



México Evalúa

CENTRO DE ANÁLISIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION For Freedom.

# Hallazgos desde lo local 2022 **10** AÑOS

Evaluación de la justicia penal en  
**Zacatecas**



# Presentación

**Z**acatecas, al igual que otras entidades de la República mexicana, se enfrenta a desafíos significativos que impactan en la protección de los derechos humanos de quienes participan en el proceso penal. Es por ello que presentamos en este informe local, una evaluación detallada de la situación actual del sistema de justicia penal en el estado.

A lo largo de estas páginas, profundizaremos en aspectos críticos que inciden directamente en la justicia penal de la región. Examinaremos no sólo las áreas en las que se han logrado avances notables, sino también aquellas donde persisten obstáculos significativos. Con la utilización de datos y estadísticas recopilados de diversas fuentes, incluyendo las propias instancias gubernamentales, nuestro objetivo es proporcionar una panorámica completa y objetiva.

Este informe, además de mostrar la situación actual de la justicia penal en el estado, pretende hacer un llamado a la acción. A través del análisis de esta información, esperamos que las personas en puestos de liderazgo en el estado, legisladoras, juezas y jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos y demás actores involucrados en la justicia penal de Zacatecas encuentren en estos datos, análisis y recomendaciones, una guía para la toma de decisiones informadas que sirva, a su vez, a todas las personas que forman parte del sistema de justicia.

En este sentido, el compromiso de México Evalúa con Zacatecas es continuar brindando una perspectiva imparcial y basada en evidencia sobre los desafíos y oportunidades que enfrentamos en la búsqueda de una justicia penal más justa y respetuosa de los derechos humanos.



# Introducción

**E**n el marco de nuestro décimo aniversario, en México Evalúa decidimos abordar la protección de los derechos de las personas imputadas y las víctimas como un fin esencial de la justicia penal, y no meramente como un requisito procesal. Reconocemos que la justicia penal no solo tiene el poder de afectar la vida de quienes son imputados del delito, ya sea justa o injustamente, sino que también impacta directamente en aquellos que han sido víctimas de hechos delictivos.

Este enfoque, respaldado por instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, nos lleva a replantear las políticas públicas que orientan nuestro sistema de justicia penal. Reconocer a las personas imputadas y a las víctimas como titulares de derechos, y no sólo como elementos del proceso, implica un cambio de paradigma que tiene profundas repercusiones en la organización y funcionamiento de las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia en México.

En este contexto, presentamos el informe local que aborda la situación de la justicia penal en el estado de Zacatecas. A través de un análisis objetivo respaldado

por datos verificables, exploramos la dinámica de incidencia delictiva y cómo las investigaciones avanzan a lo largo del proceso legal. Además, evaluamos la implementación y el impacto de las medidas cautelares, así como de otras alternativas procesales que permiten una gestión estratégica y una priorización efectiva de los casos.

Este informe también profundiza en la carga de trabajo en la fiscalía, la defensa pública, autoridades jurisdiccionales y asesoría jurídica de las víctimas, y analiza el presupuesto asignado a las instituciones involucradas en el sistema de justicia penal. Además de presentar datos cuantitativos, proporcionamos una visión integral de los desafíos y las oportunidades que enfrenta Zacatecas en la búsqueda de un sistema de justicia penal más eficiente y respetuoso de los derechos humanos.

El objetivo principal de este reporte es servir de herramienta informativa y de reflexión para las autoridades, la sociedad civil y todos los actores interesados en la mejora del sistema de justicia penal en Zacatecas. Nuestra intención es contribuir al fortalecimiento de este sistema, garantizando una justicia efectiva y respetuosa de los derechos humanos de todas las personas involucradas en el proceso penal en el estado.

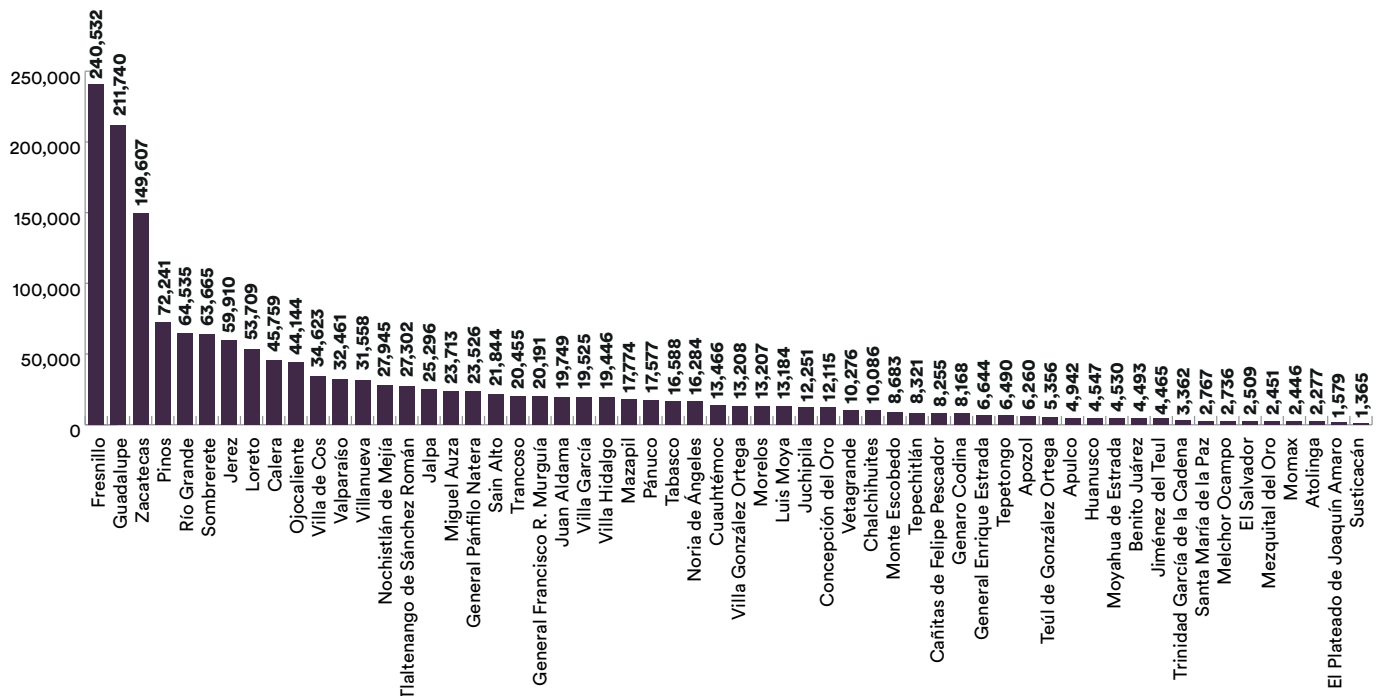
# Análisis del contexto local

Según el más reciente censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2020, Zacatecas abarca un 3.8% del territorio nacional y alberga a una población de 1,622,138 habitantes, lo que equivale al 1.3% de la población total del país. Según este censo, el 51.2% de

la población zacatecana está formado por mujeres, mientras que el 48.8% por hombres. La mayor parte de los residentes vive en entornos urbanos, constituyendo el 63%, en contraposición al 37% que reside en áreas rurales.

Los municipios que concentran a la mayor parte de la población son Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas.

Gráfica 1. Habitantes por municipio en el estado de Zacatecas



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.



El proceso de implementación del sistema penal acusatorio en el estado de Zacatecas comenzó en septiembre de 2007 con la promulgación del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas, mismo que se puso en marcha en la capital del estado en 2009. En el año 2015 se emitió la declaratoria que estableció la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en varios distritos judiciales, en los que se incluyó a Zacatecas capital, Calera, Ojocaliente, Villanueva, Jalpa, Juchipila, Nochistlán, Tlaltenango, Teúl de González Ortega, Jerez, Valparaíso, Miguel Auza, Concepción del Oro y Río Grande. En 2016, este sistema se implementó en los distritos de Pinos, Loreto, Sombrerete y Fresnillo<sup>1</sup>.

En resumen, Zacatecas se ha destacado como una entidad con una sólida experiencia de al menos 14 años en la operación del sistema penal de corte acusatorio.

Dada la importancia crítica de la estabilidad en los liderazgos dentro de las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, es esencial tomar en consideración varios aspectos. Uno de ellos es que la persona titular de la actual Fiscalía General de Justicia del estado de Zacatecas (FGJEZ) fue designada en febrero de 2018, ostentando el cargo por un período de siete años. En contraste, el presidente del Tribunal Superior de Justicia en el estado fue nombrado para el período de 2020 a 2024; la persona a cargo del Instituto de la Defensoría Pública del Estado de Zacatecas fue designada en 2021, y el Secretario de Seguridad Pública en el momento de elaboración de este informe comenzó sus funciones en 2023.

La discrepancia en los períodos de liderazgo entre la fiscalía estatal y las demás instituciones que conforman el sistema de procuración e impartición de justicia subraya la menor estabilidad en estas últimas, lo cual podría tener repercusiones significativas en la elaboración de una política criminal estatal con objetivos a largo plazo. Esto adquiere una relevancia aún mayor en el contexto de entidades como Zacatecas, que ha estado implementando esta nueva forma de procuración e impartición de justicia durante los últimos 14 años. La constante rotación de las personas responsables de la toma de decisiones podría dificultar la implementación efectiva de soluciones concretas, ya que estas requieren un tiempo razonable para madurar y producir resultados medibles y observables.

Un ejemplo que ilustra cómo la estabilidad en los liderazgos puede facilitar la implementación de acciones a largo plazo es el caso de la Fiscalía General de Justicia del estado de Zacatecas (FGJEZ). En junio de 2022, esta institución emitió su Política de Persecución Penal (PPP) con base en un diagnóstico participativo que involucró tanto a la sociedad civil como al personal operador del sistema de justicia penal.

Este proceso de diagnóstico, cuyo principal objetivo era recopilar información para la construcción de la PPP, específicamente para la definición de los objetivos estratégicos y la identificación de las temáticas prioritarias, se inició en noviembre de 2021 con entrevistas a personas clave, incluidas las autoridades de la Fiscalía General y Vicefiscalías, agentes del Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil. En enero de 2022 se completó el proceso con entrevistas a personal de servicios periciales y con la realización de mesas de trabajo con el sector privado.

Este ejemplo resalta cómo la continuidad en el liderazgo de la FGJEZ permitió llevar a cabo un proceso de consulta y análisis, involucrando a diversos actores, con el fin de desarrollar una política a largo plazo que pretende reflejar las necesidades y perspectivas de la comunidad.

De acuerdo con la PPP, las temáticas prioritarias en la entidad son: 1) Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos; 2) Violencia contra mujeres y niñas; 3) Las violencias altamente lesivas, y 4) Violaciones graves a derechos humanos.

Los delitos que se encuentran dentro de estas temáticas prioritarias son el homicidio doloso, secuestro, feminicidio, violación, violencia familiar, narcomenudeo, robo, extorsión, fraude, desaparición de personas y tortura.

Es relevante destacar que, durante el 1er. Diálogo sobre justicia penal en Zacatecas en 2022<sup>2</sup>, convocado por México Evalúa, la sociedad civil local planteó la necesidad de revisar los criterios de clasificación de los delitos, especialmente en casos de delitos contra las mujeres. Se propuso el trabajo conjunto para fomentar la denuncia y se mencionó la intención de la FGJEZ de emitir una convocatoria para la participación de la sociedad civil en el Comité de Seguimiento del Plan de Persecución Penal.

<sup>1</sup> Poder Legislativo (2014). Decreto 2015. Recuperado de: <https://www.congresoac.gob.mx/coz/images/uploads/20141223135734.pdf>

<sup>2</sup> La mesa de diálogo es un mecanismo de participación ciudadana que permite el intercambio directo y objetivo de perspectivas y valoraciones sobre el desempeño del sistema de justicia penal a nivel local entre sociedad civil y gobierno a partir de los objetivos y metas institucionales, así como de indicadores de gestión y resultados. El 1er. Diálogo sobre justicia penal fue realizado el 26 de octubre de 2022, y el 2do. Diálogo, el 15 de noviembre de 2022. Se puede acceder a su grabación en: <https://youtu.be/93ORaE9F-TY> y en <https://youtu.be/KlqFmw2MOYM>.

**Tabla 1. Temáticas prioritarias en la PPP de la FGJEZ**

Delitos	Temáticas prioritarias			
	Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos	Violencia contra mujeres y niñas	Violencias altamente lesivas	Violaciones graves a derechos humanos
Homicidio doloso				
Secuestro				
Feminicidio				
Violación				
Violencia familiar				
Narcomenudeo				
Robos				
Extorsión				
Fraude				
Desaparición de personas				
Tortura				

**Fuente:** FGJEZ (2022) Política de Persecución Penal. Recuperada de: [https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo\\_21\\_Politica-de-Persecucion-Penal.pdf](https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo_21_Politica-de-Persecucion-Penal.pdf).

En el 2do. Diálogo sobre justicia penal en Zacatecas en 2022, la sociedad civil enfatizó la importancia de analizar el uso excesivo del archivo temporal en casos de violencia contra las mujeres y niñas. Además, se destacó la necesidad de incorporar herramientas como el análisis de contexto en la investigación de delitos de desaparición de personas.

Es llamativo que la PPP, en su propuesta para la integración del Comité de Seguimiento y Evaluación, incluya a representantes de la sociedad civil con invitaciones periódicas y temporales. Esto plantea la necesidad de que los diálogos sobre la justicia penal sean institucionalizados de manera permanente para involucrar de forma continua a la sociedad civil en el seguimiento y la evaluación de la PPP, así como en la supervisión de sus resultados y no sólo de forma esporádica o a criterio de la institución.

Es esencial considerar otro aspecto significativo en este informe sobre la justicia penal en Zacatecas: la declaración de Alerta de Género de Violencia Contra las Mujeres (AVGM<sup>3</sup>) en el estado. Zacatecas se encuentra entre las

22 entidades de México donde se ha declarado esta alerta. La solicitud para la declaración de AVGM en Zacatecas se presentó en 2017, haciendo hincapié en la violencia feminicida y la falta de diligencia en la investigación de la violencia familiar, la cual afecta en su mayoría a las mujeres. En agosto de 2018, se declaró oficialmente la AVGM en el estado de Zacatecas. Luego, el 23 de mayo de 2019, la sociedad civil solicitó una segunda declaratoria de AVGM para los municipios de Guadalupe, Fresnillo y Zacatecas, la cual fue admitida y debió ser acumulada en diciembre de 2020; aunque no se notificó de esto al estado, ni al Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) y, por ende, no fue considerada en el respectivo dictamen.

