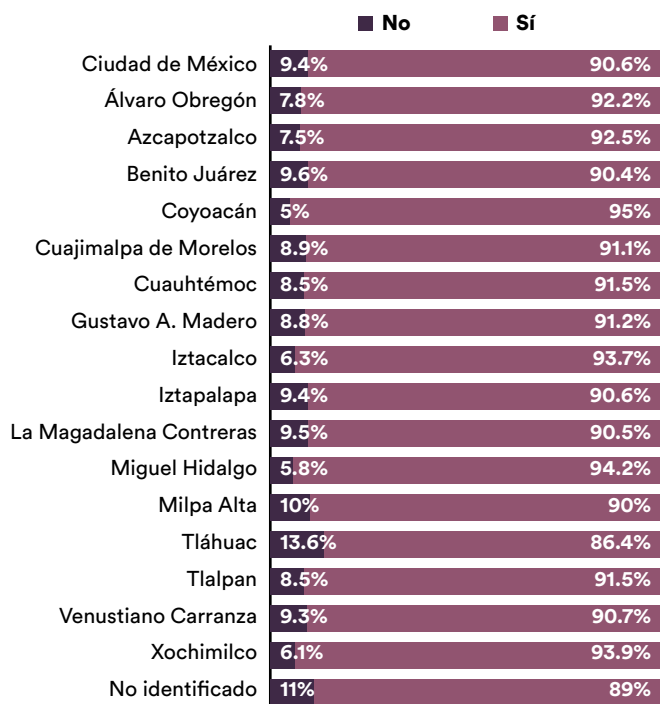
Si nos fijamos en la tasa de vinculación a proceso por distrito judicial, observamos que Coyoacán se destaca con un 95%, mientras que Miguel Hidalgo obtiene un 94.2% y Xochimilco un 93.9%. Tláhuac con 86.4%, Milpa Alta con 90% y Benito Juárez con 90.4% fueron los que obtuvieron las menores tasas de vinculación a proceso.

En el caso de mujeres imputadas, los mayores porcentajes de causas penales donde hubo vinculación a proceso fueron los obtuvieron los delitos de robo con 46.4%,



narcomenudeo con 21.9% y violencia familiar con 7.5%. En el caso de hombres, los mayores porcentajes se registraron de igual manera en robo con 42.2%, narcomenudeo con 21.5% y violencia familiar con 5.9%.

Gráfica 18. Tasa de vinculación a proceso ordenadas por jueces de control

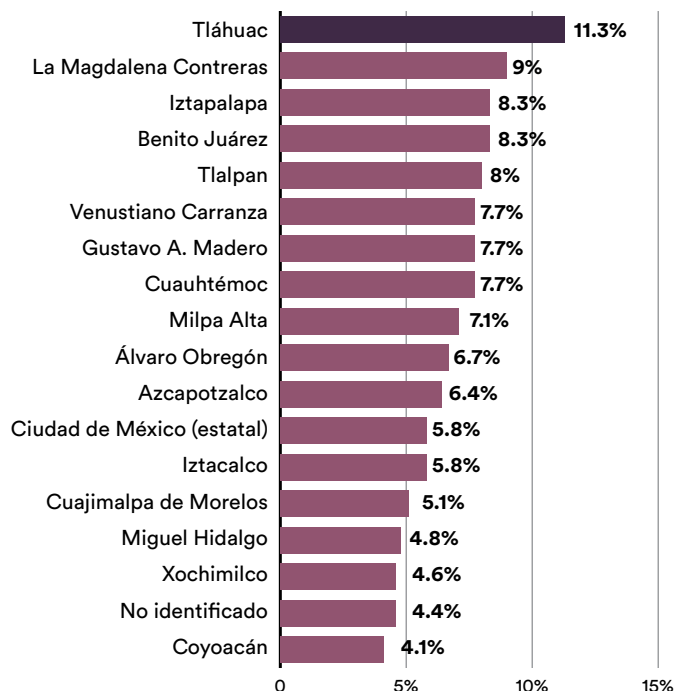


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Tasa de declinación judicial

La tasa de declinación judicial de causas penales (es decir, las que no se vincularon a proceso) por determinación de ilegalidad de la detención e incompetencia fue del 5.8%. La tasa de declinación judicial más alta la obtuvo la alcaldía de Tláhuac con 11.3%, seguida de Magdalena Contreras con 9%, Iztapalapa y Benito Juárez con 8.3% y Tlalpan con 8%, porcentajes todos

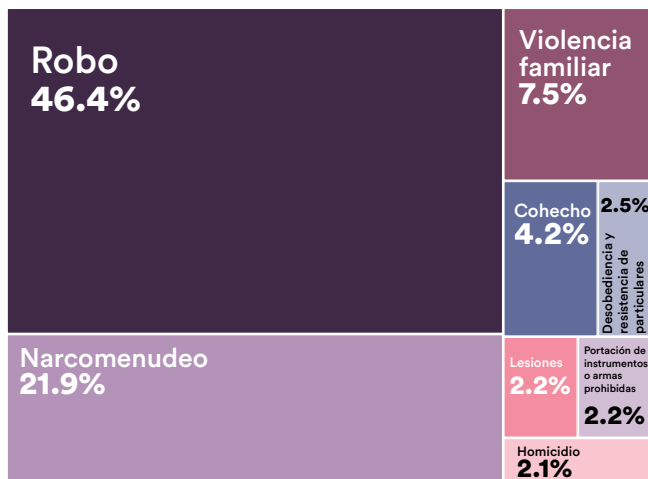
Gráfica 20. Tasa de declinación judicial



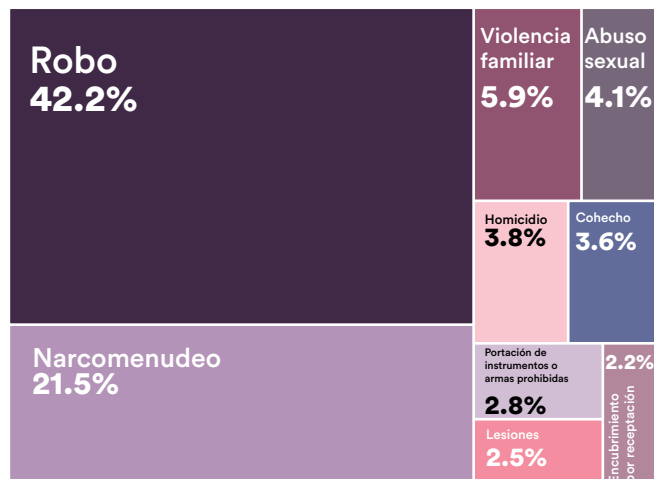
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 19. Tipo de delitos por los cuales fueron vinculados a proceso personas adultas imputadas

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

que se encuentran por encima del promedio nacional. Entretanto, las alcaldías que obtuvieron un porcentaje por debajo del nacional son Miguel Hidalgo con 4.8%, Xochimilco con 4.6% y Coyoacán con 4.1%.

Medidas cautelares

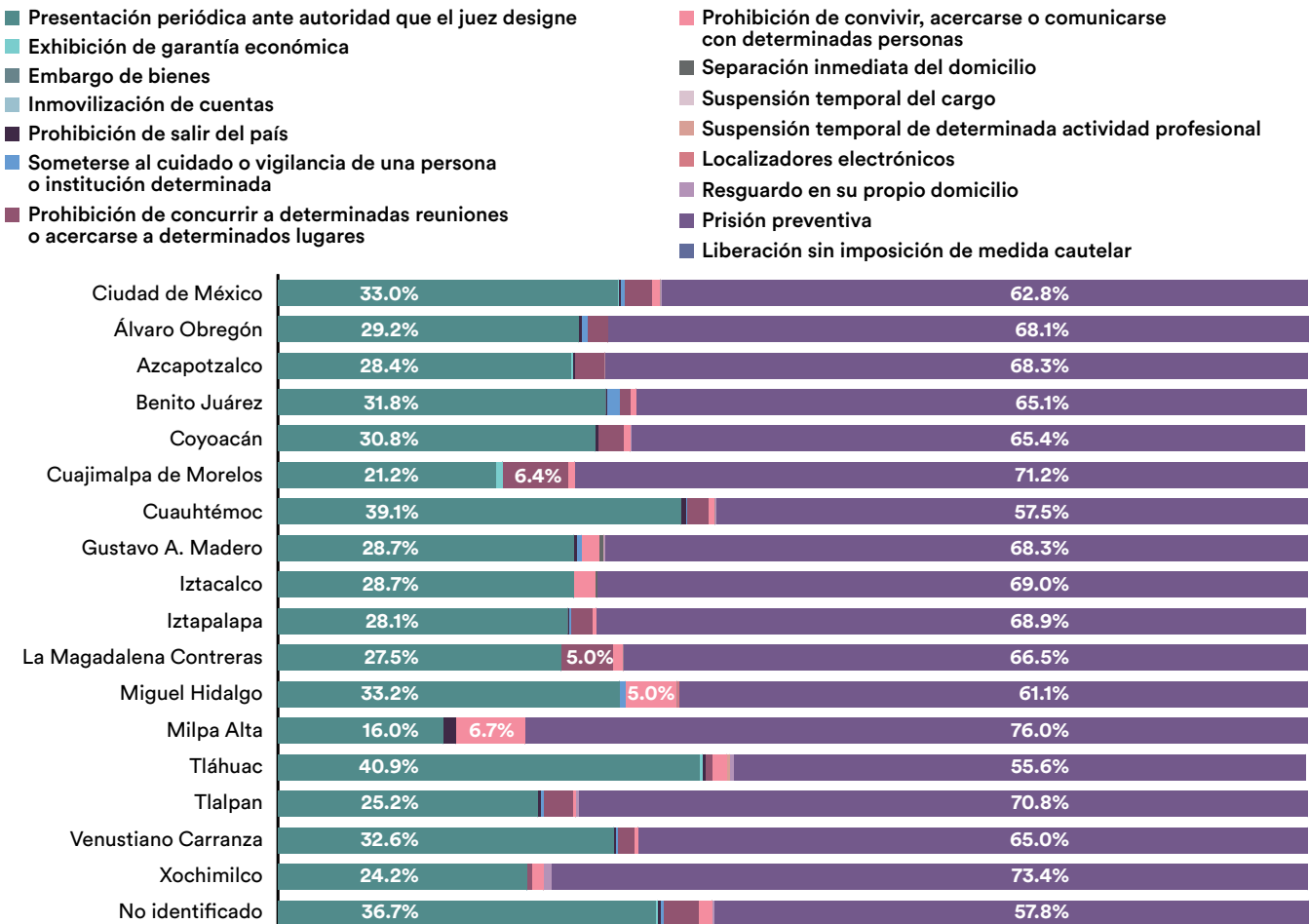
Realizada la vinculación a proceso en la audiencia inicial, el juez podrá imponer al imputado y a solicitud del Ministerio Público, previa justificación, la imposición de alguna de las medidas cautelares que marca el CNPP.