El último dictamen disponible del GIM, encargado de dar seguimiento a la declaratoria de AVGM en el estado de Zacatecas, emitido en noviembre de 2021, subraya la importancia de que el estado cumpla con el mecanismo de coordinación establecido para emitir y dar seguimiento a las medidas y órdenes de protección en casos de violencia contra las mujeres. Además, se enfatiza la necesidad de reforzar la capacitación del personal encargado de asegurar que la investigación de los delitos, incluyendo aquellos relacionados con la desaparición de personas, se realice sin prejuicios ni estereotipos de género.

Dentro de las temáticas prioritarias que aborda la PPP de la FGJEZ, se incluyen delitos como el feminicidio, la violencia familiar y la desaparición, lo que sugiere que las preocupaciones de la sociedad civil, expresadas en distintos escenarios, han sido tomadas en cuenta en este instrumento de política pública. Sin embargo, durante la implementación de la PPP será crucial propiciar espacios para monitorear su funcionamiento y evaluar su impacto en los problemas señalados por la sociedad civil. Esto representa un desafío, especialmente si se tiene en cuenta la incorporación de representantes de la sociedad civil de manera periódica y temporal en el Comité de Seguimiento y Evaluación de la PPP.

Dado que la Fiscalía General del Estado de Zacatecas (FGECZ) presentó su Política de Persecución Penal (PPP) en agosto de 2022, se deduce que su aplicación está en proceso y los efectos previstos de la misma no se podrán apreciar completamente en esta edición de Hallazgos. No obstante, será fundamental resaltar a lo largo de este informe aquellos elementos que podrían tener un impacto significativo en su implementación.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) la AVGM es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres que consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en un territorio determinado (municipio o entidad federativa). La violencia contra las mujeres suele ser ejercida tanto por los individuos como por la propia comunidad (Artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).



# ¿Cuál es el estado de la justicia penal en el estado?

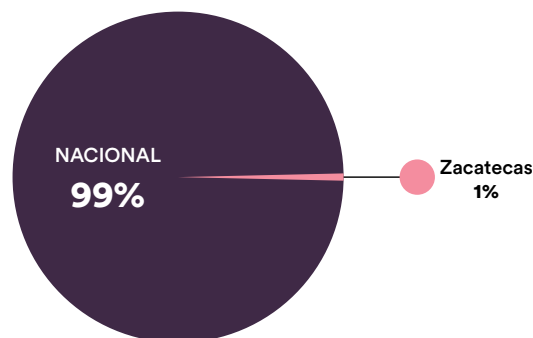
## Incidencia delictiva

Para analizar la incidencia delictiva es fundamental considerar que esta se compone de datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el cual se sustenta en las carpetas de investigación iniciadas en las fiscalías o procuradurías en todo el país. En este contexto, la cifra refleja los incidentes delictivos que fueron objeto de una investigación por parte de la fiscalía estatal de Zacatecas, sin abordar los hechos que, aunque pudieron haber ocurrido, no desencadenaron en la apertura de una carpeta de investigación.

Según el reporte del SESNSP correspondiente al año 2022, en Zacatecas se registraron un total de 25,546 delitos, mientras que a nivel nacional se iniciaron 2,141,981 carpetas de investigación, de tal suerte que Zacatecas contribuyó en aproximadamente el 1% de la incidencia delictiva a nivel nacional.

## Gráfica 2. Incidencia delictiva nacional y estatal

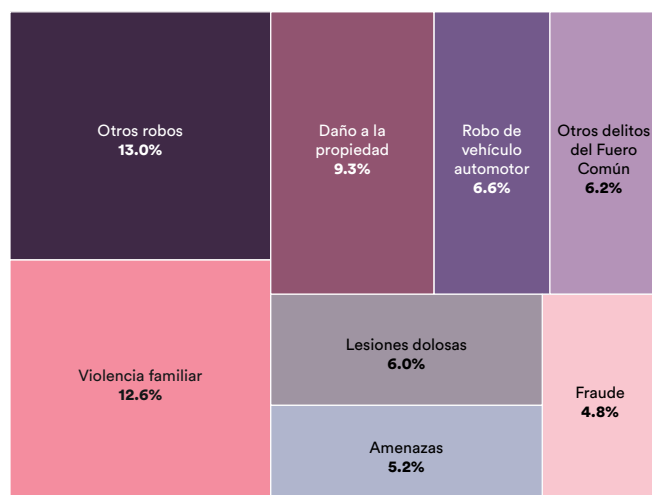
■ Delitos nacional en 2022 ■ Delitos en Zacatecas en 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP



### Gráfica 3. Delitos con mayor incidencia delictiva en 2022



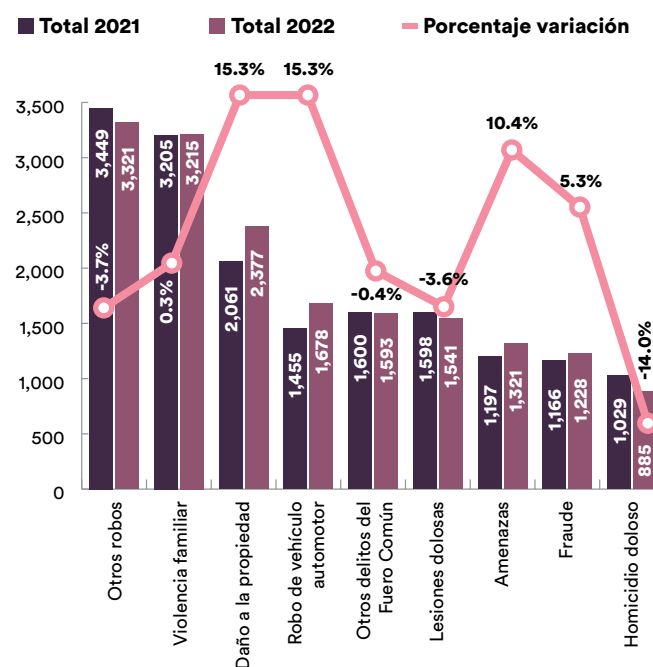
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Los delitos de mayor incidencia en el estado durante 2022<sup>4</sup>, fueron principalmente otros robos<sup>5</sup> (13%); violencia familiar (12.6%); daño a la propiedad (9.3%), robo de vehículo (6.2%); otros delitos del fuero común (6.2%); lesiones dolosas (6.0%) y amenazas (5.2%) y fraude (4.8%). En conjunto, estos delitos conforman el 63.7% de la incidencia delictiva en el estado.

Es fundamental destacar que durante el año 2022 se observa una notable disminución en la incidencia delictiva en la mayoría de las categorías. En relación con los delitos de mayor incidencia, se aprecia una reducción significativa en delitos como las lesiones dolosas y otros robos que se redujeron en 3.6% y 3.7% respectivamente. Vale la pena mencionar de manera especial la disminución del 14% en los casos de homicidio doloso, dado que se trata de un delito de alto impacto que pasó de 1,029 casos en 2021 a 885 durante 2022.

No obstante, es importante resaltar también el aumento en la incidencia delictiva en delitos como el daño a la propiedad (15.3%), robo de vehículo (15.3%), amenazas (10.4%) y el fraude (5.3%). De igual forma la violencia familiar registró un aumento del 0.3% que, aunque es menor, resulta significativo en tanto que es el segundo delito de mayor incidencia en el estado. Este aumento resulta especialmente relevante porque se trata de delitos que han sido objeto de preocupación por parte de la población, como se mencionó previamente.

### Gráfica 4. Variación porcentual de delitos de mayor incidencia en 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

La siguiente tabla muestra en números absolutos los delitos con mayor aumento respecto de 2021.

### Tabla 2. Delitos de mayor incidencia delictiva en números absolutos

Incidencia delictiva	2021	2022	% de variación	Variación en números absolutos
Otros robos	3,449	3,321	-3.7%	-128
Violencia familiar	3,205	3,215	0.3%	10
Daño a la propiedad	2,061	2,377	15.3%	316
Robo de vehículo automotor	1,455	1,678	15.3%	223
Otros delitos del Fuero Común	1,600	1,593	-0.4%	-7
Lesiones dolosas	1,598	1,541	-3.6%	-57
Amenazas	1,197	1,321	10.4%	124
Fraude	1,166	1,228	5.3%	62
Homicidio doloso	1,029	885	-14.0%	-144

Fuente: SESNSP. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnspp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>.

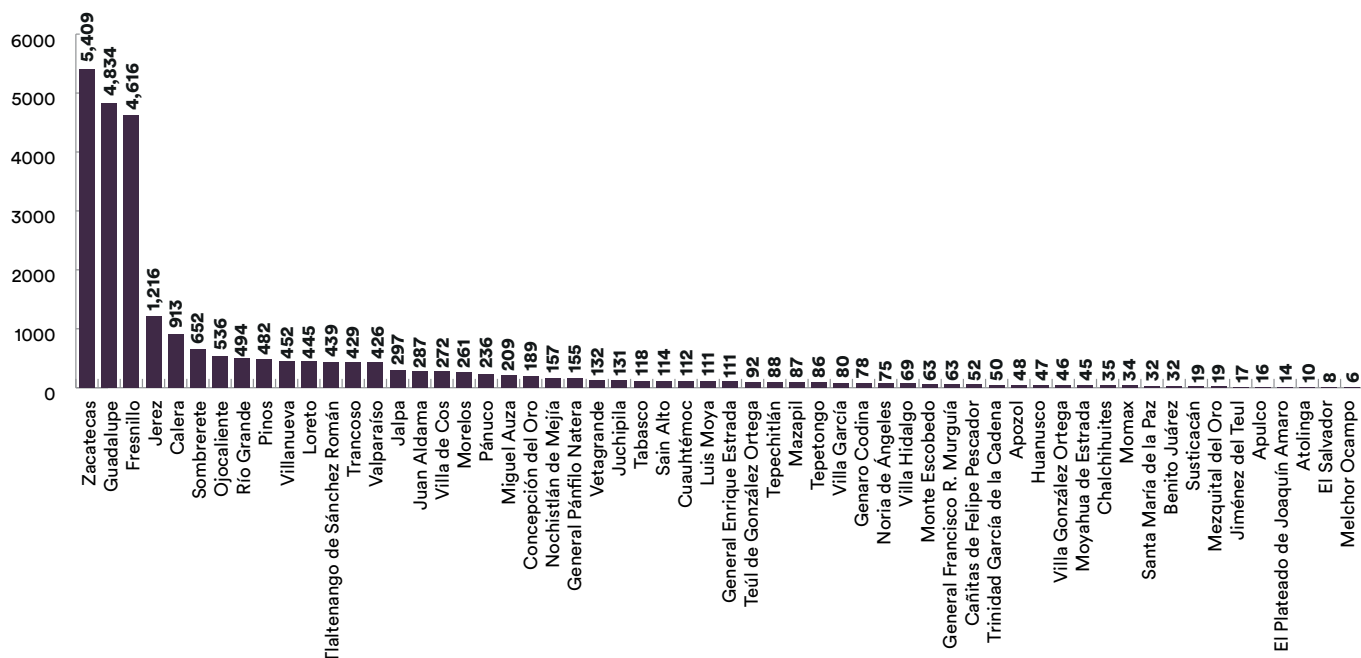
<sup>4</sup> Se consideran los delitos que rebasan los 1,000 registros.

<sup>5</sup> Son aquellos registrados de manera distinta al robo de vehículo, a transeúnte, a negocio, a institución bancaria y transporte público.





## Gráfica 5. Incidencia delictiva por municipio durante 2022



Fuente: SESNSP. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>.

En este contexto, es fundamental destacar que, a pesar de que Zacatecas es el tercer municipio más poblado, es precisamente el municipio con la mayor incidencia delictiva. Por otro lado, Fresnillo, que es el municipio con mayor número de habitantes, ocupa el tercer lugar en cuanto a incidencia delictiva. No obstante, es relevante subrayar la relación que existe entre la densidad poblacional y la incidencia delictiva, ya que tres de los 58 municipios que componen el estado concentran el 58% de la incidencia delictiva.

Esta correlación entre el tamaño de la población y la incidencia delictiva destaca la necesidad de implementar estrategias de seguridad y prevención del delito específicamente adaptadas a las áreas urbanas densamente pobladas.

El objetivo es abordar de manera efectiva los desafíos de seguridad que enfrentan estas comunidades. Además, esta información puede ser de gran utilidad para la asignación de recursos y la formulación de políticas públicas. Por ejemplo, en los municipios con mayor densidad poblacional donde la mayoría de los delitos son susceptibles de acuerdo reparatorio, es importante garantizar que las áreas de atención temprana tengan las atribuciones necesarias para determinar rápidamente las investigaciones. Esto debe ir de la mano con un proceso eficiente de coordinación con el área de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC).

Por otro lado, los casos que, por su naturaleza, solo pueden ser resueltos una vez que se han judicializado, representan una proporción menor y podrían ser atendidos por áreas que no requieran de atención inmediata a la población y, en consecuencia, con menos personal público.

## Resultados

Como se apunta en la edición nacional de Hallazgos, esta marca un hito importante en la evaluación del sistema de justicia penal en México. Desde México Evalúa, estamos firmemente convencidas de la necesidad de cambiar el enfoque en los aspectos que consideramos prioritarios y que deben ser el foco principal de una evaluación del sistema de justicia penal. En la sección de marco teórico de la edición nacional, intentamos establecer algunas de las preguntas y motivaciones que nos impulsan a cambiar la perspectiva desde la cual analizamos la justicia y a ser explícita nuestra posición en relación con la evaluación.

Para lograrlo, consideramos fundamental distinguir entre la información y el análisis que reflejan los resultados estratégicos que la justicia penal busca lograr. Estos resultados son, por naturaleza, metas y demandas inaplazables, y también sirven como guía para orientar los esfuerzos en la construcción institucional y en las políticas públicas.

Para este propósito, hemos examinado por separado los indicadores que reflejan los resultados deseados que la justicia penal debe proporcionar para considerarse efectiva, eficiente y de alta calidad. Además, hemos presentado y analizado los indicadores que describen su funcionamiento en términos de procesos, instituciones y áreas específicas.

En esta edición, evaluamos la eficacia y efectividad de la justicia penal como dos dimensiones clave. En futuras ediciones, planeamos incorporar las dimensiones de calidad, apertura, gobernanza y género (GESI<sup>6</sup>).

- **Eficacia** se refiere a los efectos o impactos esperados de un funcionamiento óptimo de la justicia penal en su relación con el estado de derecho y la construcción de un proceso de pacificación.
- **Efectividad** se define como la capacidad del sistema institucional para utilizar sus recursos de manera eficaz y generar soluciones que satisfagan las expectativas de justicia.

## Eficacia

### No denuncia

Dado que uno de los resultados esperados en el acceso a la justicia penal y la procuración de justicia es la gestión de la conflictividad a través de la investigación y persecución de los delitos que afectan a la comunidad, resulta crucial comprender la proporción de incidentes que afectan a la sociedad, pero no reciben atención por parte del Estado debido a que no se informan. Este fenómeno se conoce como "cifra negra", es decir, aquellos hechos delictivos que, por diversas razones, no son reportados a las autoridades y, en consecuencia, no se incluyen en las estadísticas oficiales de incidencia delictiva proporcionadas por el SESNSP.

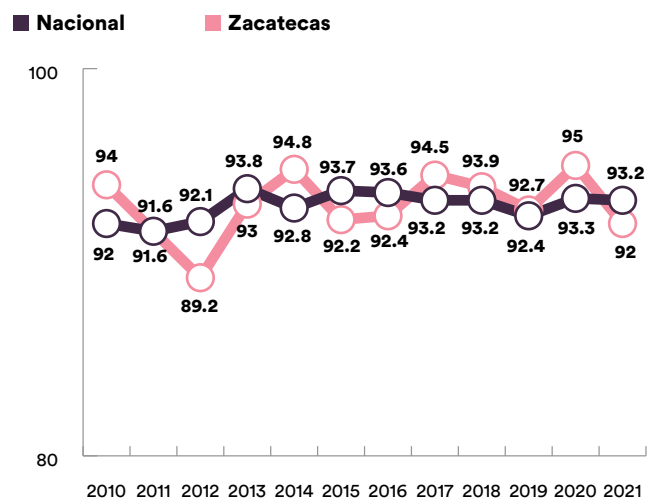
La cifra negra representa una parte significativa de los delitos que suceden en una comunidad, ya que muchas víctimas optan por no denunciar debido a temores, desconfianza en las autoridades u otras razones. Para comprender a fondo la magnitud de la cifra negra y obtener una imagen más completa de la seguridad pública, se lleva a cabo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Esta encuesta permite recopilar información directamente de la población acerca de los delitos que han experimentado o presenciado, incluso aquellos que no han sido denunciados.

Los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) para Zacatecas en 2021 muestran una mejora en comparación con el año anterior. A pesar de que los datos más recientes de la ENVIPE corresponden al 2021, se muestra una tendencia interesante en la entidad, ya que la tasa de cifra negra disminuyó del 95% en 2020, al 92% en 2021. Es relevante destacar que, a nivel nacional, la tasa de cifra negra se ha mantenido relativamente constante en 2020, con un 93.3%, y en 2021, con un 93.2%. Por lo tanto, la mejora observada en Zacatecas es alentadora.

Será de gran importancia identificar las acciones específicas implementadas en la entidad durante el año 2020 y que tuvieron un impacto directo en la reducción de la cifra negra. Esto permitirá comprender mejor las estrategias exitosas y aplicar lecciones aprendidas para continuar mejorando la gestión de la conflictividad y el acceso a la justicia penal en el estado.

Es importante destacar que la FGJEZ ofrece la opción de presentar una pre denuncia a través de su sitio web y proporciona información sobre los lugares donde la población puede acudir para presentar una denuncia formal. Aunque la incorporación del chat EBBA en su sitio web es una adición más reciente, de septiembre

## Gráfica 6. Cifra negra nacional versus Zacatecas



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPE).

<sup>6</sup> Indicadores en el marco de igualdad de género e inclusión social (GESI, por sus siglas en inglés).



## Ilustración 1. Chat EBBA de la FGJEZ



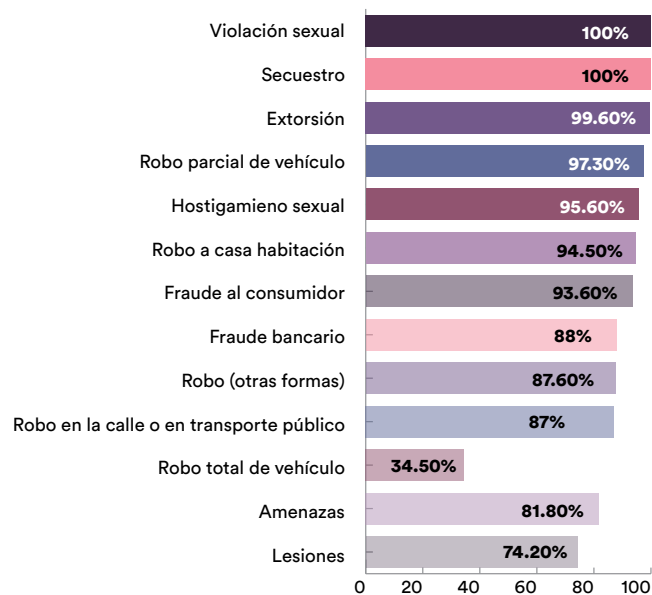
Fuente: Imagen obtenida del sitio oficial de la FGJEZ. Véase : <https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/>.

2023 -y, por lo tanto, es poco probable que haya influido directamente en la tasa de cifra negra de 2021-, esta herramienta representa una valiosa mejora en la comunicación entre la población y la autoridad encargada de investigar los delitos. Se espera que la iniciativa tenga efectos positivos que se puedan observar en la medición de la cifra negra para 2022 y los años posteriores.

Es importante no perder de vista que, a pesar de esta mejora, la tasa de cifra negra por arriba del 90% puede ser motivo de preocupación, ya que indica que persisten obstáculos o barreras que impiden que las víctimas de delitos los denuncien a las autoridades.

Como lo demuestra la siguiente gráfica, en el caso de Zacatecas, delitos como la violación sexual y secuestro muestran tasas de cifra negra de hasta el 100%. Delitos como la extorsión, el robo parcial de vehículo, hostigamiento sexual, robo a casa habitación, fraude al consumidor y fraude bancario presentan tasas superiores al 90%.

## Gráfica 7. Cifra negra en Zacatecas por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

Al tratarse de delitos de alto impacto, en cuanto que tienen una afectación importante en el desarrollo de las personas y el ejercicio de sus derechos, como es el caso del secuestro o los delitos sexuales, es necesario prestar mayor atención en las posibles causas de la no denuncia para abordar los factores que disuaden a las víctimas de denunciar delitos graves, ya que la falta de denuncia puede llevar a una falta de rendición de cuentas y a la impunidad.

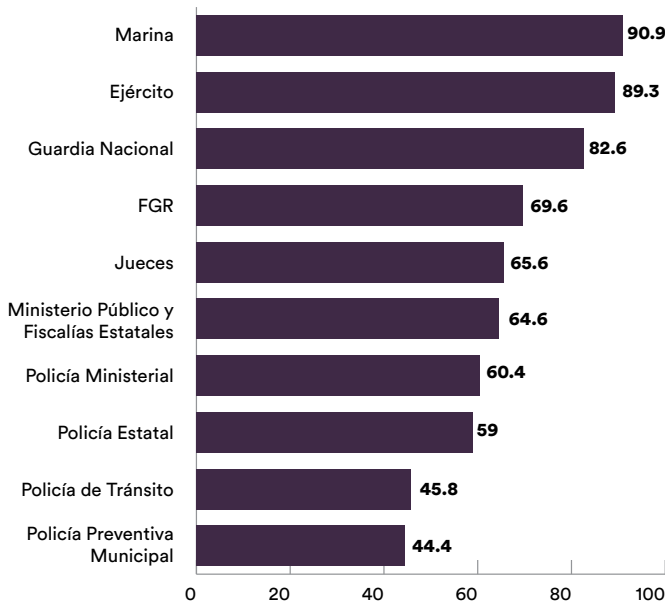
La comprensión de las razones detrás de la cifra negra en delitos de alto impacto es esencial para implementar estrategias efectivas que fomenten la denuncia y brinden un mayor acceso a la justicia para las víctimas.

### Confianza ciudadana

La confianza de la población en las autoridades tiene un papel fundamental en las condiciones que promueven y protegen los derechos humanos, en particular, el acceso a la justicia. En este sentido, el nivel de confianza determina si las personas se sienten cómodas en su reclamo de justicia ante las autoridades que se encargan de garantizarla. De la eficacia en el trabajo de estas últimas depende la colaboración y comunicación de las víctimas durante la investigación de un delito. Para que esto ocurra, se requiere que, en efecto, las autoridades actúen en la defensa de los derechos de las víctimas y que atiendan sus necesidades apropiadamente.



### Gráfica 8. Porcentaje de personas encuestadas que señalaron tener mucha confianza en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

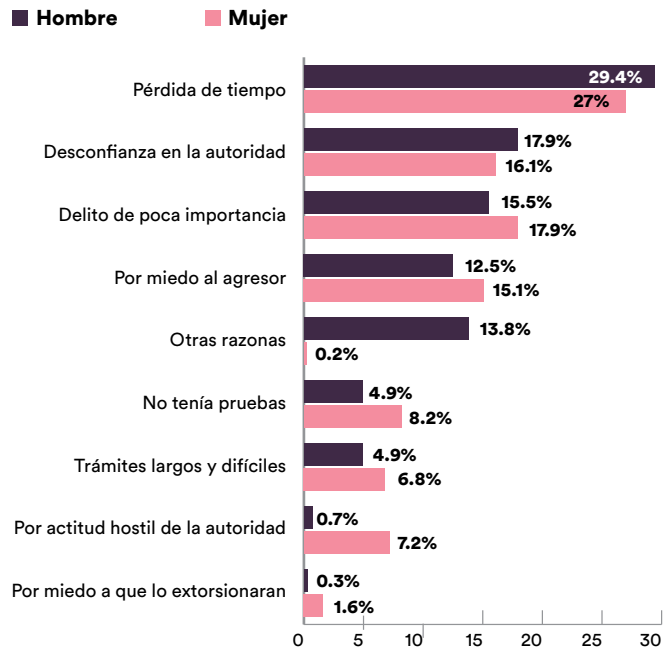
Los datos sobre la confianza en las autoridades arrojan que la Marina y el Ejército gozan de un mayor nivel de confianza por parte de la población en comparación con otras autoridades, como es el caso de la Guardia Nacional, la FGR, los jueces y el Ministerio Público, cuyos niveles son notoriamente bajos. Así lo muestra la siguiente gráfica.

Es esencial abordar estos problemas de confianza para fortalecer el sistema de seguridad y justicia, ya que una población desconfiada puede ser reticente a colaborar con las autoridades y buscar soluciones a través de canales legales.

La desconfianza generalizada en las instituciones y la percepción arraigada de corrupción en el estado de Zacatecas han generado un ambiente adverso en el que las personas muestran reticencia a presentar denuncias.

Las cifras que se presentan a continuación muestran que es común la idea de que el acto de denunciar resulta en una pérdida de tiempo. Es posible que esta percepción negativa se derive de la dilación experimentada durante el proceso de denuncia, de la sensación de falta

### Gráfica 9. Razones por las que hombres y mujeres no denuncian



Fuente: INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

de seguimiento y de la creencia generalizada de no se observar consecuencias significativas tras la denuncia. De esta manera, la población anticipa que sus denuncias no serán objeto de una investigación seria y que las personas responsables de los delitos no serán castigadas de manera efectiva.

Aunque se han implementado medidas para simplificar el procedimiento de presentación de denuncias, como las pre denuncias en línea, subsisten obstáculos considerables en cuanto a la comunicación efectiva con las víctimas. La falta de información oportuna y detallada sobre el progreso de los casos, combinada con las expectativas no cumplidas, contribuye a esta percepción negativa sobre la utilidad de presentar una denuncia.

Por otra parte, los motivos que llevan a algunas víctimas a no presentar una denuncia, como el miedo a la persona agresora o la falta de pruebas concretas de los hechos victimizantes, pueden derivar de una falta de información sobre las medidas de protección disponibles para su seguridad durante la investigación. Asimismo, pueden deberse a una falta de comprensión de la función principal de la fiscalía, que es precisamente la de



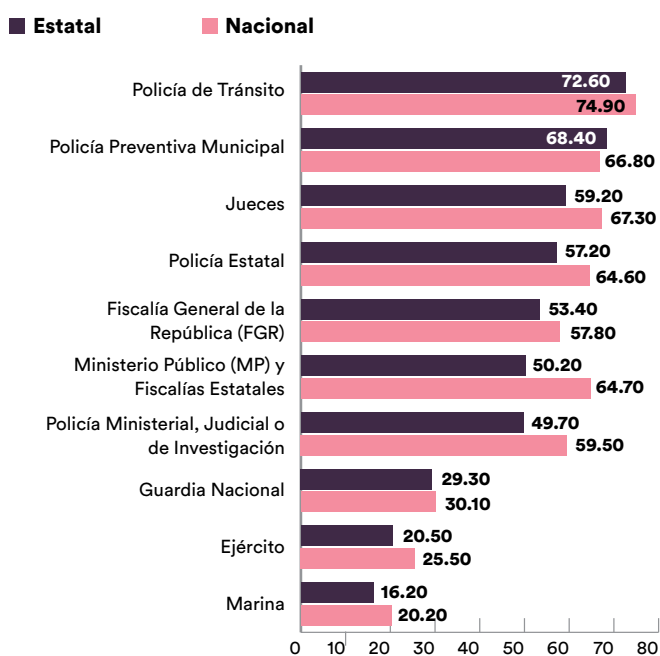
investigar los hechos y recopilar las pruebas necesarias para llevar a cabo el proceso penal; o bien, a experiencias anecdóticas que hagan pensar en un funcionamiento deficiente de las medidas de protección o en una falta de iniciativa por parte de la fiscalía para impulsar la investigación.

En este contexto, es relevante destacar que los datos de la gráfica anterior muestran diferencias significativas en las razones por las que hombres y mujeres optan por no presentar una denuncia ante las autoridades. Entre los hombres, la razón principal para no hacerlo es la percepción de que es una pérdida de tiempo. Para las mujeres, en cambio, es el hecho de no contar con pruebas, así como la actitud hostil de la autoridad; otras razones generales que se esgrimen para no denunciar es que consideran que el delito tiene poca importancia o, bien, que se trata de un trámite difícil.

### Percepción de corrupción respecto de las instituciones de justicia

Los datos de la ENVIPE 2022 sugieren que la Policía de Tránsito y la Policía Preventiva Municipal tienen las tasas más altas de percepción de corrupción. También

## Gráfica 10. Percepción de corrupción nacional y estatal



Fuente: INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

es notable que las y los jueces y el sistema judicial en general enfrentan altos niveles de percepción de corrupción. A nivel nacional, la Guardia Nacional y las fuerzas armadas, como el Ejército y la Marina, tienen tasas de percepción de corrupción relativamente más bajas en comparación con las instituciones policiales y judiciales.