Durante 2021, en Ciudad de México se impusieron medidas cautelares en un total de 28,622 causas gestionadas, las cuales se distribuyeron, según el tipo de medida, de la siguiente manera: 62.8% fue la prisión preventiva, 33% presentación periódica ante autoridad que el juez designe y 2.7% prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares.

Durante 2021, se impusieron medidas de prisión preventiva en un total de 12,620 causas penales. En el 40.3% se impuso de manera oficiosa y en el 59.7%, justificada. Las alcaldías con mayor porcentaje de prisión preventiva oficiosa fueron Cuajimalpa, con 60.3%; Milpa Alta, con 54.2%, y Tláhuac, con 46.2%. Por otra parte, aquellas con mayor porcentaje de prisión preventiva justificada fueron Benito Juárez, con 77.5%; Coyoacán, con 73.7%, y Miguel Hidalgo, con 69.2%.

Los delitos por los cuales se impuso la prisión preventiva justificada a las personas imputadas fueron: robo, con 70.9%; cohecho, con 8.6%; portación de instrumentos o armas prohibidas, con 8%; desobediencia y resistencia de particulares, con 3.1%, y lesiones, con 2.6%. Los delitos por los cuales se impuso la prisión preventiva oficiosa fueron narcomenudeo, con 36.6%; homicidio, 14.1%; violencia familiar, con 11.7%; robo, con 7.2%; abuso sexual, con 6.7%; secuestro, con 5.7%; violación,

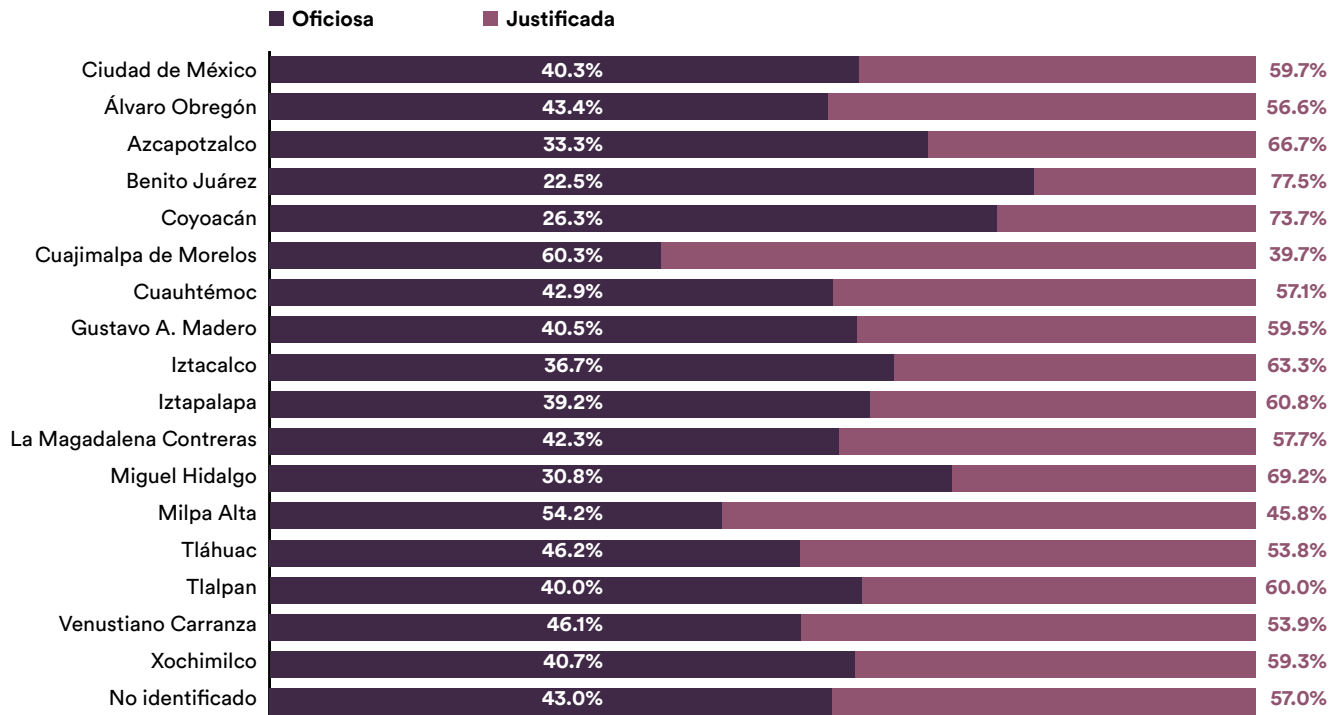
Gráfica 21. Tipo de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por distrito judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

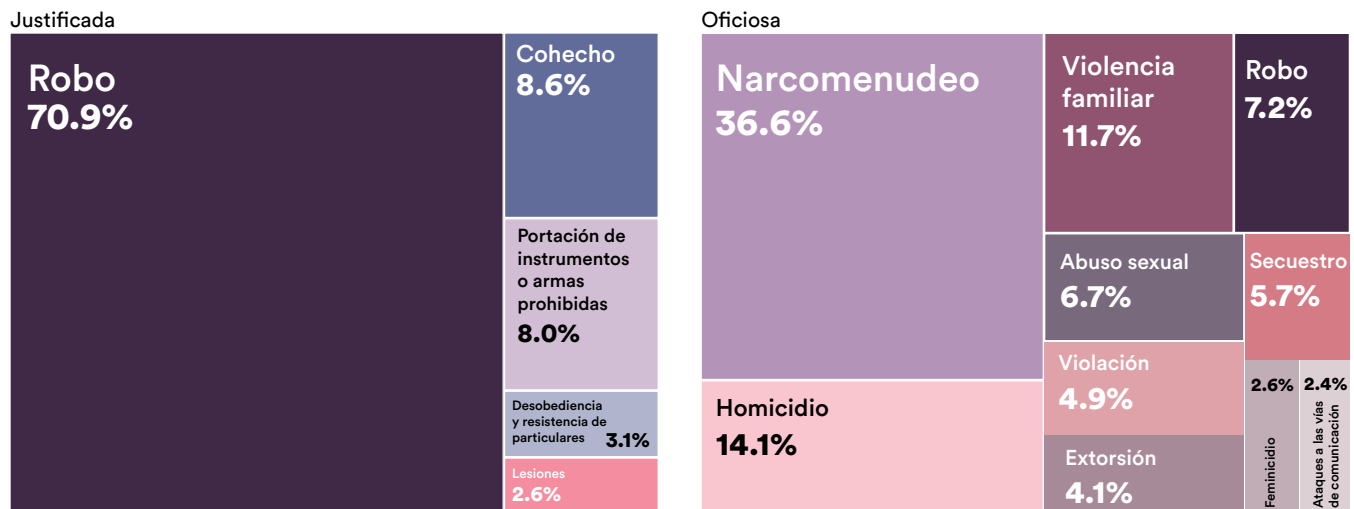


Gráfica 22. Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control por distrito judicial



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

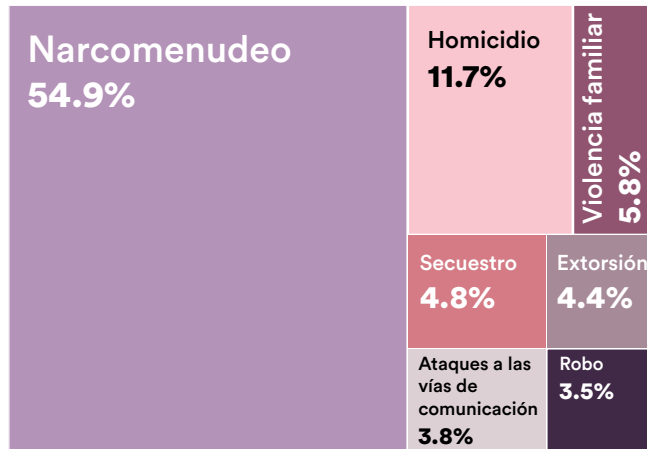
Gráfica 23. Tipo de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva a personas adultas imputadas



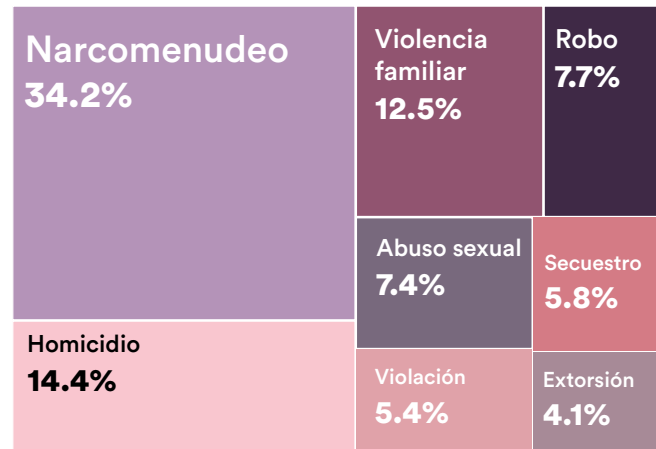
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Gráfica 24. Tipo de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva oficiosa a personas adultas imputadas

Femenino



Masculino



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

con 4.9%; extorsión, con 4.1%; feminicidio, con 2.6%, y ataques a las vías de comunicación, con 2.4%.

Finalmente, de 5,089 causas penales se impuso la prisión preventiva oficiosa por los siguientes delitos imputados a mujeres: narcomenudeo, con 54.9%; homicidio, 11.7%; violencia familiar, con 5.8%; secuestro, con 4.8%; extorsión, con 4.4%; robo, con 3.5%, y ataque a las vías de comunicación, con 3.8%. En los delitos imputados a hombres se impuso en narcomenudeo, con 34.2%; homicidio, con 14.4%; violencia familiar, con 12.5%; robo, con 7.7%; abuso sexual, con 7.4%; secuestro, con 5.8%; violación, con 5.4%, y extorsivo, con 4.1%.

Servicios periciales

En Ciudad de México, la tasa de dictámenes emitidos en 2021 por la Coordinación General de Servicios Periciales fue del 80% con respecto al total de intervenciones admitidas. Esta tasa es menor en 6.6 unidades porcentuales a la tasa nacional, de 86.6%.

Por su parte, la tasa de informes emitidos por tal Coordinación fue del 20% con respecto al total de intervenciones admitidas, lo que supone un porcentaje menor en 7.1 puntos porcentuales a la tasa nacional, de 27.1%.

4.1.3 Continuidad de la secuela procesal

A partir de que se judicializa la investigación, la causa penal puede encontrar diversas formas de conclusión:

mediante juicio oral, procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso o acuerdo reparatorio, por ejemplo.