En resumen, los datos sobre la confianza en las autoridades respaldan la necesidad de abordar la corrupción y mejorar la percepción de integridad en las instituciones de seguridad y justicia para fortalecer la confianza pública que se tiene de ellas.

## Efectividad

Las dos premisas planteadas por México Evalúa en su reporte nacional de Hallazgos marcan un cambio de enfoque importante en la aproximación al nivel de impunidad del sistema de justicia penal como indicador que valora la respuesta de la autoridad frente a los delitos. La primera premisa destaca que el castigo no siempre equivale a justicia y aboga por una política que priorice la reparación integral del daño y el derecho a la verdad como elementos fundamentales. Esto implica un enfoque más centrado en la resolución de los conflictos y la satisfacción de las necesidades de las víctimas, en lugar de un enfoque exclusivamente punitivo.

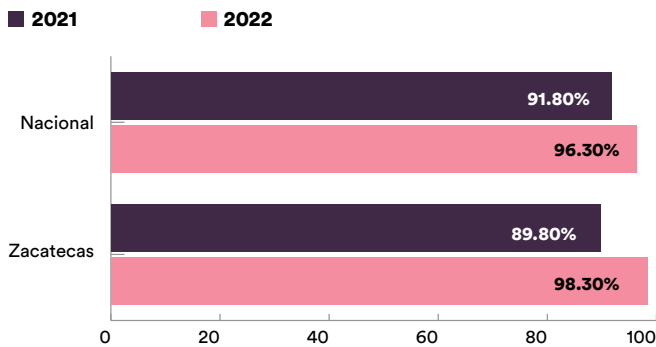
La segunda premisa subraya la necesidad de establecer respuestas y estrategias diferenciadas para los casos que llegan a las fiscalías. Reconoce que no todos los casos requieren la misma actividad investigativa o los mismos recursos de persecución penal. Esta premisa destaca la importancia de priorizar y gestionar eficazmente los recursos limitados en el sistema de justicia penal, lo que implica tomar decisiones informadas sobre cuáles casos deben recibir una atención más intensiva y cuáles pueden resolverse de manera más eficiente y satisfactoria para todas las partes involucradas.

En conjunto, estas premisas sugieren un enfoque más equilibrado y orientado hacia los resultados en el sistema de justicia penal, donde la justicia se busca a través de la resolución de los casos de manera efectiva y justa, en lugar de centrarse exclusivamente en la imposición de castigos. Además, enfatizan la necesidad de una gestión eficiente de los recursos para optimizar la capacidad del sistema de justicia para responder a la variedad de casos que se presentan.



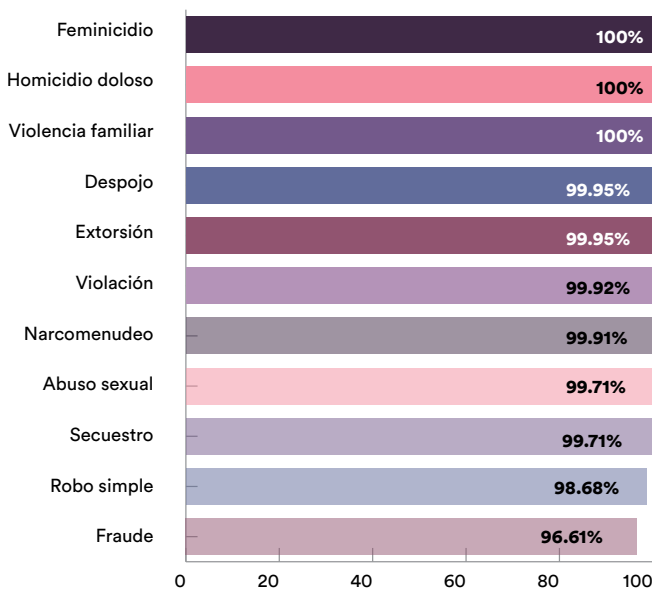
A partir de este enfoque, es importante destacar que el índice de impunidad<sup>7</sup> en Zacatecas en 2021 fue de 89.8%, es decir, 2 puntos por debajo de la media nacional<sup>8</sup>, sin embargo, para 2022 el índice de impunidad supera la media nacional de 96.3%, al registrarse una tasa del 98.3%.

### Gráfica 11. Índice de Impunidad Estatal, Zacatecas vs. Nacional



Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

### Gráfica 12. Índice de Impunidad por delito, Zacatecas



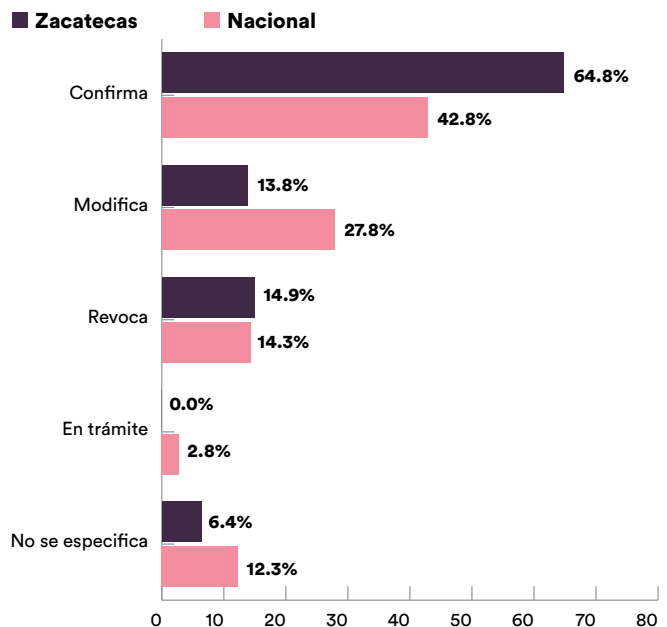
Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

Cabe señalar que la PPP de la FGJEZ, publicada en 2022, se encuentra en proceso de implementación, lo que sugiere que los modelos de Tres Pisos para la gestión de casos y el modelo de priorización propuestos en esta política no han sido aplicados en su totalidad. No obstante, es crucial subrayar que la mayoría de los delitos que se registran en el estado pueden ser abordados de manera más eficiente mediante mecanismos alternativos, como acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso.

Estos delitos constituyen más del 60% de la carga de trabajo en la FGJEZ, lo que resalta la importancia de implementar eficazmente estos enfoques dentro del sistema de justicia penal en Zacatecas.

Con la correcta implementación de la PPP y estos modelos de gestión y priorización, se podría esperar una respuesta más ágil a las víctimas y la oportunidad de reparar el daño causado por los delitos. Esto, a su vez, debería contribuir a una reducción significativa en el índice de impunidad en Zacatecas, ya que se mejoraría la capacidad del sistema de justicia para resolver estos

### Gráfica 13. Forma de resolución de los recursos de apelación admitidos contra sentencias



Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

<sup>7</sup> El Índice de Impunidad Estatal (IIE) permite medir el nivel de impunidad derivada de la inefectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia, en respuesta a la comisión de delitos y su resolución.

<sup>8</sup> Véase Hallazgos desde lo local. Zacatecas en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/11/hallazgos2021-zacatecas14novvf.pdf>



delitos de manera eficaz y oportuna. La implementación exitosa de la PPP es crucial para lograr una justicia más eficiente y efectiva en el estado.

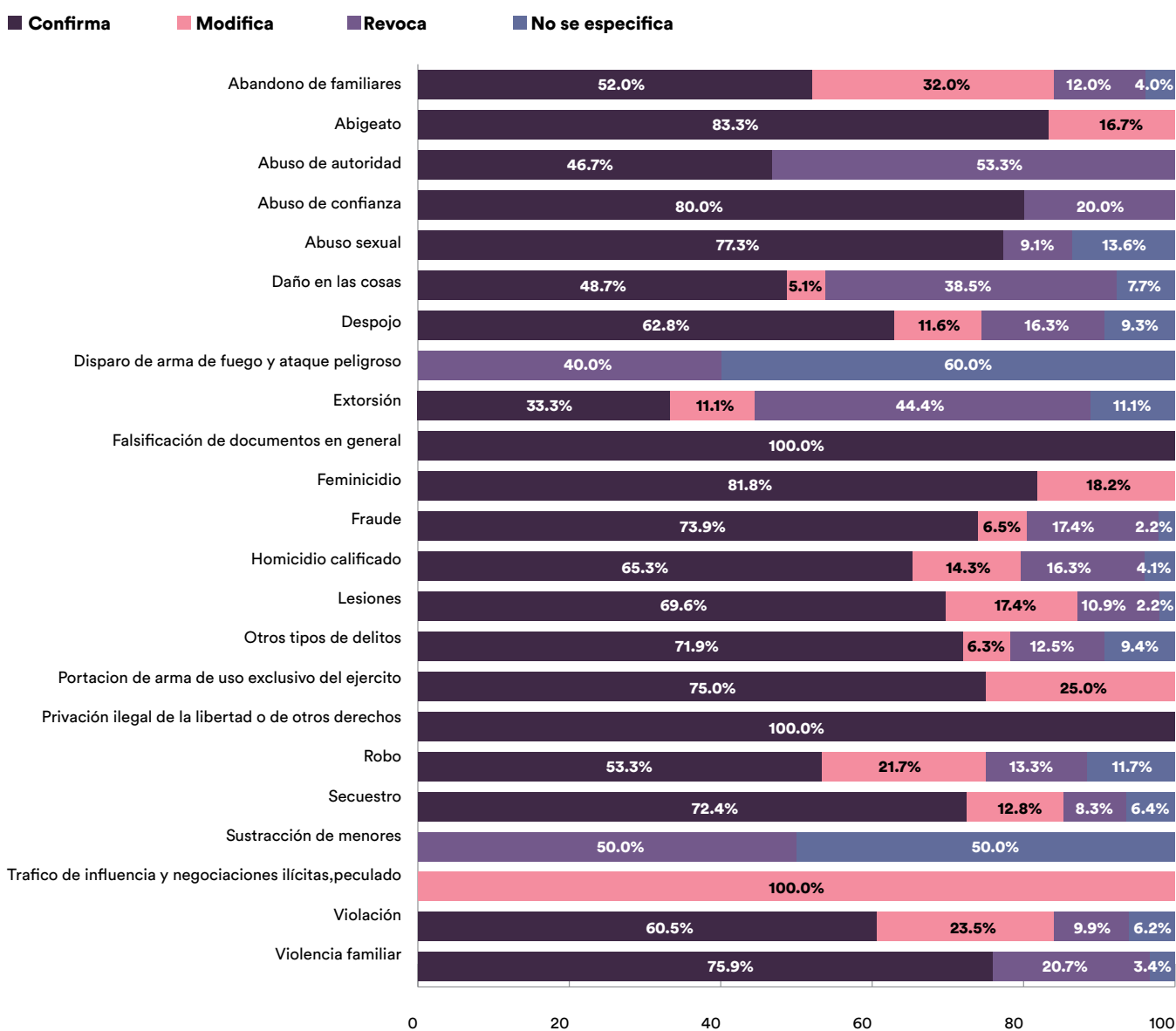
Al analizar el índice de impunidad por delito en Zacatecas se revela un preocupante panorama de impunidad en Zacatecas, donde la mayoría de los delitos muestran índices extremadamente altos a pesar de no ser delitos de alta incidencia.

La alta impunidad en estos casos es un problema significativo que socava la confianza en el sistema de justicia penal

en Zacatecas. Delitos como el feminicidio y el homicidio doloso, aunque son delitos de menor incidencia, muestran una tasa de impunidad del 100%; lo mismo ocurre con violencia familiar, segundo delito de mayor incidencia en el año. Mientras que otros delitos como el fraude, el robo simple, el abuso sexual, el secuestro, el narcomenudeo, la violación, el despojo y la extorsión tienen índices de impunidad que oscilan entre el 96.61% y el 99.95%.

No obstante, cabe destacar que el Poder Judicial del Estado de Zacatecas alcanzó una tasa de congestión judicial del 99.6% para 2022. Esto se traduce en que al

## Gráfica 14. Forma de resolución de los recursos de apelación admitidos contra sentencias, por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.



cierre de 2022 prácticamente la totalidad de las 7,828 causas penales gestionadas en el año fue reportada como “en trámite”. Lo anterior imposibilita conocer el estado real de las causas penales que fueron iniciadas o se encontraban en proceso durante 2022 y cuál fue su conclusión (ya sea la aplicación de alguna salida alterna o anticipada, así como el juicio oral).

En contraste con las cifras de impunidad, los altos índices de efectividad en las sentencias que fueron apeladas en segunda instancia en Zacatecas representan un aspecto positivo en el sistema de justicia penal del estado. Así, un 64.8% de las sentencias impugnadas fueron confirmadas. Esto evidencia que, una vez que los casos llegan a la autoridad judicial, tienen una alta probabilidad de ser resueltos de manera adecuada y su resolución ratificada en instancias superiores.

Este contraste entre altos índices de impunidad y altas tasas de efectividad en las resoluciones judiciales pone de relieve la necesidad crítica de mejorar la eficacia en la etapa de investigación y procuración de justicia en Zacatecas. Es fundamental que el sistema de justicia penal del estado se enfoque en abordar la impunidad inicial y garantizar que más casos sean resueltos en las etapas iniciales del proceso. Esto no solo agilizaría la justicia, sino que también permitiría una asignación más precisa de los recursos, centrándolos en aquellos casos que realmente requieren atención especializada y que pueden llegar a la etapa judicial con pruebas sólidas y una investigación exhaustiva.

Los datos presentados en la tabla revelan que la tasa de confirmación de sentencias en segunda instancia varía según el delito, siendo relativamente alta en delitos de alto impacto como el feminicidio (81.8%). Sin embargo, incluso delitos de alta incidencia como la violencia familiar muestran una tasa de confirmación del 75.9%. Estos números refuerzan la importancia de implementar modelos de gestión de casos y priorización en la fiscalía, ya que esto permitiría un uso más estratégico y eficiente de los recursos disponibles. En consecuencia, los casos que lleguen a las instancias judiciales estarían mejor preparados y fundamentados, aumentando así la probabilidad de que las sentencias sean confirmadas en una segunda instancia.

## Seguimiento

En 2017, México Evaluó incorporó el concepto de “respuesta efectiva” en la metodología de Hallazgos para evaluar cómo se resuelven los conflictos penales en México. Esta introducción se basó en cuatro supuestos cla-

ve. En primer lugar, se reconoció que el ingreso de casos al sistema penal desencadena una serie de acciones por parte de las instituciones involucradas, como la policía y la fiscalía. Esto, a su vez, involucra a otras autoridades, como el Órgano Especializado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (OEMASC), los servicios periciales y los juzgados, que gestionan los casos a través del proceso penal.

En segundo lugar, se comprendió que las respuestas generadas por el ingreso de casos al sistema penal pueden llevar a resultados positivos o negativos. Los resultados positivos implican que los conflictos se resuelvan de acuerdo con las normas procesales penales, lo que puede incluir la emisión de sentencias, acuerdos reparatorios o el perdón de la víctima. Por otro lado, los resultados negativos indican que los casos no se resuelven, lo que puede deberse a la falta de investigación, el sobreseimiento o la prescripción de los delitos.

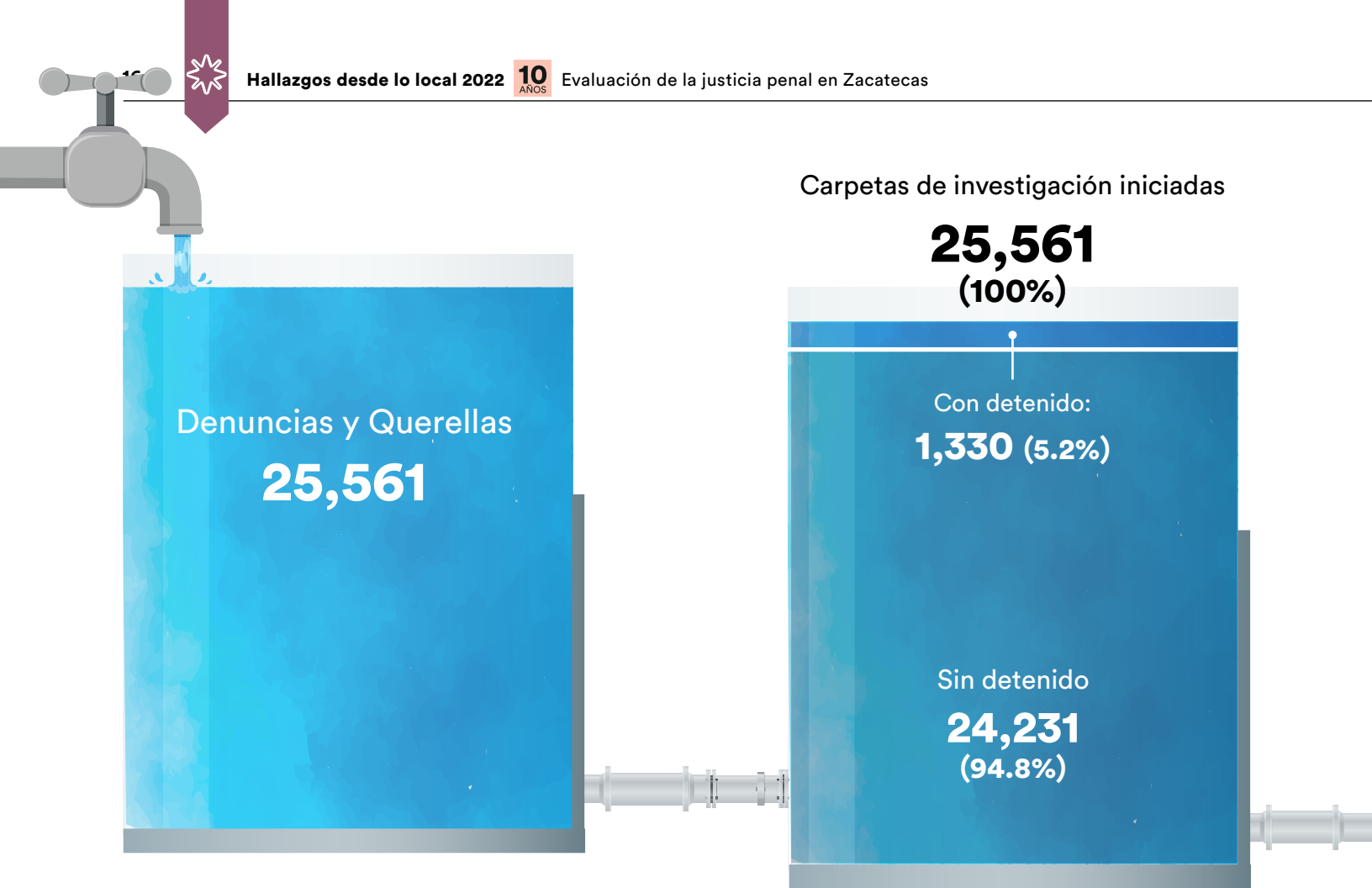
En tercer lugar, se reconoció que existen salidas deseables y menos deseables según las características de los casos. La respuesta efectiva del sistema penal se relaciona con la capacidad de adaptarse a diferentes escenarios y priorizar salidas adecuadas según criterios específicos, como investigar a fondo los casos graves y complejos, mientras se priorizan los mecanismos alternativos para casos menos complejos.

Por último, se entendió que el sistema de justicia penal no puede responder de la misma manera a todos los casos, dada la diversidad y el volumen de hechos delictivos. El sistema debe adaptarse a la realidad, y no sería factible ni deseable que todos los casos se investiguen y lleven a juicio en igual medida.

Con base en estos supuestos, a continuación se analiza el universo de casos que transitan en el proceso penal, su tratamiento y solución, con el propósito de conocer qué tan efectiva es la respuesta del sistema de justicia penal de Zacatecas.

## Tubería procesal

Para continuar con este análisis, presentamos la tubería procesal, la cual muestra las cifras que reflejan el flujo de los casos que son reportados al Ministerio Público, utilizando datos extraídos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) que recopila y reporta la Secretaría de Gobernación a nivel federal. Según la información proporcionada por este Modelo, durante 2022, en Za-



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, SEGOB

catecas se registraron un total de 25,561 denuncias y querellas. En todos los casos, se iniciaron carpetas de investigación, con un 94.8% de ellas sin detenido y un 5.2% con detenido.

Como se detalla más adelante, el 24.1% de las investigaciones que se iniciaron se resolvieron por la Fiscalía en la primera etapa de la investigación (investigación inicial).

Respecto de estos casos, el archivo temporal fue la decisión en el 47.4% de los casos, mientras que un 46.2% se cerró debido a la abstención de investigación, la cual en este estado se encuentra asociado al cierre del caso con motivo de la celebración y cumplimiento de un acuerdo reparatorio. Además, un 4.4% se acumuló, y en un 1.9% de los casos, se determinó la incompetencia. En un número menor de casos, que no alcanzan un porcentaje representativo, dos de ellos obtuvieron un criterio de oportunidad, y en 11 casos, se llegó a una conclusión utilizando otras formas de resolución. En el próximo segmento de este informe, nos adentraremos en el estudio de las soluciones tempranas, entre las que se incluyen los casos remitidos al OEMASC, lo cual representa el 9.5% del total de las investigaciones iniciadas.

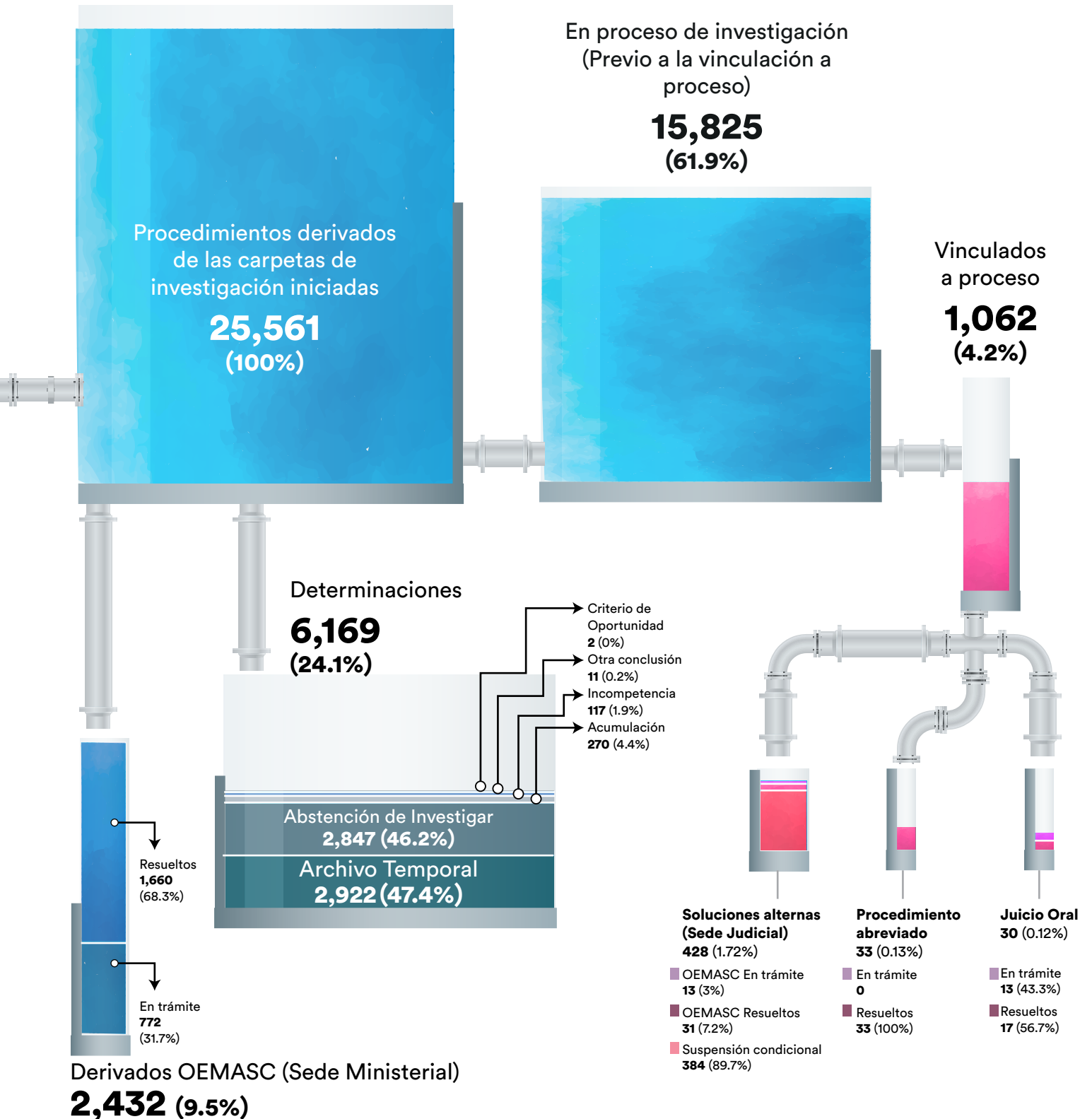
Destaca que al cierre del año, el 61.9% de las carpetas de investigación se mantiene en trámite, por lo que la congestión ministerial es de consideración.

Sólo el 4.2% de las carpetas de investigación fueron judicializadas y resultaron en la apertura de un proceso penal, con una vinculación a proceso. Este porcentaje es similar al observado a nivel nacional. Una vez que las investigaciones llegan ante la autoridad judicial, se obtienen distintos tipos de soluciones. De los casos vinculados a proceso, el 0.13% se resolvió mediante un procedimiento abreviado, el 89.7% a través de la suspensión condicional del proceso, y el 3.0% mediante acuerdo reparatorio en sede judicial.

En última instancia, las soluciones más complejas, como los juicios orales, se aplicaron en solo el 0.12% de los casos en 2022. De este 0.12%, el 43.3% de los casos estaban en proceso y el 56.7% en trámite.

En las secciones siguientes, profundizaremos en el análisis de algunas etapas específicas del proceso, detallando aspectos que se han descrito de manera general en esta sección.

# Tubería procesal penal Zacatecas 2022





### Tabla 3. Acuerdos reparatorios en sede ministerial y sede judicial

Entidad Federativa	Sede ministerial						Sede judicial		Total de casos concluidos por acuerdo reparatorio en ambas sedes
	Denuncias y querellas	Denuncias o querellas canalizadas a OEMASC		Acuerdos reparatorios aprobados			Causas penales resueltas mediante acuerdo reparatorio en sede judicial		
		Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje (total dyq)	Porcentaje (total AR)	Absoluto	Porcentaje	
Nacional	3,651,907	212,666	5.8%	122,882	3.4%	57.8%	7,060	3.4%	129,942
Zacatecas	28,832	4,548	15.8%	2,476	8.6%	54.4%	44	1.5%	2,520

Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

## Respuesta efectiva

Al recibir la denuncia o querrela (con o sin una persona detenida), las y los agentes del Ministerio Público pueden decidir por continuar la investigación, o incluso por no iniciarla en caso de considerar que el hecho que se les presenta no constituye un delito (CNPP, art. 253, 254, 255 y 256). De igual forma, dado el caso, pueden decidir si la persona detenida continuará la investigación en libertad (CNPP, art. 140) o si es puesta a disposición de la autoridad judicial (CNPP, art. 307).

Una vez que la autoridad judicial decide que la persona presentada debe continuar en el proceso penal y se vincula al proceso (CNPP, art. 316), las y los agentes del Ministerio Público solicitan la imposición de medidas cautelares, entre las que se encuentra la prisión preventiva<sup>9</sup>. Una vez que la persona investigada se encuentra sujeta al proceso, según las características del hecho, el caso puede ser solucionado de diversas formas, ya sea por suspensión condicional del proceso (CNPP, art. 192), impulsar una forma de acelerar el proceso mediante el procedimiento abreviado (CNPP, art. 201) o resolver el caso en juicio oral (CNPP, art. 348).

## Solución temprana de casos

Como hemos subrayado previamente, la priorización se destaca por su capacidad para brindar respuestas ágiles a los casos que pueden ser resueltos de manera expedita, asegurando que las víctimas vean reparado el daño de manera más rápida. Además, contribuye a reducir el número de casos que requieren una atención diferenciada y asignación de mayores recursos para su investigación y persecución.

Es importante mencionar que, de acuerdo con la incidencia delictiva registrada en 2022 en Zacatecas, poco

más del 60% de las investigaciones iniciadas son susceptibles de ser resueltas mediante alternativas de solución distintas a un juicio o procedimiento abreviado. Uno de estos mecanismos es el Acuerdo Reparatorio (AR), al que se puede llegar a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC). Si bien estos acuerdos pueden llevarse a cabo hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio oral, es fundamental abordar los casos susceptibles de AR de manera ágil y eficiente para evitar acumulaciones innecesarias en la fiscalía y la congestión de sus áreas de atención. Dado que estos casos no requieren complejos procesos de investigación y preparación para su persecución, su resolución oportuna es esencial.