Congestión judicial

El Poder Judicial de la Ciudad de México gestionó 28,622 causas penales durante 2021. Su tasa de resolución es de 45.7%, contra una tasa de congestión de 54.3%.

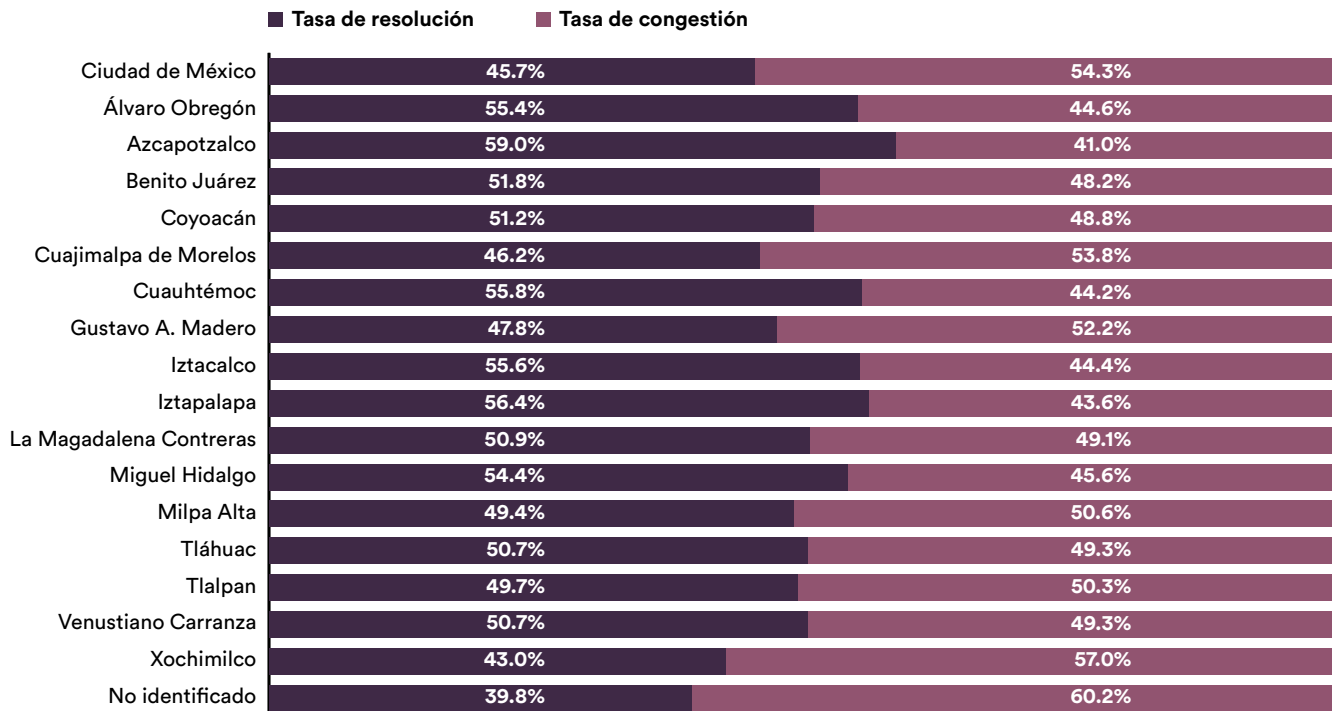
Si analizamos la tasa de congestión por distrito judicial, observamos que los mayores porcentajes se registran en Xochimilco, con 57%; Cuajimalpa de Morelos, con 53.8%, y Gustavo A. Madero, con 52.2%. Entretanto, la mayor tasa de resolución en Ciudad de México se localiza en Azcapotzalco, con 59%; Cuauhtémoc, con 55.8%, y Álvaro Obregón, con 55.4%.

Formas de resolución

Durante 2021, la formas en que se resolvieron las causas en Ciudad de México fueron las siguientes: por acuerdo reparatorio, 3% –porcentaje 4.5% por debajo del nacional, de 7.5%–; por suspensión condicional del proceso, 36.6% –3% encima del nacional, de 33.6%–; por criterio de oportunidad, 0.2% –0.1% arriba del nacional, de 0.1%–; por sentencia absolutoria en juicio oral, 0.7% –1.3% por debajo del nacional, de 2.0%–; por sentencia absolutoria en juicio oral, 2% –igual que el nacional–; por sentencia condenatoria en juicio oral, 8.4% –0.6% por encima del nacional, de 7.8%–; por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, 37% –2% por encima del nacional, de 35%–.



Gráfica 25. Tasa de congestión versus tasa de resolución en los distritos judiciales



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Tabla 8. Forma de resolución de causas penales que involucraron personas adultas imputadas

Causas penales	Nacional	CDMX
Acuerdo reparatorio	7.5%	3.0%
Suspensión condicional del proceso	33.6%	36.6%
Criterio de oportunidad	0.1%	0.2%
Sentencia absolutoria en juicio oral	2.0%	2.0%
Sentencia condenatoria en juicio oral	7.8%	8.4%
Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	35.0%	37.0%
Illegalidad de la detención	6.4%	0.7%
Incompetencia	0.3%	0.0%
No vinculación a proceso	7.2%	12.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

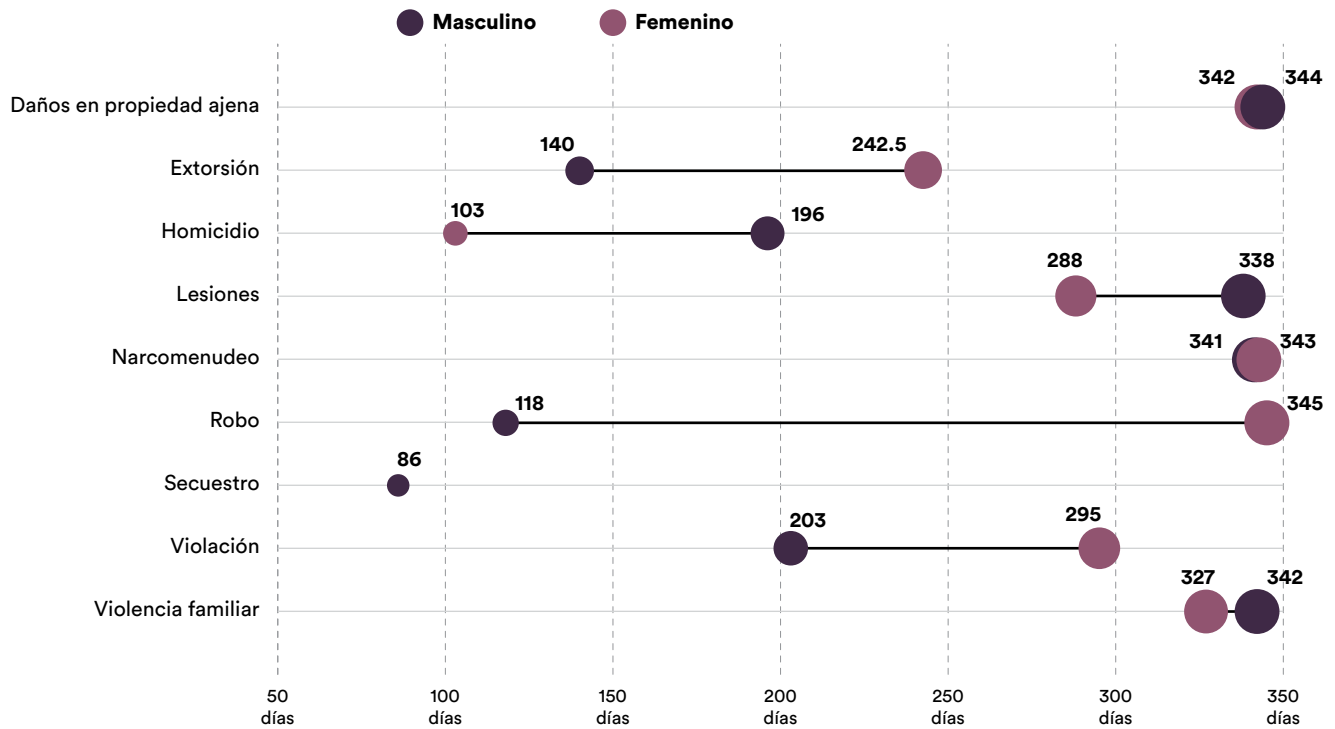
Duración de los procesos penales

Calculamos la duración mediana de los procesos penales por tipo de delito en Ciudad de México tomando en cuenta los concluidos durante 2021, independientemente de la forma de conclusión. Observamos que **el delito de robo tiene una duración mediana** de 118 días para los hombres y 345 días para las mujeres. Para daños en propiedad ajena, la duración mediana es de 344 días en el caso de hombres y 342 en mujeres. El narcomenudeo es de 341 días en hombres y 343 en mujeres. La violencia familiar, 342 días en hombres y 327 en mujeres. Para lesiones, son 338 días en hombres y 288 en mujeres. Para el delito de violación son 203 días en el caso de hombres y 295 en mujeres. En extorsión, la duración mediana es de 140 días para hombres y 242.5 para mujeres. En homicidio, 196 días para hombres y 103 para mujeres. Finalmente, secuestro tiene una duración de 86 días sólo en el caso de hombres.