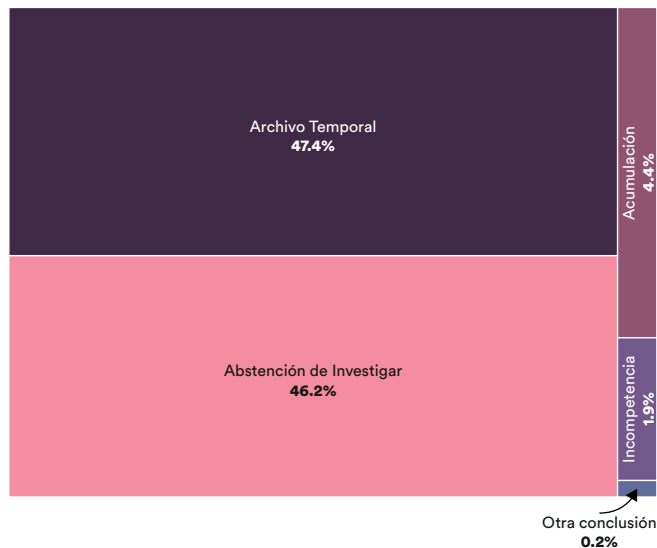
Los datos proporcionados a México Evalúa muestran que el 54.4% de los casos remitidos al OEMASC en Zacatecas son resueltos mediante acuerdos reparatorios aprobados, mientras que a nivel nacional esta cifra es ligeramente mayor alcanzando el 57.8%. Sin embargo, cuando se trata de acuerdos reparatorios alcanzados en la sede judicial, Zacatecas registra una tasa de resolución del 1.5%, mientras que a nivel nacional esta tasa es del 3.4%.

Estas cifras resaltan la importancia de fortalecer al OEMASC de la FGJEZ como una alternativa estratégica para aliviar la carga de trabajo de la fiscalía. Al hacerlo, se liberarían recursos y permitiría al órgano judicial enfocarse en casos de mayor complejidad y actividad investigativa, mejorando así su capacidad de atención diferenciada de los casos y las víctimas.

Por otro lado, teniendo en cuenta la importancia de la resolución temprana de casos, y retomando lo planteado por la sociedad civil respecto al posible uso indiscriminado del archivo temporal en casos de violencias contra las mujeres, adquiere relevancia la proporción de casos que son atendidos por este tipo de determinaciones tempranas.

<sup>9</sup> La prisión preventiva es una medida cautelar que puede ser impuesta de manera oficiosa (o sin que se requiera solicitud del Ministerio Público), si el delito que se investiga es uno de los previstos por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el artículo 169 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) conocidos como "delitos graves". Por otro lado, si se investiga un delito que no se encuentra enumerado en estas disposiciones, entonces puede ser impuesta si la agencia del Ministerio Público así lo justifica, por lo que se denomina comúnmente como prisión preventiva justificada.

### Gráfica 15. Determinaciones tempranas



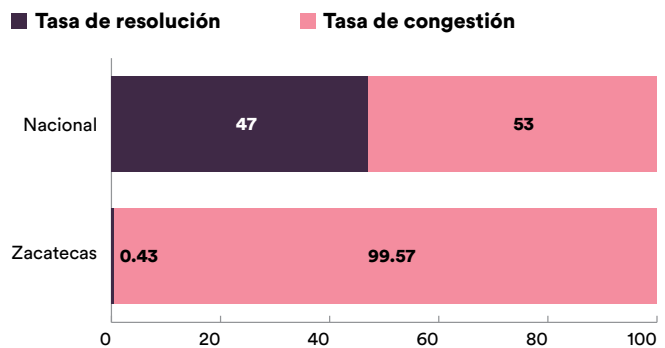
Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

Los datos revelan que en 2022 se abordaron 6,169 investigaciones mediante determinaciones tempranas, lo que representa un 24.1% del total de investigaciones iniciadas por la FGJEZ en ese año. De estas investigaciones, el 47.4% se resolvió mediante archivo temporal, y el 46.2% mediante la abstención de la investigación. Para evaluar adecuadamente esta información, es esencial considerar la naturaleza de los delitos involucrados y la transparencia en la toma de estas decisiones. Si se trata de delitos de alta incidencia o si las víctimas no son debidamente informadas de su derecho a impugnar estas resoluciones, podría plantear preocupaciones. Sin embargo, si estas herramientas de gestión de casos se utilizan de manera transparente y responsable, pueden contribuir a mejorar la eficiencia del servicio de procuración de justicia y reducir la tasa de casos en trámite, lo que aliviaría la congestión ministerial en la FGJEZ.

La congestión ministerial puede tener múltiples causas, pero, como se ha señalado anteriormente, aspectos como la implementación de modelos de gestión y priorización de casos, así como la promoción de acuerdos reparatorios a través de MASC, pueden contribuir significativamente a la reducción de esta tasa.

Dado que en el caso de Zacatecas la tasa de congestión ministerial es de sólo 21.6%, se aprecia un esfuerzo en el ámbito de la procuración de justicia por desahogar los casos.

### Gráfica 16. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede judicial en el ámbito nacional y estatal



Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información.

Como se refirió previamente, al analizar la tubería procesal se aprecia un alto porcentaje de casos “cerrados” vía la facultad de abstenerse de investigar. Esta salida es utilizada por la Fiscalía para concluir los casos en los que se celebró y se cumplió con un acuerdo reparatorio. No obstante, se amerita una revisión puntual sobre los criterios o supuestos para ejercer dicha facultad en casos no relacionados con el uso de los MASC.

#### Vinculación al proceso

Los datos indican que los delitos de alta incidencia, como la violencia familiar y el robo, constituyen la mayoría de los casos que se vinculan a proceso en Zacatecas. Sin embargo, es relevante destacar que los casos que llegaron a esta etapa en el proceso en 2022 representan sólo el 4.2% de las investigaciones iniciadas en ese año. Esto refuerza lo ya planteado, respecto a que una gran proporción de investigaciones no avanza hasta la etapa de vinculación a proceso.

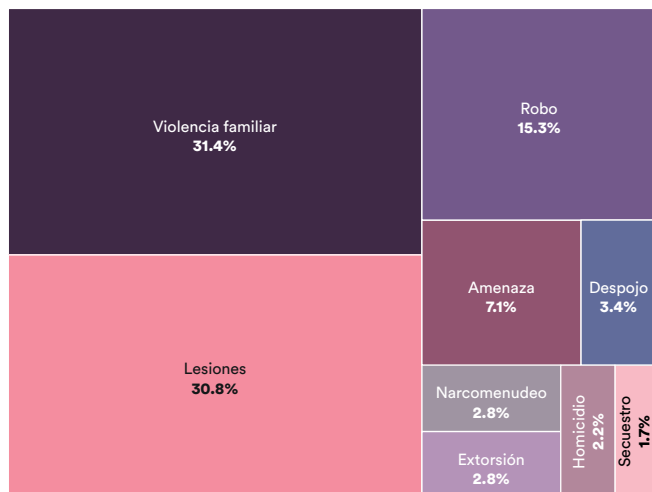
#### Medidas cautelares

Las medidas cautelares desempeñan un papel fundamental en el proceso penal al garantizar que este se desarrolle sin contratiempos, evitando que la persona imputada se sustraiga de la justicia, interfiera en la investigación o cause daño a la víctima o los testigos (Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). La imposición adecuada de estas medidas es estratégica para la persecución del delito, ya que asegura el progreso del proceso y la protección de los derechos de todas las partes involucradas.

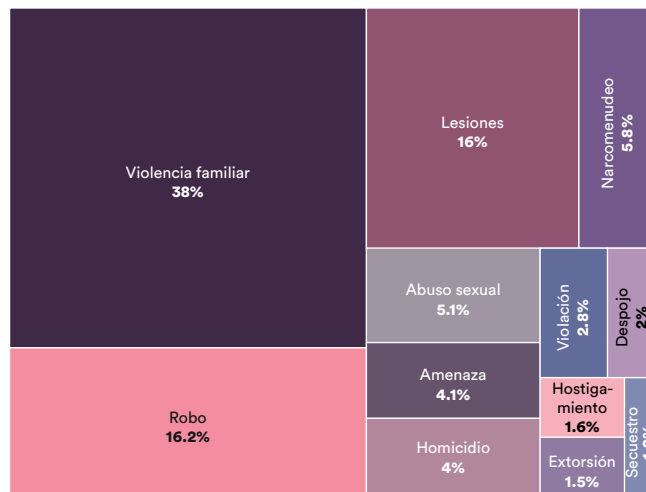


### Gráfica 17. Tipo de delitos por los cuáles fueron vinculadas a proceso personas adultas imputadas en el tribunal superior de justicia de Zacatecas

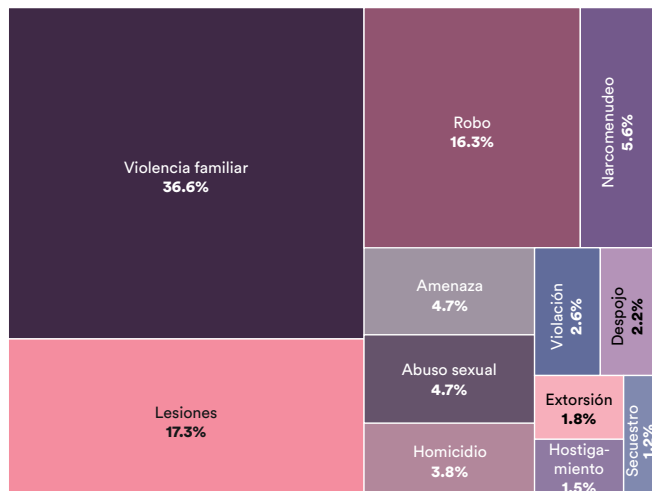
Femenino



Masculino



Total



Fuente: Elaboración propia con información recabada a través de solicitudes de acceso a la información.

### Gráfica 18. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso en Zacatecas

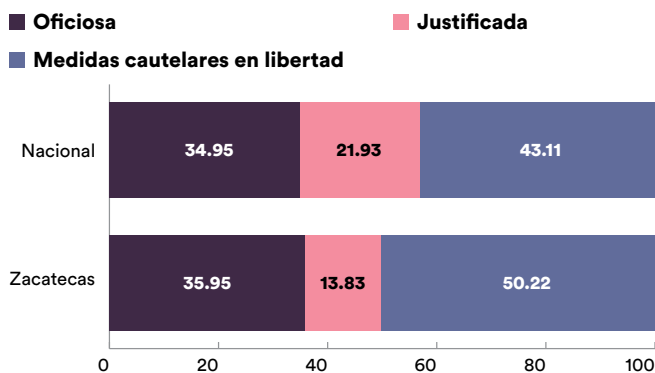


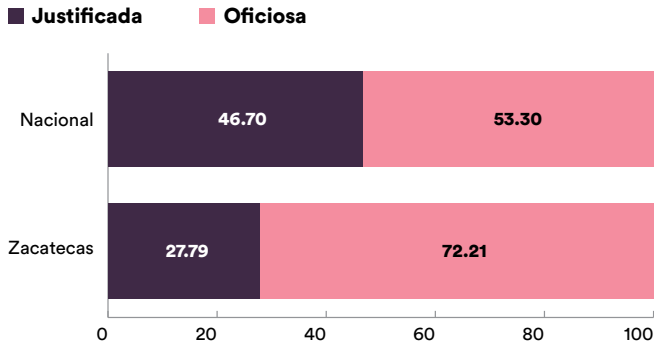
Tabla 4. Evaluaciones de riesgo realizadas en el ámbito nacional y estatal

Entidad Federativa	Personas imputadas	Evaluaciones de riesgo realizadas	Porcentaje de personas imputadas con evaluación de riesgo
Nacional	217,864	80,339	36.9%
Zacatecas	7,828	1,453	18,6%

Fuente: Elaboración propia con información recabada a través de solicitudes de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia con datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Coordinación del Sistema de Justicia Penal. (SEGOB).

### Gráfica 19. Tipo de prisión preventiva impuesta en el ámbito nacional y estatal



Fuente: Elaboración propia con datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Coordinación del Sistema de Justicia Penal. (SEGOB).

Dada la relevancia de la elección de la medida cautelar apropiada, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece la figura de las Autoridades de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, cuya función es evaluar los riesgos que podría implicar la liberación de una persona durante el proceso, tal como se mencionó anteriormente.

A nivel nacional, las estadísticas indican que sólo en el 36.9% de los casos se llevó a cabo este análisis de

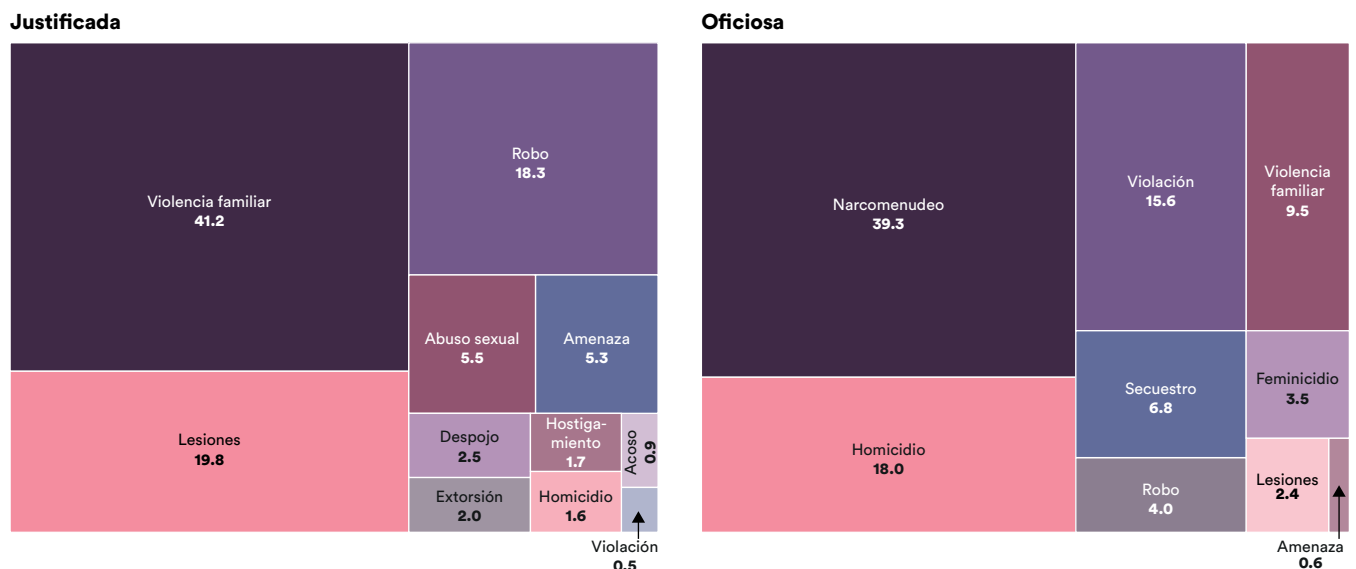
riesgos, proporcionando así información valiosa para la toma de decisiones sobre medidas cautelares. Sin embargo, en el caso específico de Zacatecas, esta información se proporciona en el 18.6% de los casos.