Específicamente para el delito de **narcomenudeo**, la duración mediana en los procesos penales concluidos con independencia de su forma de conclusión, en el caso de los hombres, fue de 341 días, y en el de mujeres, de

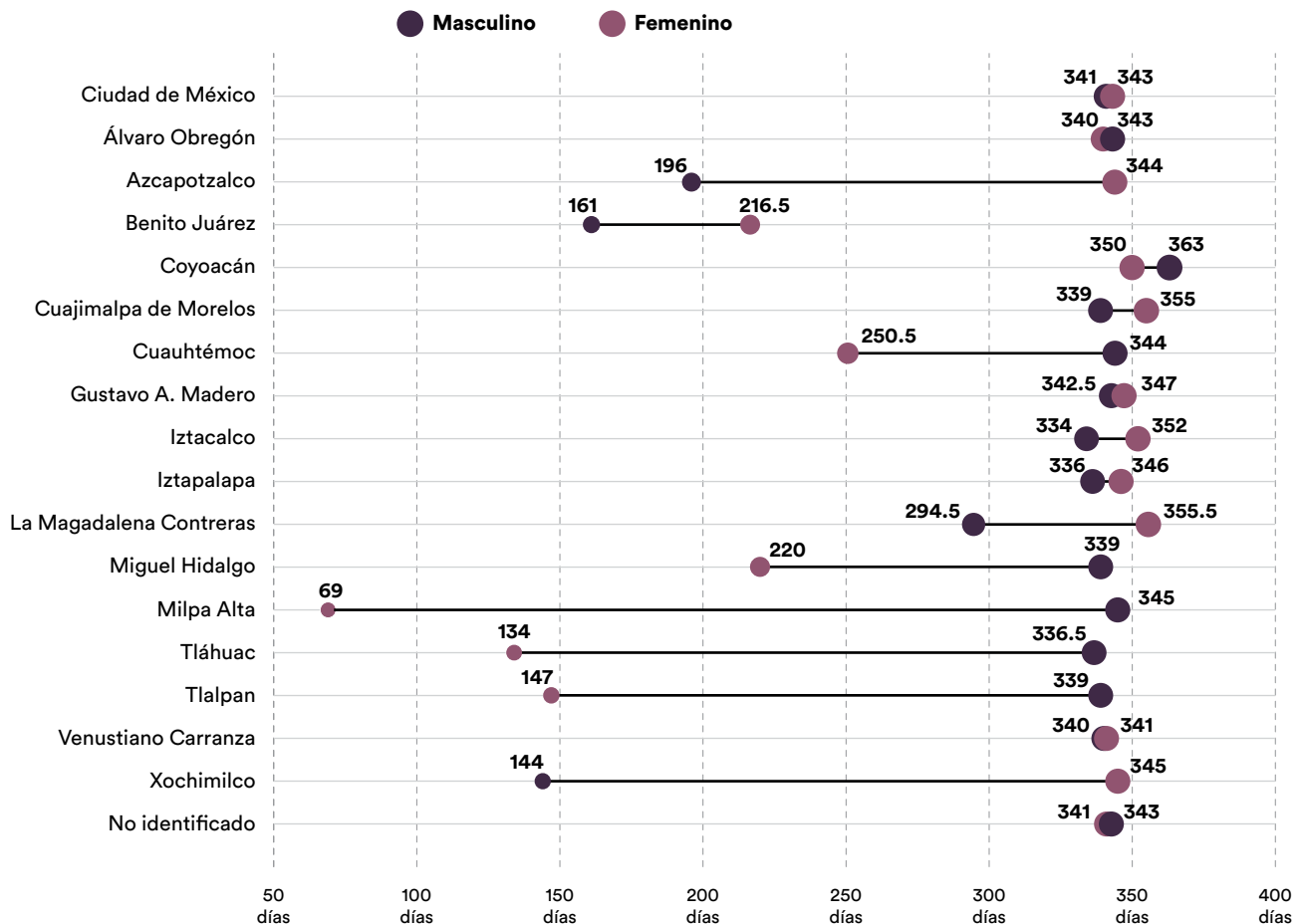


Gráfica 26. Duración mediana de procesos penales concluidos por distintos delitos independientemente de la forma de conclusión



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

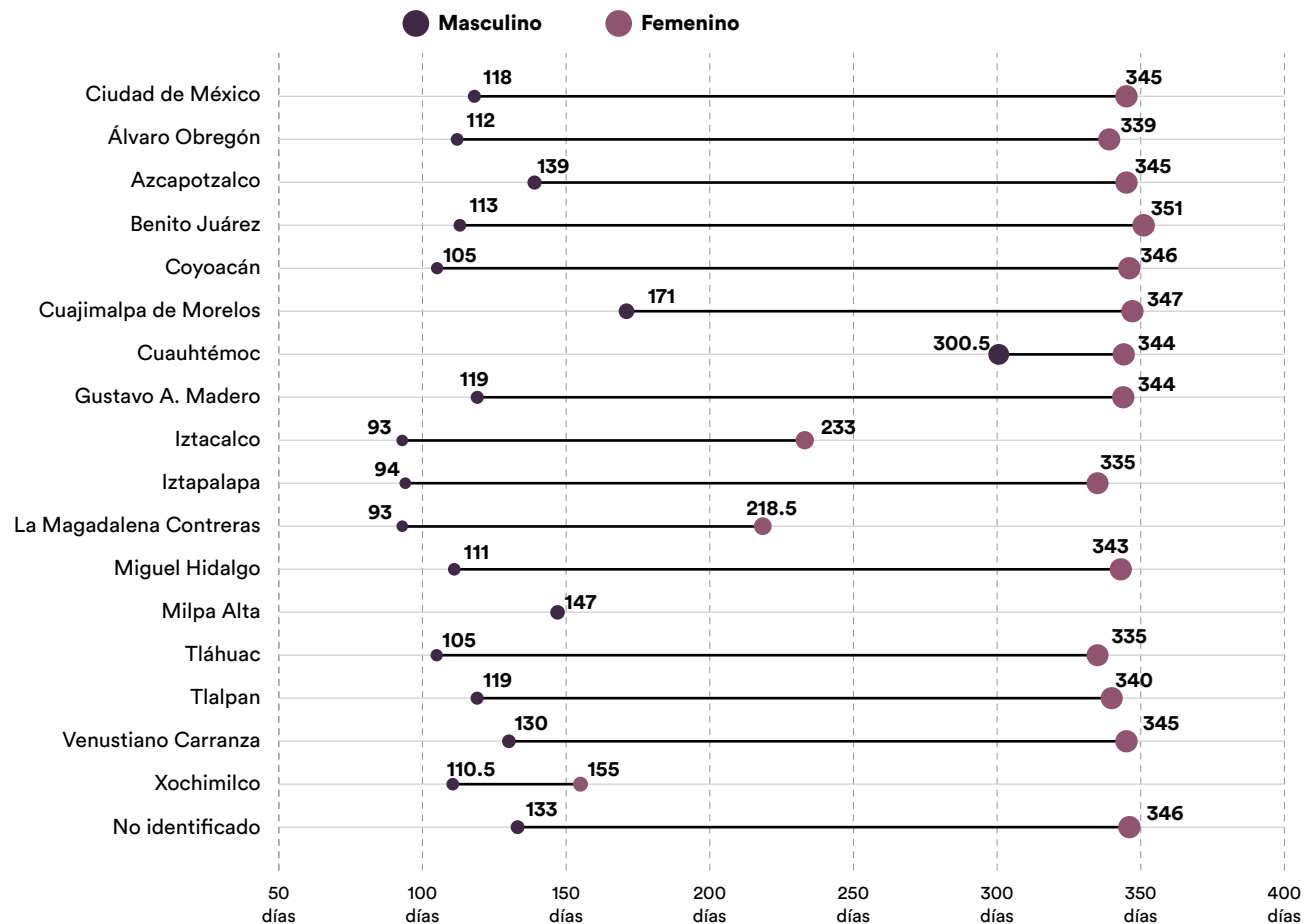
Gráfica 27. Duración mediana de procesos penales concluidos por narcomenudeo independientemente de la forma de conclusión



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.



Gráfica 28. Duración mediana de procesos penales concluidos por robo independientemente de la forma de conclusión



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

343 días. Enfocándonos en las alcaldías, las que presentaron mayor duración mediana por narcomenudeo son: Magdalena Contreras y Cuajimalpa de Morelos, con 355.5 días en el caso de mujeres y 339 días para hombres; Azcapotzalco, con 343 días en los casos de hombres y en el caso de mujeres, 340 días.

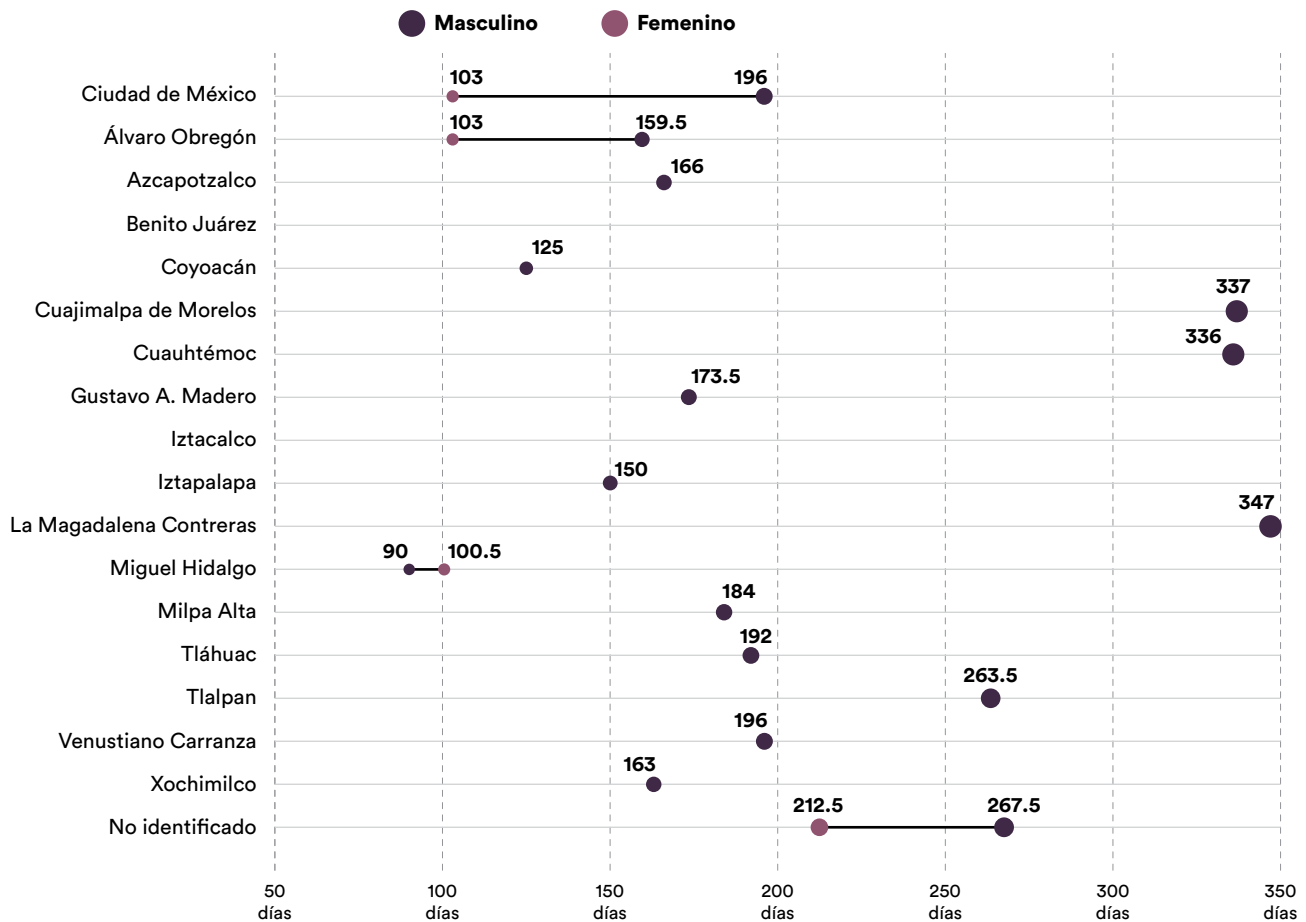
Para el delito de robo, la duración mediana en los procesos penales concluidos, con independencia de su forma de conclusión, es de 118 días en hombres y en mujeres es de 345 días. Las alcaldías que presentaron mayor duración mediana por este delito fueron Benito Juárez, con

113 días en hombres y 351 días en mujeres; Cuajimalpa de Morelos, con 171 días en hombres y 347 días para mujeres, y Venustiano Carranza, 130 días para hombres y 345 días para mujeres.

Por lo que toca al homicidio, la duración mediana en los procesos penales concluidos, con independencia de su forma de conclusión, es de 196 días en hombres y de 103 días en mujeres.

Las alcaldías en las que se verificó la mayor duración mediana por homicidio, pero sólo en el caso de hom-

Gráfica 29. Duración mediana de procesos penales concluidos por homicidio independientemente de la forma de conclusión



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

bres, fueron Magdalena Contreras, con 347 días; Cuajimalpa de Morelos, con 337 días, y Cuauhtémoc, con 336 días.

Finalmente, la duración mediana de los procesos concluidos por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado fue de 102 días para las causas que involucraron a mujeres, y de 101 días para las que involucraron a hombres. Las alcaldías en las que observamos una mayor duración mediana por sentencia condenatoria en abreviado fueron Xochimilco, con 117 días en casos de hombres y 144 días en mujeres; Milpa Alta, con 69 días para mujeres y 130 días para hombres, y

Gustavo A. Madero, con 97.5 días en hombres y 128 días para mujeres.

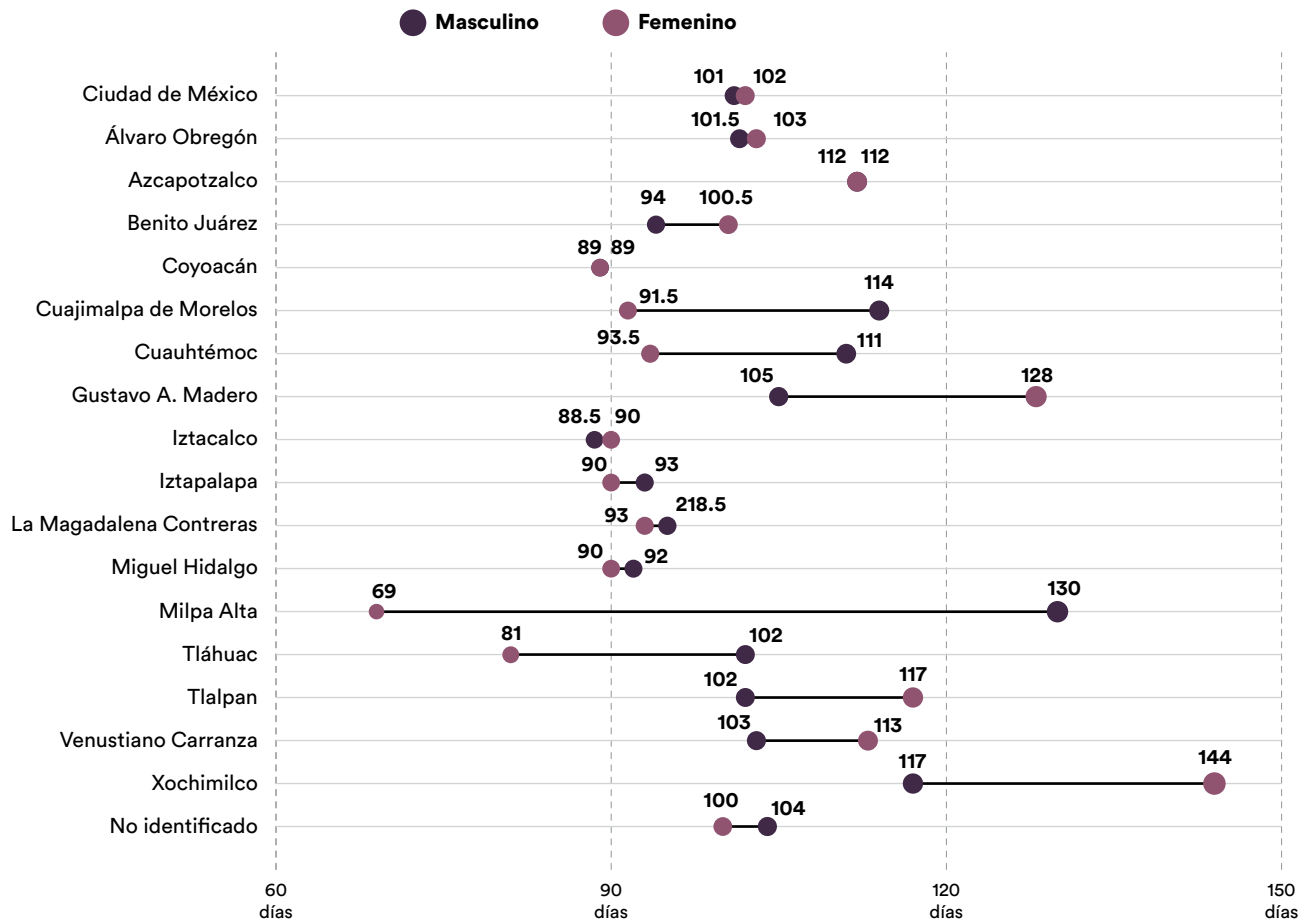
Sentencias⁹

Durante 2021 se concluyeron 4,824 causas mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado. Del total de estas causas que involucraron a mujeres, el robo abarcó el 50.4%; narcomenudeo, 31.8%, y cohecho, 6%. De las causas que involucraron a hombres, el robo lo hizo en un 64.7%; narcomenudeo, en 20.1%, y cohecho, en 3.8%. En la categoría de sexo no especificado, robo obtuvo el 66.7% y el 33.3%, narcomenudeo.

⁹ No obtuvimos información sobre sentencias condenatorias por juicio oral.

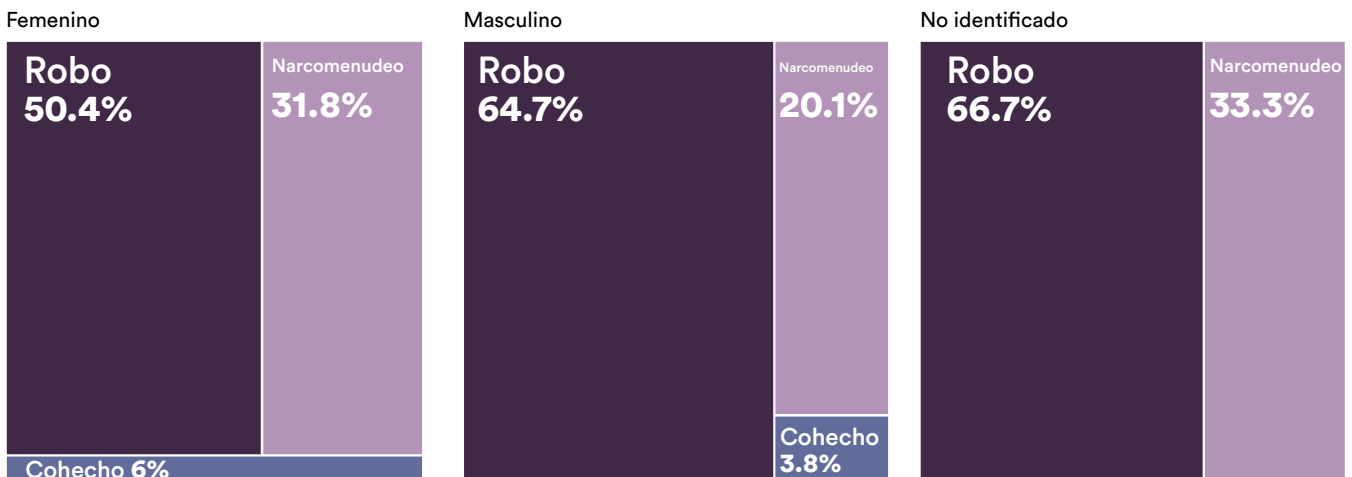


Gráfica 30. Duración mediana de procesos penales concluidos por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

Gráfica 31. Tipo de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Defensa pública

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, en Ciudad de México el 56.8% de las personas privadas de la libertad señalaron que su abogado defensor fue público, y el 43.2% que se trató de un defensor privado.

En 2021, cada defensor público en Ciudad de México atendió, en promedio, 163 asuntos. Se observa un incremento de 34.4 asuntos por defensor con respecto a 2020, cuando la carga de trabajo fue de 128.6 asuntos en promedio por defensor.

La tasa de vinculación a proceso de personas representadas por defensores públicos en Ciudad de México fue de 90.8% en 2021, 10.3% por encima de la tasa nacional, de 80.5%. En cuanto a las mujeres representadas por defensores públicos, su tasa de vinculación a proceso fue de 94.7%, y en el caso de los hombres, de 90.2%.

Por otra parte, la tasa de resolución de los asuntos gestionados en 2021 por la Defensoría pública es de 40.7%, 15.3 puntos porcentuales por encima de la tasa nacional, de 25.4%. Sin embargo, se observa una disminución con respecto a 2020, cuando la tasa de resolución fue de 45.7%.

En 2021 la tasa de resolución de los asuntos que involucran a mujeres imputadas en Ciudad de México es de 41.1%, 22.6 puntos por arriba de la nacional, de 18.5%.

En el caso de hombres, la tasa es de 40.6%, también por encima de la nacional, de 16.7%.

Más específicamente, las formas de resolución de los procesos gestionados por defensores públicos fueron las siguientes: el 10.1% del total por acuerdo reparatorio –por debajo del promedio nacional, que alcanzó el 17.8%; el 26.4% por suspensión condicional del proceso –promedio nacional: 34.6%–; el 15% por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado –promedio nacional: 15.5%–; el 16.7% por sentencia condenatoria en juicio oral –promedio nacional: 7.8%–; el 3.2% en sentencia absolutoria en juicio oral, lo que está por arriba del promedio nacional: .6%.

En los casos de mujeres imputadas, observamos un mayor porcentaje de resolución por suspensión condicional y sentencia condenatoria en abreviado. En hombres imputados, se alcanzó un mayor porcentaje por acuerdo reparatorio y por sentencias condenatorias en juicio oral.

Procesos penales bajo prisión preventiva

En 2021, observamos que las causas que involucraron a personas adultas bajo prisión preventiva oficiosa se resolvieron por acuerdo reparatorio en un 2.1%, porcentaje menor al nacional (4.7%); por suspensión condicional del proceso, lo fueron en un 31.8%, porcentaje mayor al nacional (30.9%);, por criterio de oportunidad, 0.3%, mayor al nacional (0.1%), y por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, en un 65.7%, mayor al nacional (54.8%).