La información sobre los riesgos procesales de las personas imputadas y, por ende, la elección de la medida cautelar más adecuada, se convierte en un asunto de relevancia tanto si se opta por la prisión como si se recurre a medidas cautelares en libertad.

En Zacatecas, las medidas cautelares en libertad se imponen en el 50.2% de los casos, superando la cifra a nivel nacional que es del 43.11%. En cuanto al uso de la prisión preventiva, esta se impone principalmente de manera oficiosa en el 35.9% de los casos, mientras que la FGJEZ la impone de manera justificada en el 13.83% de los casos. Estos datos reflejan una tendencia hacia la imposición de medidas cautelares que permiten a las personas imputadas mantener su libertad mientras se lleva a cabo el proceso legal, en lugar de quedar en prisión preventiva, lo que podría indicar un nuevo enfoque en la búsqueda de alternativas a la privación de libertad en el sistema de justicia de Zacatecas.

Sin embargo, dado que más del 80% de los casos no cuentan con una evaluación de riesgos, esto plantea interrogantes sobre si la elección de estas medidas se realiza de manera informada y si su seguimiento se lleva a cabo de manera efectiva para garantizar su cumpli-

### Gráfica 20. Tipo de delitos por los que fue impuesta la prisión preventiva por el tribunal superior de justicia de Zacatecas



Fuente: Elaboración propia con información recabada a través de solicitudes de acceso a la información.





miento y el desarrollo adecuado del proceso penal. La falta de una evaluación adecuada de los riesgos procesales puede tener repercusiones en los derechos tanto de las víctimas como de las personas imputadas en el proceso penal.

En Zacatecas, concretamente, la prisión preventiva se impone mayormente de manera oficiosa (72.21%), mientras que en el ámbito nacional se impone de oficio en el 53.3% de los casos. Aunque la prisión preventiva se justifica en menor proporción (27.9%), es importante que esta decisión se tome con información confiable y suficiente para garantizar un debate y análisis de los riesgos para el proceso, la investigación y las víctimas, para evitar la potencial violación a los derechos humanos, tanto de las víctimas, como de las personas imputadas.

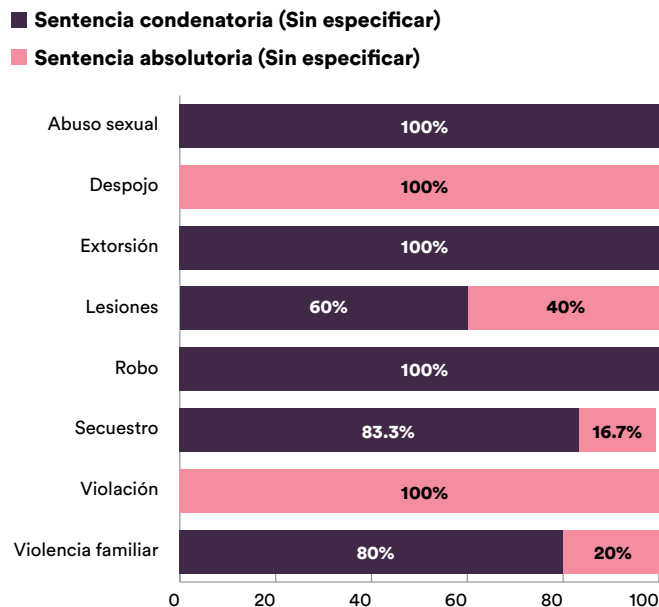
La anterior gráfica muestra que la violencia familiar, las lesiones y el robo son los delitos en los cuales se impone principalmente la prisión preventiva. Estos también son delitos que, en términos generales, son susceptibles de solucionarse por acuerdo reparatorio o suspensión condicional del proceso. En este sentido, es plausible concluir que un número significativo de casos en los que se impone prisión preventiva, podría ser manejados de manera más eficiente y temprana en el proceso, lo que potencialmente reduciría la tasa de congestión en las fiscalías, reduciría la tasa de población en el sistema penitenciario y ofrecería a las víctimas una solución más ágil.

### Solución del proceso

Debido al alto porcentaje de congestión judicial, muy pocas causas penales reportan una conclusión. Bajo tal consideración, se presentan muy pocas sentencias por delito, lo que eleva los porcentajes hasta 100%. Esta disparidad en los resultados sugiere la necesidad de una revisión y mejora en la forma en que se investigan y presentan casos relacionados con violación y despojo, con el objetivo de garantizar una respuesta más efectiva y equitativa del sistema de justicia penal de los mismos.

Una vez más, apuntamos que la información proporcionada por el Poder Judicial estatal presenta limitaciones de consideración, al reportar el 99.6% de las causas penales tramitadas durante 2022 como "en trámite". De las escasas causas penales que presentan información sobre su tipo de conclusión, éstas corresponden exclusivamente a sentencias, sin que haya información sobre la aplicación de salidas alternas o anticipadas.

## Gráfica 21. Forma de conclusión de la causa penal, por tipo de delito



Fuente: Elaboración propia con información recabada a través de solicitudes de acceso a la información.

## Protección de derechos

La protección de los derechos de las personas imputadas y las víctimas se ha destacado como un tema central en los informes previos de Hallazgos. En su décimo aniversario, México Evalúa elige abordarlo de manera explícita como un objetivo fundamental de la justicia penal, y no sólo como un requisito procesal. Se reconoce que la justicia penal tiene un impacto significativo en la vida de las víctimas y de las personas imputadas y acusadas de manera justa o injusta.

Desde una perspectiva de políticas públicas, considerar la protección de los derechos como un objetivo fundamental del sistema de justicia penal, en lugar de centrarse únicamente en la investigación y persecución de delitos, con una orientación altamente punitiva, tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, orienta los esfuerzos institucionales hacia las personas, lo que lleva a reorganizar las prioridades para fortalecer el sistema de justicia penal desde una perspectiva sectorial. Esto destaca el papel activo de las personas imputadas y de las víctimas como sujetos, en lugar de objetos, del proceso penal. Con esta visión, se resalta la importancia



de las defensorías públicas y las comisiones de víctimas y se enfatiza la necesidad de abordar las disparidades que existen entre estas y otras instituciones dentro del sector, como las fiscalías y los poderes judiciales.

En segundo lugar, reconsiderar los objetivos del sistema para incluir la protección de derechos como un objetivo en sí mismo puede fomentar la simetría institucional. Esto se refiere a la capacidad de todas las instituciones del sector para trabajar de manera coordinada y eficiente, lo que implica un intercambio efectivo de información. México Evalúa ha subrayado la importancia de eliminar asimetrías, especialmente en términos de presupuesto y capacidades operativas, entre las fiscalías y las defensorías públicas, así como entre las comisiones de víctimas.

En este apartado, se analizan las condiciones de la defensa pública, la asesoría jurídica y la institucionalidad de estas instancias en el estado de Zacatecas

El desequilibrio en la asignación de cargas de trabajo puede influir en la disparidad en los resultados del proceso judicial según el tipo de delito, y plantear serias preocupaciones en términos de protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso. Esto se debe a que, en algunos casos, las víctimas pueden tener un mayor acceso a la justicia y garantías, mientras que, en otros, pueden enfrentar mayores dificultades para encontrar solución a sus problemáticas.

Por ejemplo, es posible que la unidad de investigación encargada de casos de violación tenga menos agentes del Ministerio Público que la encargada de casos de abuso sexual, de tal suerte que tenga una mayor carga de trabajo y, en consecuencia, sea menos efectiva.

Sin embargo, a pesar de la posible variación en la cantidad de agentes del Ministerio Público en unidades especializadas, las cifras muestran que, en promedio, los agentes del Ministerio Público en Zacatecas manejan una carga de aproximadamente 178 casos cada uno, lo cual es comparable al promedio nacional de 181 casos por agente. Sin embargo, las diferencias se hacen evidentes en otras áreas del sistema de justicia penal, como el número de causas penales por juez o jueza, donde Zacatecas registra un promedio de 52 casos, en comparación con el promedio nacional de 181. Lo mismo ocurre en las áreas de asesoría jurídica y defensa pública, donde las cargas de trabajo en Zacatecas son significativamente menores que el promedio nacional.

En el caso de los servicios periciales, Zacatecas y el promedio nacional tienen una carga de trabajo similar por persona perita. Sin embargo, en el sistema peniten-

**Tabla 5. Carga de trabajo nacional versus Zacatecas**

Entidad Federativa	Carpetas de investigación por MP en las fiscalías	Causa penal por persona juzgadora	Casos atendidos por persona asesora jurídica en las comisiones de víctimas	Casos atendidos por persona defensora pública	Solicitudes de servicios periciales por persona perita	Número de personas privadas de la libertad por personal de custodia y vigilancia	Número de personas privadas de la libertad por persona juzgadora de ejecución penal
Zacatecas	177.5	51.6	83	15.1	440.9	7	404
<b>Nacional</b>	<b>181.1</b>	<b>334.6</b>	<b>303.63</b>	<b>157.2</b>	<b>467.8</b>	<b>11</b>	<b>1,017</b>

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

ciario y en las personas juzgadoras en materia de ejecución penal, Zacatecas muestra un mejor equilibrio en la relación entre el personal de custodia y las personas privadas de la libertad, así como una carga de trabajo más baja por persona juzgadora en comparación con el promedio nacional.

La carga de trabajo en el sistema de justicia penal es un aspecto complejo que no se puede evaluar únicamente mediante cifras de casos por persona o juez. La complejidad de los casos y otros factores, como el número de personas investigadas o imputadas, son consideraciones importantes que deben tenerse en cuenta al analizar la carga de trabajo y la gestión de casos en el sistema de justicia.

La implementación de criterios de priorización es una estrategia efectiva para abordar la carga de trabajo de manera más equitativa y eficiente, ya que ésta permite asignar recursos y tiempo de manera estratégica a los casos que requieren una atención prioritaria. Además, la adopción de modelos de gestión y priorización en los Tribunales permite implementar acciones como el desarrollo de audiencias concentradas o agendamiento en bloques, que pueden ayudar a evitar el diferimiento de audiencias y a optimizar el uso de recursos, lo que a su vez contribuye a agilizar el proceso judicial y a garantizar un acceso más rápido a la justicia para todas las partes involucradas.

### **Asesoría jurídica victimal**

El enfoque centrado en las víctimas y en sus derechos es fundamental para una justicia equitativa y efectiva. Sin embargo, es importante notar que en Zacatecas existe una disparidad significativa en la distribución de personal dedicado a la atención de víctimas en comparación con otras áreas del sistema de justicia. Con sólo



## Tabla 6. Carga de trabajo en el ámbito nacional y estatal

Entidad Federativa	Casos atendidos por asesor jurídico	Víctimas de delito representadas por asesor jurídico en procesos penales	Víctimas de violaciones a derechos humanos, representadas por asesor jurídico
Zacatecas	83	48	8.4
<b>Nacional</b>	<b>303</b>	<b>230</b>	<b>6.8</b>

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

23 personas asesoras jurídicas, en contraste con 51 defensores públicos y 144 agentes del Ministerio Público, la capacidad de atención a víctimas se ve limitada.

Durante 2022, estas 23 personas asesoras jurídicas lograron atender 83 casos, brindando apoyo a 48 víctimas del delito y a 8.4 víctimas de violaciones a los derechos humanos. Esta cifra resalta la importancia de contar con un mayor número de asesores jurídicos y recursos dedicados a la atención de víctimas para garantizar su acceso a la justicia y reparación de manera efectiva. Revisar y ajustar las políticas públicas en este sentido puede ser esencial para fortalecer la protección de los derechos de las víctimas en Zacatecas.

### Protección de derechos (Capacidades Institucionales)

Los datos sobre el presupuesto para Zacatecas por 100 mil habitantes en 2022 que se muestran a continuación revelan algunas tendencias. En primer lugar, muestran que la FGJEZ destinó \$396,996.82 por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional se asignaron

## Tabla 7. Presupuesto por 100 mil habitantes 2022 en el ámbito nacional y estatal

	Presupuesto por 100 mil habitantes 2022	
	Zacatecas	Nacional
Seguridad Pública	\$-	\$ 41,862,424.64
Fiscalía / Procuraduría	\$ 39,699,605.82	\$ 23,230,407.48
Presupuesto Defensoría	\$ 2,126,582.76	\$ 1,594,532.10
CEAV	\$ 715,246.52	\$ 949,625.89
Poder Judicial	\$ 26,865,843.89	\$ 19,410,180.20
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$-	\$ 87,047,170.30

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

\$23,230,407.48. Esto indica una asignación relativamente baja de recursos para la Fiscalía en Zacatecas en comparación con la media nacional.

Por otro lado, la Defensa Pública en Zacatecas recibió un presupuesto de \$2,126,582.76 por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional se destinaron \$1,594,532.10. Esto refleja una asignación ligeramente superior en Zacatecas para la defensoría en relación con la media nacional.

En cuanto a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), Zacatecas destinó \$715,246.52 por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional se asignaron \$949,625.89. Esto indica una asignación relativamente baja en Zacatecas en comparación con la media nacional para la atención a víctimas.

El Poder Judicial en Zacatecas recibió un presupuesto de \$26,865,843.89 por cada 100 mil habitantes, en comparación con \$19,410,180.20 a nivel nacional. Esto muestra una asignación mayor en Zacatecas para el Poder Judicial en relación con la media nacional.

En general, los datos sugieren que Zacatecas asigna menos presupuesto a la fiscalía y a la atención a víctimas en comparación con la media nacional, pero asigna más presupuesto al Poder Judicial.

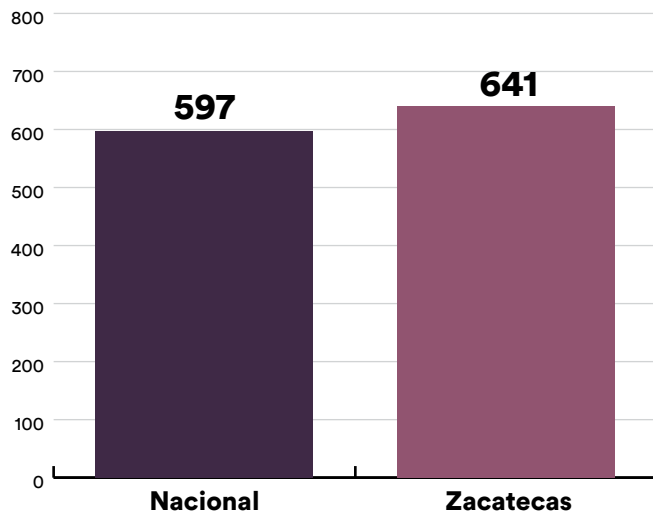
Por otro lado, los datos que se muestran a continuación revelan que la carga de trabajo asignada a fiscales y agentes del Ministerio Público, jueces y asesores jurídicos de víctimas en Zacatecas es menor que el promedio nacional, lo que podría indicar una menor presión en términos de la cantidad de casos que manejan. Sin embargo, cabe destacar que la cantidad de casos no es el único indicador de eficiencia y calidad en el sistema de justicia penal.

La calidad del servicio, la eficacia en la protección de los derechos de las víctimas, la rapidez en la reparación del daño y la prontitud en la resolución de los casos son aspectos cruciales que deben evaluarse. Además, la asignación de recursos y la capacidad para gestionar eficazmente los casos también desempeñan un papel fundamental en la procuración y administración de justicia.

Por lo tanto, aunque los datos sugieren que Zacatecas podría estar mejor posicionado en términos de carga de trabajo en comparación con la media nacional, es esencial realizar un análisis más completo y detallado que incluya otros indicadores para evaluar la eficiencia y efectividad del sistema de justicia penal en el estado. Esto permitirá tomar decisiones informadas para mejorar la calidad y el acceso a la justicia en Zacatecas.



## Gráfica 22. Ranking de Capacidad Institucional, Zacatecas versus nacional, 2022



### Ranking de Capacidad Institucional, 2022

Para concluir, es de suma relevancia destacar que Zacatecas ocupa una posición favorable en el Ranking de Capacidad Institucional elaborado por México Evalúa, superando la puntuación nacional por 43.8 puntos. Mientras que el puntaje promedio a nivel nacional para ese año fue de 597.2, Zacatecas obtuvo una puntuación de 641, ocupando el treceavo lugar, como en el año inmediato anterior. Esto es un indicador de que el estado ha continuado con el fortalecimiento de su capacidad instalada para dar respuesta a la demanda que enfrenta y con los elementos de política pública, presupuesto, personal, infraestructura y modelos de gestión. Sin embargo, aún se encuentra distante de los estados que encabezan este ranking.

### Tabla 8. Capacidad de los centros penitenciarios de administración estatal, por cama útil

Entidad Federativa	Núm. de centros	Espacios	Población	Sobre-población absoluta	Sobre-población relativa
Zacatecas	13	2,415	2,352	-63	-2.60%

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022.

## Ejecución penal y reinserción

A pesar de que a nivel nacional persisten desafíos importantes en la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad (PPL), las estadísticas muestran que en el caso de Zacatecas no existen condiciones de sobrepoblación, y por el contrario, se encuentra en una tasa de -2.6%.

La disminución en la calificación del estado de Zacatecas en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) es una preocupación significativa. El hecho de que la calificación haya pasado de 5.1 en 2021 a 4.7 en 2022 indica posibles deficiencias en la administración y supervisión de los centros penitenciarios en el estado. Cabe resaltar que Zacatecas se encuentra por debajo de la calificación nacional en ambos años.

La disminución en la calificación del DNSP en Zacatecas, a pesar de no reflejar problemas de sobrepoblación, podría indicar serias deficiencias en otros aspectos igualmente importantes de la administración penitenciaria. Estos problemas pueden estar relacionados con la calidad de la atención médica brindada a las personas privadas de la libertad, la seguridad tanto para los internos como para el personal de las prisiones, la calidad de la alimentación proporcionada en los centros penitenciarios y los programas de rehabilitación y reinserción social disponibles.

Las estadísticas relacionadas con la población en los centros penitenciarios del estado de Zacatecas que se muestran a continuación muestran una proporción mayor de hombres en ambos fueros (común y federal) en comparación con las mujeres. En el fuero común, el 66.2% de la población sentenciada son hombres, mientras que, en el fuero federal, este porcentaje es del 76.7%.

### Tabla 9. Calificaciones asignadas a centros penitenciarios estatales en el DNSP, 2022

Entidad Federativa	Calificación 2021	Calificación 2022
Zacatecas	5.1	4.7
Nacional	6.2	6.2

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



**Tabla 10. Población en centros penitenciarios estatales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo, a diciembre de 2022**

Entidad Federativa	Fuero Común						Fuero Federal							
	Total	Hombres			Mujeres			Total	Hombres			Mujeres		
		Población	Procesados	Sentenciados	Población	Procesadas	Sentenciadas		Población	Procesados	Sentenciados	Población	Procesadas	Sentenciadas
Zacatecas	1,617	1,463	33.8%	66.2%	154	45.5%	54.5%	735	691	23.3%	76.7%	44	20.5%	79.5%
<b>Total</b>	<b>191,771</b>	<b>181,510</b>	<b>39.7%</b>	<b>60.3%</b>	<b>10,261</b>	<b>49.2%</b>	<b>50.8%</b>	<b>17,783</b>	<b>16,388</b>	<b>41.9%</b>	<b>58.1%</b>	<b>1,395</b>	<b>53.5%</b>	<b>46.5%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022.

Es importante resaltar que la mayor parte de la población se encuentra sentenciada, tanto en la población del fuero común, como en la del fuero federal.

En línea con las cifras antes mostradas, las condiciones del personal de custodia son aparentemente favorables en comparación con la media nacional. De acuerdo con las cifras que muestra el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022, en Zacatecas se registran 7 personas privadas de la libertad por persona de custodia, mientras que en el ámbito nacional esta proporción es de 11 por persona de custodia.

La existencia de la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social en Zacatecas es un paso positivo en la atención a personas liberadas y excarceladas. Sin embargo, es importante señalar la necesidad de implementar programas de seguimiento efectivos para estas personas, ya que la falta de un seguimiento adecuado puede dificultar su reintegración a la sociedad y aumentar las posibilidades de reincidencia. Además, la ausencia de convenios con el sector privado para la prestación de servicios postpenales podría limitar las opciones y oportunidades de reinserción de estas personas.

**Tabla 11. Número de personas privadas de la libertad por custodio en cada entidad federativa, en centros penitenciarios estatales, a diciembre 2022**

Entidad Federativa	Personas privadas de la libertad en Ceresos	Custodios por entidad federativa en Ceresos	Número de personas privadas de la libertad por custodio
Zacatecas	2,352	351	7
<b>Nacional</b>	<b>209,554</b>	<b>22,097</b>	<b>11</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional con datos al corte del año 2022 y solicitudes de acceso a la información.

**Tabla 12. Estatus de los servicios postpenales**

Entidad Federativa	Cuenta con un área/organismo especializado en Servicios Postpenales	Cuenta con algún programa de seguimiento de las personas liberadas y externadas	Convenios con el sector público para prestar Servicios Postpenales	Convenios con el sector privado para prestar Servicios Postpenales
Zacatecas	Comisión Intersecretarial de Reinserción Social	No	Sí	No

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

# ¿Cómo mejorar la justicia penal en Zacatecas?

## Propuestas y recomendaciones

### Participación de la sociedad civil

La colaboración entre la FGJEZ y la sociedad civil en la elaboración de la PPP es un paso positivo hacia la construcción de un sistema de justicia más transparente y eficiente en Zacatecas. Sin embargo, para que esta colaboración sea verdaderamente efectiva y sostenible, es necesario considerar la implementación de mecanismos más sólidos y permanentes que fomenten la participación continua de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y la supervisión de políticas y acciones en materia de justicia penal.

Es recomendable incluir de manera permanente a la sociedad civil en el Comité de Seguimiento y Evaluación (COSEP) de la PPP y permitir un papel activo en su revisión y evaluación, o instalar otra instancia que de manera abierta pueda realizar tales tareas. Esto no sólo garantizaría la rendición de cuentas y la transparencia, sino que también ayudaría a identificar áreas de mejora y ajustes necesarios de manera más oportuna.

La participación activa de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de políticas de justicia penal además de fortalecer la legitimidad del sistema de jus-

ticia en Zacatecas también aseguraría que las necesidades y preocupaciones de la comunidad sean debidamente consideradas. En última instancia, esta colaboración contribuiría a la construcción de un sistema de justicia más eficiente y centrado en los derechos humanos.

### Implementación de modelos de gestión y priorización de casos

Es esencial concluir la implementación y lograr la consolidación de los modelos de gestión de casos y priorización que estén alineados con los objetivos institucionales y la política de persecución penal en el caso de la FGJEZ.

La aplicación de estrategias destinadas a resolver los casos de manera efectiva, garantizando los derechos de las víctimas y las personas imputadas, y asegurando la pronta reparación del daño, es una prioridad. Para lograrlo, es importante dar continuidad a la implementación de la política de persecución penal y sus modelos de gestión y priorización de casos, orientando los recursos hacia los objetivos principales y las preocupaciones de la comunidad zacatecana.





Las audiencias concentradas, la gestión de audiencias en bloques y otras prácticas de gestión judicial son mecanismos prometedores para evitar la congestión judicial. La implementación efectiva de audiencias concentradas puede lograr una resolución más rápida de los casos, beneficiando tanto a las víctimas como a las personas imputadas.

## Promoción de Acuerdos Reparatorios

Zacatecas se destaca por derivar casos a las áreas especializadas en MASC y por celebrar acuerdos reparatorios, por encima de los promedios nacionales. Por lo que deben permanecer e institucionalizarse los esfuerzos hechos hasta ahora para fomentar los MASC desde la recepción de la denuncia. Esto no sólo agilizará la resolución de casos y liberaría recursos de investigación y persecución del delito, sino que también tendría un impacto significativo en la gestión de la carga de trabajo en el sistema de justicia.

La promoción activa de acuerdos reparatorios sería beneficiosa para las víctimas al brindarles un cierre más rápido y satisfactorio, al tiempo que liberaría recursos que pueden redirigirse al impulso de las investigaciones que se encuentran en trámite. Al liberar estos recursos, las y los agentes del Ministerio Público pueden enfocarse en investigaciones más complejas y en la persecución de delitos de mayor impacto, lo que contribuiría a mejorar la calidad de las investigaciones y fortalecer la procuración de justicia en el estado.

En este sentido, esta estrategia no sólo beneficia a las víctimas y al sistema de justicia, sino que también promueve una cultura de resolución pacífica de conflictos y responsabilidad por parte de las personas imputadas. En última instancia, la promoción de acuerdos reparatorios desde las etapas iniciales del proceso penal representa una oportunidad valiosa para agilizar la resolución de casos y mejorar la gestión de la carga de trabajo en beneficio de todas las partes involucradas.

## Promoción de Políticas de Género e Inclusión Social

La implementación de políticas de género e inclusión social en el sistema de justicia penal de Zacatecas es una medida fundamental, especialmente considerando que el estado forma parte de los 22 estados de la república que tienen una alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM). Estas políticas deben abordar de manera integral las particularidades y desafíos que enfrentan las mujeres en el sistema de justicia, reconociendo que sus experiencias y necesidades pueden variar según factores como su raza, condición social, edad, lengua, situación migratoria, entre otros.

Además, es crucial que las políticas de género promuevan la utilización de protocolos y enfoques de género, teniendo en cuenta la interseccionalidad e inclusión social, especialmente en la investigación y persecución de delitos relacionados con la violencia contra las mujeres, las niñas y niños, personas migrantes, personas con discapacidad, así como las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+. Esto implica la implementación de estrategias específicas para prevenir, investigar y sancionar la violencia de género y discriminación, así como proporcionar apoyo y protección a las víctimas y personas imputadas pertenecientes a estos grupos de población.

Estas políticas, un imperativo de derechos humanos, contribuyen a la construcción de una sociedad más justa y libre de violencias de género y discriminación.

## Designación de titular en la Fiscalía General

El pasado 27 de octubre de 2023, el Fiscal General de Zacatecas dimitió de su cargo, lo que da paso a un nuevo procedimiento de designación del titular de la Fiscalía. El Congreso estatal cuenta con 30 días para integrar una lista de cinco personas, aprobada por mayoría calificada, que será enviada al gobernador estatal. No obstante, el procedimiento de designación previsto en la constitución estatal no prevé un perfil adecuado para ocupar el cargo, tampoco la emisión de una convocatoria pública y abierta, ni la participación de la ciudadanía en el procedimiento. En esta coyuntura, es de suma importancia dar seguimiento a la actuación del Congreso estatal, el cual está llamado a implementar los estándares internacionales y las buenas prácticas en la materia para garantizar una evaluación basada en el mérito y la selección del mejor perfil.



*Hallazgos desde lo local 2022: evaluación de la justicia penal en Zacatecas 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:*

**Mariana Campos**  
Directora de México Evalúa

**Christel Rosales**  
Coordinadora del Programa de Justicia

**Paola Berenzon, Alejandra Hernández,  
Nancy Manzo y Jorge Carbajal**  
Investigadoras e investigador del programa de Justicia

**Ana Valeria Cordero y Luis Sánchez**  
Servicio Social

**Anel Pineda**  
Consultora

**Ana Fátima López, Roberto Alvizo, Ozhiana Yhuh  
Boylán, José Carlos de Arcos, Juan Manuel Pérez,  
Luis Aguilar, Pedro Lucio López y Benigno Castillo**  
Enlaces del programa de Justicia en los estados

**Pablo García**  
Edición

**Miguel Cedillo**  
Edición gráfica

**Ignacio Fuentes**  
Diseño editorial

**Karla Contreras**  
Comunicación

**Mariana Villalobos, Cinthia Galán  
y Lizeth Basaldúa**  
Equipo de comunicación

Queremos agradecer a Edna Jaime, quien con su visión y guía hizo posible alcanzar el décimo aniversario de esta publicación y consolidarla como un ejercicio que apuesta por un Estado de derecho sólido. Un agradecimiento especial a las organizaciones civiles, personas de la academia, periodistas e integrantes del sector privado, a nivel nacional y local, que han decidido de forma comprometida a sumar sus demandas, propuestas y trabajo para mejorar la calidad y efectividad de la justicia penal a través de la Redes de Justicia. Así como a los poderes judiciales, fiscalías, defensorías públicas, instituciones de seguridad pública, secretarías de gobierno, unidades de medidas cautelares, comisiones de atención a víctimas, órganos de justicia alternativa, servicios periciales, instancias de coordinación, unidades encargadas del sistema penitenciario, tanto del ámbito federal como local, por su apertura, colaboración y esfuerzos por mejorar la calidad y disponibilidad de la información insumo de la presente evaluación.

Va especialmente nuestro reconocimiento a las autoridades del sistema de justicia penal de Zacatecas (Poder Judicial, Fiscalía, Defensoría Pública, Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Medidas Cautelares, Comisión de Atención a Víctimas, servicios periciales y sistema penitenciario) 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 para la Libertad. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos o de la Fundación Naumann.



**México Evalúa**

CENTRO DE ANÁLISIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.