Tabla 9. Formas de resolución alcanzadas de procesos penales gestionados por defensores públicos CDMX versus Nacional

CAUSAS PENALES	NACIONAL			CDMX		
	Hombres	Mujeres	Total general	Hombres	Mujeres	Total general
Acuerdo reparatorio	14.9%	16.8%	17.8%	10.3%	8.3%	10.1%
Suspensión condicional del proceso	35.4%	48.1%	34.6%	23.8%	52.6%	26.4%
Sentencia condenatoria en proceso abreviado	15.5%	14.1%	15.5%	14.7%	17.9%	15.0%
Sentencia condenatoria en juicio oral	9.9%	3.6%	7.8%	18.1%	2.3%	16.7%
Sentencia absolutoria en juicio oral	3.2%	2.4%	2.6%	3.3%	1.3%	3.2%
Ilegalidad de la detención	14.4%	9.8%	11.4%	0.4%	0.3%	25.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.



Por lo que toca a las que se encontraron bajo prisión preventiva justificada, se resolvieron por acuerdo reparatorio en un 1.3%, porcentaje menor al nacional (6.4%); por suspensión condicional del proceso, en un 8%, menos que el nacional (19.8%), por criterio de oportunidad, 0.5%, más que el nacional (0.1%), y por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, en un 90.2%, porcentaje mayor al nacional (63.1%).

Tabla 10. Forma de resolución de causas penales que involucraron personas adultas imputadas bajo prisión preventiva (oficiosa o justificada)

Causas penales		Nacional	CDMX
Prisión preventiva oficiosa	Acuerdo reparatorio	4.7%	2.1%
	Suspensión condicional del proceso	30.9%	31.8%
	Criterio de oportunidad	0.1%	0.3%
	Sentencia absolutoria en juicio oral	0.8%	0%
	Sentencia condenatoria en juicio oral	8.8%	0%
	Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	54.8%	65.7%
Prisión preventiva justificada	Acuerdo reparatorio	6.4%	1.3%
	Suspensión condicional del proceso	19.8%	8.0%
	Criterio de oportunidad	0.1%	0.5%
	Sentencia absolutoria en juicio oral	0.2%	0%
	Sentencia condenatoria en juicio oral	10.4%	0%
	Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	63.1%	90.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

La duración mediana de los procesos penales que involucraron a hombres imputados bajo prisión preventiva justificada fue de 99 días; para mujeres fue de 129 días para mujeres: **una diferencia de 30 días más para estas mujeres**. Por su parte, los procesos bajo prisión preventiva oficiosa tuvieron una duración mediana de 291 días en casos de mujeres, y de 142 días para hombres: 149 días más para mujeres.

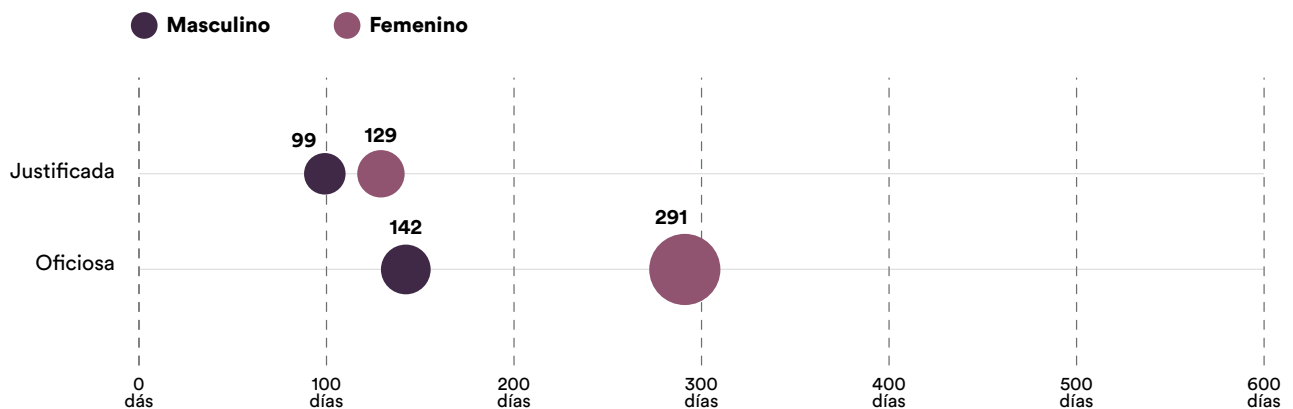
Al cierre de 2021, **tres de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva concluyeron sus procesos penales mediante una sentencia condenatoria**. La tasa de condena de estas personas fue de 32.9% en procedimiento abreviado.

Los porcentajes más altos de sentencias condenatorias en procedimientos abreviados bajo prisión preventiva se verificaron en Iztacalco, con 46.7%; Miguel Hidalgo, con 42.7%; Azcapotzalco, con 41.6%, y Coyoacán, con 40.5%. Entretanto, las alcaldías que alcanzaron menor porcentaje fueron Gustavo A. Madero, con 28.1%; Cuajimalpa de Morelos, con 24.1%, y Milpa Alta, con 21.3%.

Población privada de la libertad

En 2021, en Ciudad de México 25,758 personas se encontraban privadas de la libertad. Eso supone una disminución de la población penitenciaria de 1.6% con respecto a 2020. La tasa fue de 286 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes (la tasa en 2020 fue de 290).

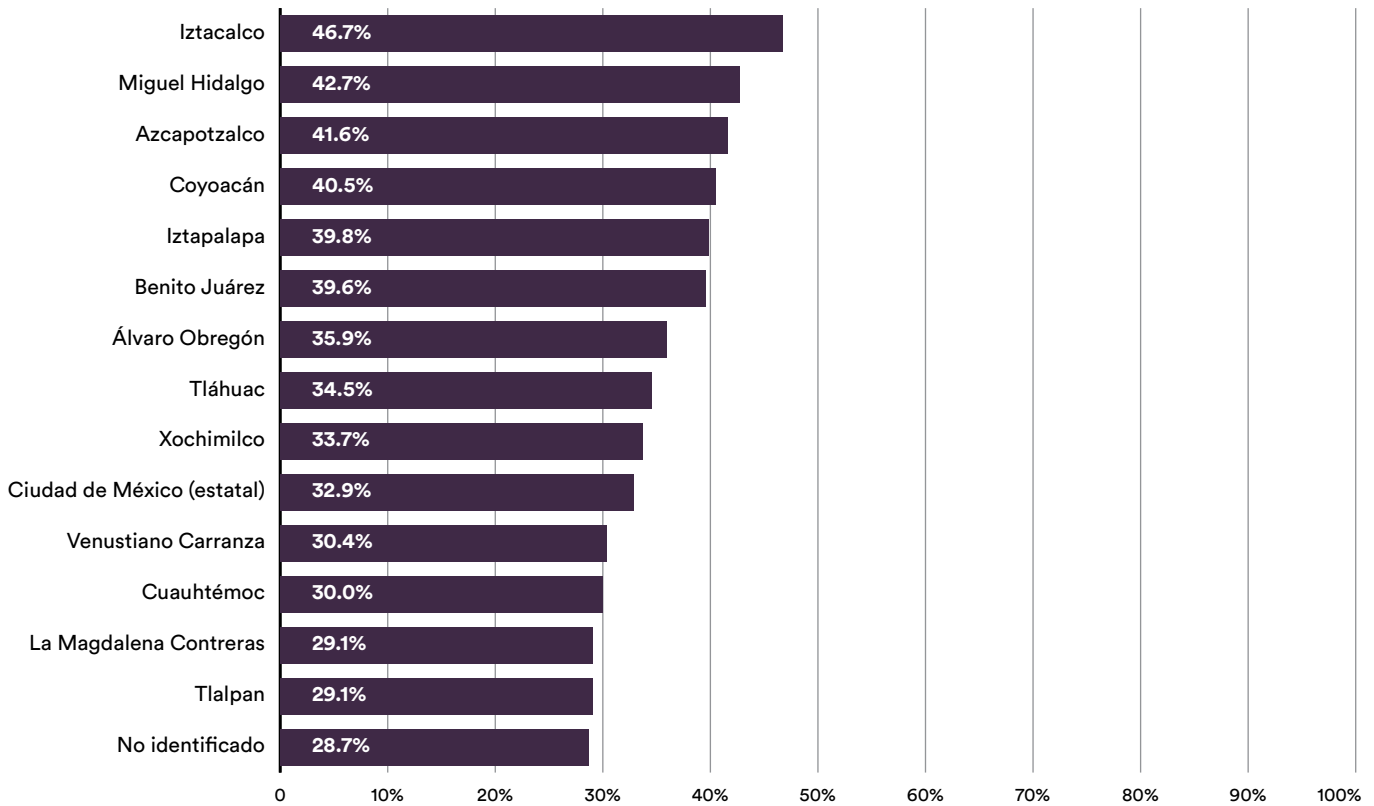
Gráfica 32. Duración mediana de procesos penales con personas imputadas bajo prisión preventiva, independientemente de la forma de conclusión del proceso penal



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitud de acceso a la información.

Gráfica 33. Tasa de condena de personas adultas imputadas bajo prisión preventiva

■ Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

Tabla 11. Información estadística penitenciaria. Población privada de la libertad tanto por delitos del fuero común como federal

Año	Total de personas privadas de su libertad	Variación anual	Tasa por cada 100 mil habitantes	Personas procesadas			Personas sentenciadas			Porcentaje de sobre-población
				Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Variación porcentual	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Variación porcentual	
2012	41,610	NA	459.8	7,430	17.9%	NA	34,180	82.1%	NA	86.4%
2013	40,637	-2.3%	448.6	6,326	15.6%	-14.9%	34,311	84.4%	0.4%	80.4%
2014	39,279	-3.3%	433.5	5,303	13.5%	-16.2%	33,976	86.5%	-1.0%	75.3%
2015	36,142	-8.0%	399.0	4,068	11.3%	-23.3%	32,074	88.7%	-5.6%	50.9%
2016	30,987	-14.3%	342.3	2,422	7.8%	-40.5%	28,565	92.2%	-10.9%	29.4%
2017	27,754	-10.4%	306.7	3,517	12.7%	45.2%	24,237	87.3%	-15.2%	15.9%
2018	25,867	-6.8%	286.1	4,365	16.9%	24.1%	21,502	83.1%	-11.3%	-6.7%
2019	24,730	-4.4%	273.8	4,977	20.1%	14.0%	19,753	79.9%	-8.1%	-10.8%
2020	26,180	5.9%	290.3	7,739	29.6%	55.5%	18,441	70.4%	-6.6%	-5.5%
2021	25,758	-1.6%	286.1	7,333	28.5%	-5.2%	18,425	71.5%	-0.1%	-7.1%

1Fueron incluidas personas privadas de su libertad tanto de centros penitenciarios federales como estatales.

2Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPC.



**Tabla 12. Información estadística penitenciaria por sexo por situación jurídica
Población privada de la libertad tanto por delitos del fuero común como federal**

Año	Total de hombres privados de su libertad	Total de hombres procesados	Porcentaje de hombres procesados	Total de hombres sentenciados	Porcentaje de hombres sentenciados	Total de mujeres privadas de su libertad	Total de mujeres procesadas	Porcentaje de mujeres procesadas	Total de mujeres sentenciadas	Porcentaje de mujeres sentenciadas
2012	39,709	6,973	17.6%	32,736	82.4%	1,901	457	24.0%	1,444	76.0%
2013	38,669	5,834	15.1%	32,835	84.9%	1,968	492	25.0%	1,476	75.0%
2014	37,307	4,834	13.0%	32,473	87.0%	1,972	469	23.8%	1,503	76.2%
2015	34,245	3,639	10.6%	30,606	89.4%	1,897	429	22.6%	1,468	77.4%
2016	29,431	2,157	7.3%	27,274	92.7%	1,556	265	17.0%	1,291	83.0%
2017	26,296	3,251	12.4%	23,045	87.6%	1,458	266	18.2%	1,192	81.8%
2018	24,507	4,080	16.6%	20,427	83.4%	1,360	285	21.0%	1,075	79.0%
2019	23,437	4,672	19.9%	18,765	80.1%	1,293	305	23.6%	988	76.4%
2020	24,679	7,182	29.1%	17,497	70.9%	1,501	557	37.1%	944	62.9%
2021	24,277	6,773	27.9%	17,504	72.1%	1,481	560	37.8%	921	62.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SSPC.

Del total de personas privadas de la libertad en 2021, 28.5% fueron procesadas y 71.5%, sentenciadas. El número total de estas personas se ha reducido de manera gradual de 2018 a 2021, excepto en 2020, que se incrementó en 5.9%. En 2021, disminuyó el porcentaje de personas procesadas en un 5.52% con respecto al año anterior, y también el de personas sentenciadas, en un 0.1%.

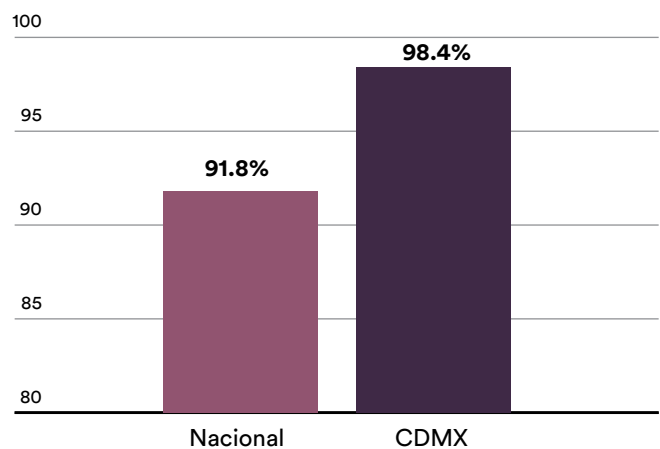
Ahora bien, sí se observan diferencias entre hombres y mujeres privadas de la libertad en Ciudad de México. En 2021, de los 24,277 hombres en prisión, el 27.9% estaba en proceso (es decir, sin una sentencia), y el 72.1%, sentenciados (en 2020 el 29.1% no tenía una sentencia y el 70.9% tenía sentencia). Es decir, hay un aumento de 1.2% en la cantidad de hombres privados de la libertad sentenciados.

Respecto a las 1,481 mujeres privadas de la libertad en 2021, el 37.8% de ellas no había recibido una sentencia y el 62.2%, sí (en 2020, el 37.1% no había recibido una sentencia y el 62.9%, sí). Se observa una disminución de 0.7% en el número de mujeres sentenciadas.

4.2 Índice de Impunidad Estatal

El Índice de Impunidad Estatal (IIE) permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia, en respuesta a la comisión de delitos y su resolución¹⁰. En Ciudad de México, el Índice alcanzado en 2021 fue de 98.4%, 6.6 puntos porcentuales por encima de la media nacional.

Gráfica 34. Índice de Impunidad Estatal 2021



Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob, 2021.

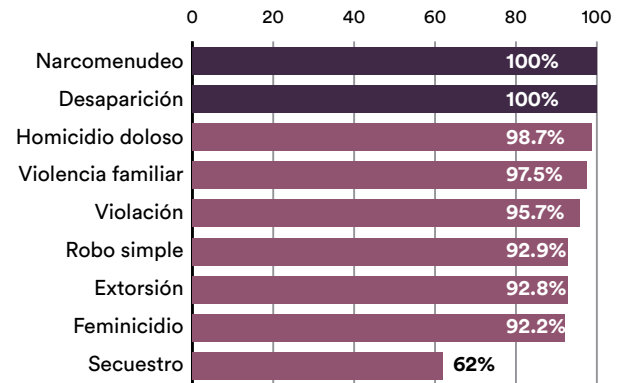
¹⁰ Para una descripción detallada del Índice, véase la nota metodológica en Hallazgos Nacional 2021



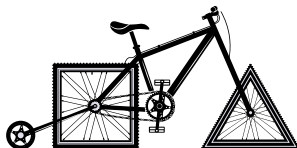
Los estados que alcanzaron menores niveles de impunidad y/o mayores niveles de efectividad son Yucatán, con 69.5%; Baja California, con 79.2%; Chiapas, con 79.5%; Guanajuato y Michoacán con 80.3%. Entretanto, las entidades con mayores niveles son Ciudad de México, con 98.4%; San Luis Potosí, con 98%, Aguascalientes y Baja California Sur con 97.1%, y Guerrero, con 97%.

Por otro lado, también es posible medir los porcentajes de impunidad por tipo de delito. En Ciudad de México, en 2021, se distribuyeron de la siguiente manera: narcomenudeo, con 100% de impunidad; homicidio doloso, con 98.7%; violencia familiar, con 97.5%; violación, con 95.6%; robo simple, con 92.9%; extorsión, con 92.8%; feminicidio, 92.1%, y secuestro, 61.9%.

Gráfica 35. Índice de Impunidad Estatal por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.



CAPÍTULO 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones generales

Analizar el sistema de justicia penal desde una óptica local requiere tomar en consideración algunos aspectos contextuales de las entidades en cuestión. Es inevitable que en Ciudad de México partamos del eje de seguridad, pues en 2021 se verificó un 12.9% de aumento en su incidencia delictiva.

Con todo, los homicidios dolosos, considerados como el indicador más preciso para medir el estado de la seguridad, disminuyeron en un 18.4%, lo que coloca a Ciudad de México en el séptimo lugar entre los estados que redujeron de este delito.

Por otra parte, es destacable su incremento en los delitos de extorsión, secuestros y violencia familiar, pero también la disminución en feminicidios, narcomenudeo y robo, todo con respecto a 2020.

Además, Ciudad de México registró una reducción en la cifra negra. El delito con menor porcentaje de ella fue el robo total de vehículos.

5.2 Conclusiones por dimensión

Condicionantes

El primer hecho que llama la atención es que Ciudad de México no cuenta con un órgano encargado de la coordinación, lo que limita y dispersa los esfuerzos para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio.

En el ámbito de los sistemas de registro de información, salvo la Fiscalía General y el Poder Judicial, la mayoría de las instituciones no cuentan con sistemas que cubran los requerimientos de interconexión, digitalización de información y actualizaciones interinstitucionales.

En lo relativo a los procesos de planeación continuos y públicos, es destacable que la mayoría de las instituciones operadoras cuentan con metas y objetivos generales establecidos desde el Plan Estatal de Desarrollo, que a su vez derivan en programas institucionales o programas operativos. Sin embargo, no todos echan mano de una matriz de indicadores para el seguimiento de sus procesos de planeación.

Los presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes de la mayoría de las instituciones operadoras se encuentran por encima del promedio nacional, excepto los de la CEAV y el Poder Judicial. Sin embargo, lo que en verdad refleja las carencias estructurales en este renglón es la falta de simetría presupuestal. Basta recordar que la Fiscalía General recibe 38 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública.

En el rubro de la publicidad, transparencia y participación ciudadana, no tenemos referencias de buenas prácticas en la publicación de información o en su generación proactiva, más allá del cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la ley. Tampoco hay datos de colaboraciones institucionales con la sociedad civil.

A pesar de las anteriores constataciones, el puntaje obtenido en el ranking de consolidación del sistema de justicia muestra un avance constante y gradual en los últimos cinco años, lo cual se podría explicar por las capacidades de planeación y presupuesto de la mayoría de las instituciones.

Habilitantes

En el rubro de actualización normativa, es destacable la publicación del Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la Ciudad de México.

Sin embargo, hay áreas de oportunidad importantes en lo referente a los modelos de gestión de todas las instituciones operadoras, ya que no cuentan con instrumentos metodológicos claros, lo que desde luego impacta en la consecución de objetivos y logros, e inhibe los procesos de planeación, con los que sí cuentan. Es decir, aunque de manera fáctica conozcan sus procesos y la función de cada operador, es importante contar con un soporte documental que respalde dichos procesos.

En el aspecto del Servicio Profesional de Carrera es importante señalar que, aunque la Fiscalía General, el Poder Judicial o la Defensoría lo contemplan (al menos de manera normativa), no contamos con evidencia sobre el fortalecimiento de la capacitación y actualización de los operadores, considerando tanto la formación inicial como la continua.

Finalmente, las tasas por 100 mil habitantes del personal –jueces, fiscales o agentes del Ministerio Público, peritos– se encuentran por encima de las tasas nacionales, excepto la de defensores, que es igual a la nacional, y la de facilitadores, que está por debajo. Esto nos permite

suponer que existe la posibilidad de gestionar adecuadamente sus cargas de trabajo, si se siguen de manera adecuada los procesos institucionales.

Resultados

Ya que entendemos al sistema de justicia penal como un proceso concatenado de actuaciones de todos los operadores, fue pertinente hacer un análisis, justamente, sistémico, y desde el enfoque del desempeño institucional.

En un contexto de incremento en la incidencia delictiva, se iniciaron 230,312 carpetas de investigación en la entidad, obteniendo un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, el cual se encuentra por encima del promedio nacional. Sin embargo, es necesario mejorar la gestión de las carpetas para el adecuado ejercicio de la acción penal, ya que el porcentaje de determinaciones en Ciudad de México se encuentra 7.5% por debajo de la media nacional.

Consideramos que el incremento en el porcentaje de carpetas sin detenido es un factor para el alto porcentaje en determinación de archivos temporales, que fue de 66.49%, lo que es destacable considerando la cantidad mínima que realmente se logra gestionar para investigación y posteriormente a vinculación: en 2021 sólo 'llegó' el 3.84% del total de carpetas iniciadas.

Por lo que toca a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, se resalta que el porcentaje de carpetas derivadas es del 0.21% del total de las iniciadas. Tal porcentaje se encuentra por debajo del nacional, que fue de 8.1%.

En resumidas cuentas, la Fiscalía General de la Ciudad de México obtuvo una tasa de resolución de 36.6%, 13.5 puntos por debajo de la tasa nacional, y su porcentaje de gestión es de 63.4%.

Cabe señalar que la forma de conducción al proceso penal más recurrida fue la *flagrancia*, seguida de la orden de aprehensión y los citatorios. Los distritos con mayor porcentaje fueron, por *flagrancia*, Cuauhtémoc, con 92.4%; por orden de aprehensión, Cuajimalpa de Morelos, con 12.1%, y por citatorio, Milpa Alta, con 19.5%. Así, la tasa de vinculación a proceso ordenada por los jueces de control fue de 90.6%.

Entre las medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por jueces de control, sobresalen la prisión preventiva y la presentación periódica ante autoridad que el juez designe.



El narcomenudeo, por otra parte, se destaca como el delito por el que se impuso en mayor medida la prisión preventiva oficiosa, tanto para hombres como para mujeres.

Finalmente, en 2021 Ciudad de México consiguió una tasa de resolución judicial del 45.7%, contra una tasa de congestión del 54.3%.

5.3 Recomendaciones

Secretaría General de Gobierno

- Establecer la base normativa e instalar la instancia de coordinación técnica estatal.
- Fortalecer las capacidades de dicha instancia mediante la asignación de recursos humanos y económicos.
- Realizar un plan de fortalecimiento respecto al equipamiento, tecnologías de la información y modelo de gestión interna.
- Promover la planeación interinstitucional y la integración de planes sectoriales para compartir objetivos, metas, líneas de acción e indicadores de desempeño y resultados.
- Llevar a cabo una proyección de cargas de trabajo interinstitucionales que permita identificar las necesidades de fortalecimiento de las instituciones y la asignación de recursos necesaria.
- Generar acciones de coordinación con base en metas comunes.
- Promover el diálogo e intercambio de prácticas entre los operadores del sistema de justicia penal por regiones.
- Promover el fortalecimiento de las capacidades de sistematización de la información de las instituciones que permita la interconexión y articulación de las actuaciones de los operadores en las carpetas.

Fiscalía General

- Desarrollar un Plan Estratégico Institucional que contenga las principales líneas de acción sobre planeación, aplicación presupuestal, evaluación de la gestión e indicadores para medir la eficacia de las acciones generadas, como las relacionadas con la innovación en los servicios tecnológicos para la aplicación del Plan de Persecución Penal.

- Definir los modelos de investigación conforme a las prioridades establecidas en el Plan de Persecución Penal.

Poder Judicial

- Fortalecer el modelo de gestión para la institución.
- Consolidar el Servicio Profesional de Carrera.

Defensoría pública

- Establecer un sistema de registro de información que permita la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento, previendo, desde luego, los mecanismos de reserva de información cuando por razones de seguridad deba mantenerse en resguardo.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

- Establecer un sistema de registro de información que permita la interconexión y hacer actualizaciones interinstitucionales, previendo, desde luego, los mecanismos de reserva de información cuando por razones de seguridad deba mantenerse en resguardo.
- Incorporar objetivos, metas e indicadores en los instrumentos de planeación a nivel local y sectorial.
- Contar con un modelo de gestión para la institución.
- Implementar el Servicio Profesional de Carrera.

UMECA

- Establecer un sistema de registro de información que permita la interconexión y hacer actualizaciones interinstitucionales, previendo, desde luego, los mecanismos de reserva de información cuando por razones de seguridad deba mantenerse en resguardo.

Sistema penitenciario

- Establecer un sistema de registro de información que permita la interconexión y hacer actualizaciones interinstitucionales, previendo, desde luego, los mecanismos de reserva de información cuando por razones de seguridad deba mantenerse en resguardo.



ANEXO

Metodología

Para la evaluación del SJP a nivel local tomamos como base la metodología del reporte Hallazgos a nivel nacional, que está enfocada en el seguimiento del sistema como una política pública, en la que tienen que confluir determinados condicionantes, habilitantes y resultados.

La metodología tiene una lógica sistémica e integral del sector justicia. Con ella se pueden abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumpla una serie de condiciones previas. Otros criterios definitorios de la metodología son:

- Priorización de la calidad frente a la cantidad. Se otorga una mayor ponderación a la calidad de los servicios y procesos que al cumplimiento de plazos o la magnitud de las acciones realizadas.
- Enfoque ciudadano. La perspectiva del usuario es un criterio transversal de evaluación en todo el proceso, pues el sector justicia tiene como objetivo hacer

uso eficiente de sus recursos para brindar servicios de la mejor calidad posible, garantizando los derechos humanos de todas las partes involucradas.

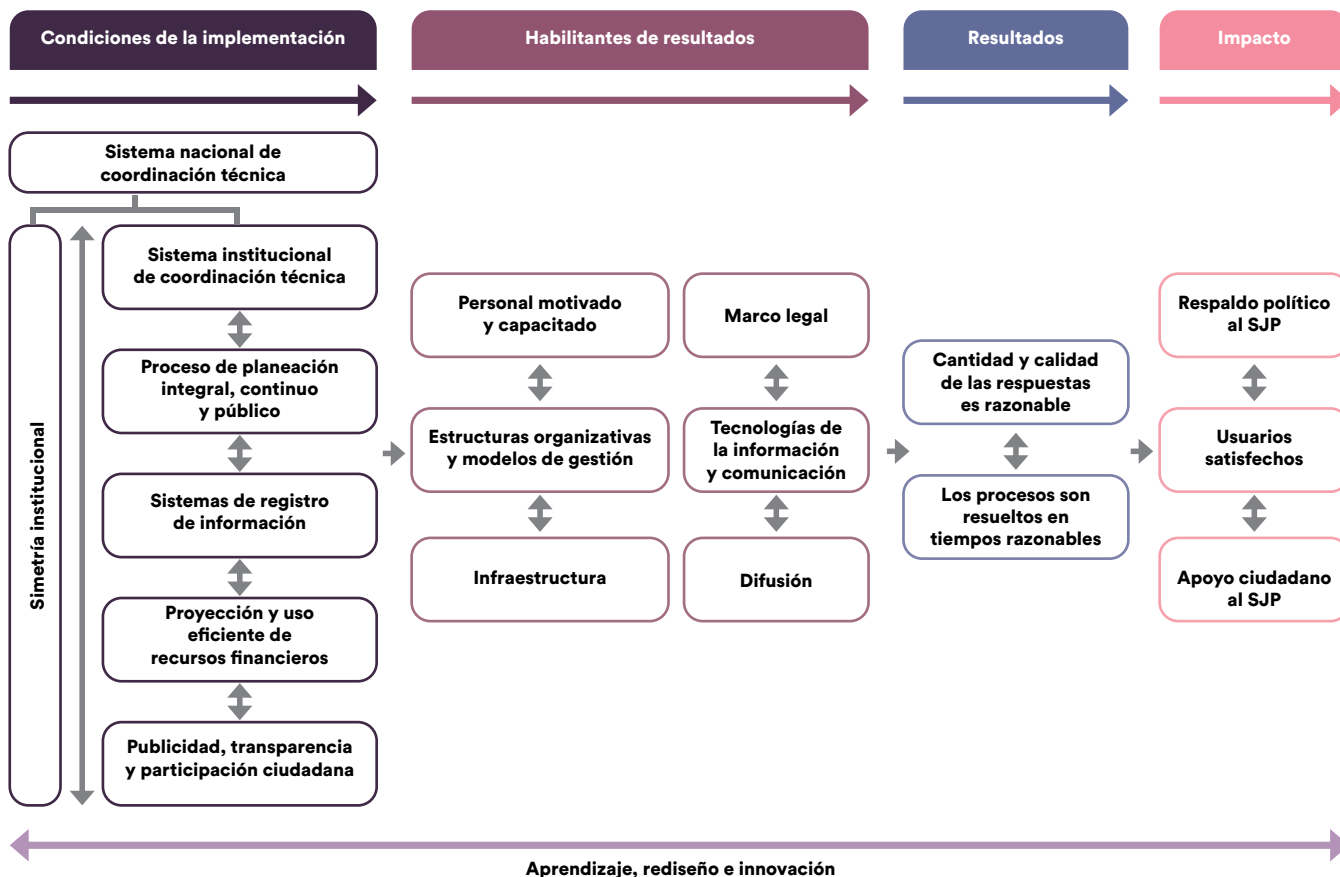
- Máxima publicidad. El análisis se alimenta de información pública; está hecho para ser utilizado por la sociedad civil.

Como se puede observar en la Figura 1, la metodología tiene una estructura integrada por cuatro componentes: condicionantes de la implementación, habilitantes de la operación, resultados e impacto de la operación. Cada componente se desagrega en ámbitos y sus ámbitos, dentro de los cuales se utiliza una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos para ilustrar el estado de avance y desempeño del SJP.

Las fuentes de información que se utilizaron son de dos tipos principales: 1) respuestas a las solicitudes de acceso a la información presentadas por México Evalúa a cada institución de cada estado; 2) documentación y bases de datos oficiales disponibles en medios digitales. El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.



Figura 1. Planteamiento conceptual de la metodología de seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México



Fuente: CIDAC (2016).

Hallazgos desde lo local 2021: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Ciudad de 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

Christel Rosales

Coordinadora del programa de Justicia

**Alejandra Hernández, Denise González, Enrique Bouchot,
Héctor Sebastián Arcos y Jorge Carbajal**

Investigadoras e investigadores del Programa de Justicia

Diana Sánchez y Arturo Velázquez

Asistentes de investigación

Susana Camacho, Yanis Santiago y Andrea Hernández

Consultoras

**Ana Fátima López, Massiel García, Ozhiana Yhuh Boylán, Jesús Serrano,
José Carlos de Arcos, Juan Manuel Pérez, Luis Aguilar y Pedro Lucio López**

Enlaces del Programa de Justicia en los estados

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo y Carlos López

Diseño editorial

Cynthia Castañeda

Comunicación

Mariana Villalobos, Cinthia Galán y Lizeth Bazaldúa

Equipo de Comunicación

Agradecemos a las autoridades del sistema de justicia penal de Ciudad de México (Poder Judicial, Fiscalía, Defensoría Pública, Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Medidas Cautelares, Comisión de Atención a Víctimas, servicios periciales, sistema penitenciario e instancia de coordinación) por su apertura y colaboración.

Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y de la Fundación Friedrich Naumann. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos o de la Fundación Naumann.



mexicoevalua.org