



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
Ciudad de México



Presentación

La Ciudad de México, al igual que otras entidades del país, se enfrenta a desafíos significativos que tienen un impacto directo en la protección de los derechos humanos de quienes participan en el proceso penal. Por ello, en este informe local, presentamos una evaluación detallada de la situación del sistema de justicia penal (SJP) en la Ciudad de México a lo largo de 2022.

En estas páginas, profundizaremos en aspectos críticos que inciden directamente en la justicia penal de la Ciudad de México. Examinaremos no solo 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 un panorama completo y objetivo.

Además de mostrar la situación actual de la justicia penal en la ciudad, este informe pretende hacer un llamado a la acción. A través del análisis de esta información, esperamos que las personas en puestos de liderazgo en la Ciudad de México, legisladoras, juezas y jueces, fiscales, defensoras públicas, y todos los actores involucrados en la justicia penal de la ciudad 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 la Ciudad de México 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

En el marco del décimo aniversario de México Evalúa, hemos decidido 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 las personas que son imputadas del delito, ya sea justa o injustamente, sino que también impacta directamente en quienes 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 SJP. Reconocer a las personas imputadas y a las víctimas como titulares de derechos, y no solo 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 la Ciudad de México.

En este contexto, presentamos el informe local que aborda la situación de la justicia penal en la Ciudad de México. 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 SJP. Además de presentar datos cuantitativos, proporcionamos una visión integral de los desafíos y las oportunidades que enfrenta la Ciudad de México en la búsqueda de un SJP 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 SJP en la Ciudad de México. 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 la ciudad.

Análisis del contexto local

Según el más reciente censo de población realizado en 2020 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Ciudad de México (CDMX) abarca solo el 0.1% del territorio nacional, pero alberga el 7.3% de la población del país. La CDMX es hogar de 9 millones 209 mil 944 personas, con un 52.2% de mujeres y un 47.8% de hombres. Como la capital de la República Mexicana, se divide en 16 alcaldías, siendo Iztapalapa y Gustavo A. Madero las más pobladas, con el 19.9% y el 12.7% de la población, respectivamente.

En enero de 2015, se implementó la fase inicial del sistema de justicia penal acusatorio en lo que entonces era conocido como *Distrito Federal*. Esta fase concluyó en junio de 2016, cumpliendo con el plazo de implementación establecido en la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008. Hasta el año de elaboración de este reporte, en 2023, las instancias de justicia penal en la Ciudad de México cuentan con siete años de experiencia operando el sistema de justicia penal acusatorio.

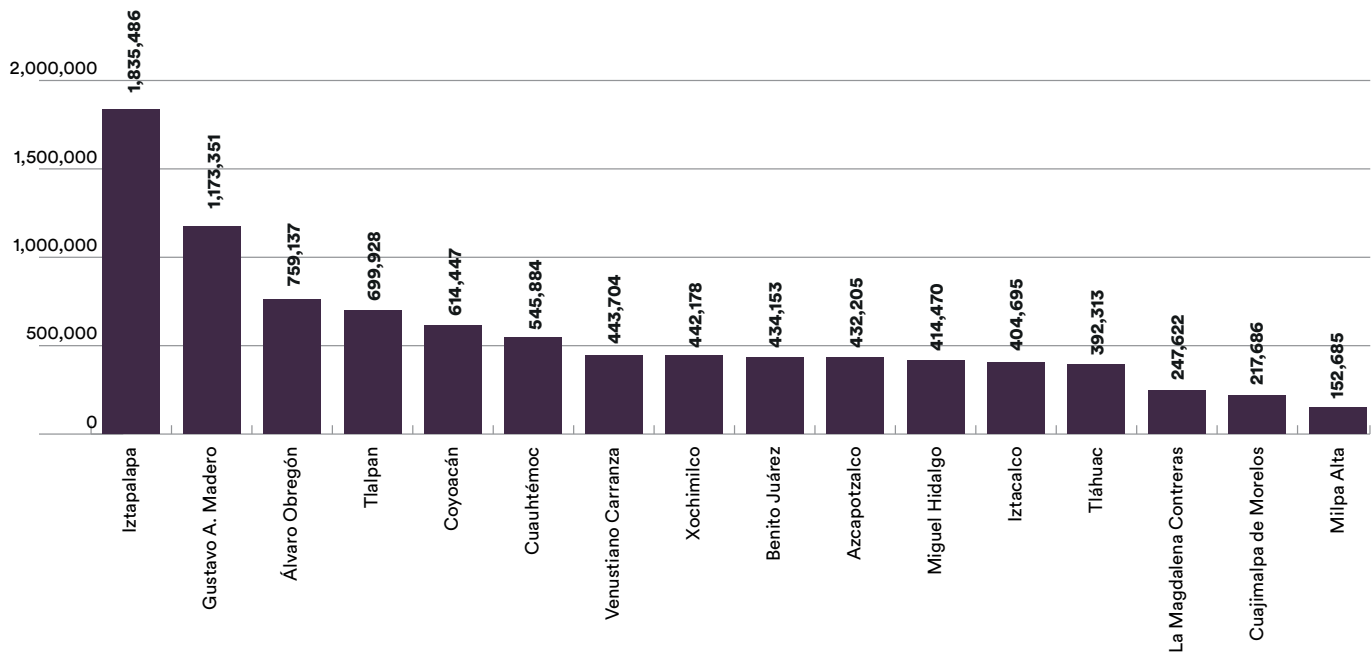
En el proceso de implementación de una reforma de esta magnitud, la estabilidad en los liderazgos institucionales se convierte en un factor crucial. La actual titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), la Lic. Ernestina Godoy Ramos, fue nombrada en diciembre de 2019 para un periodo de cuatro años, con la posibilidad de extender su mandato por cuatro años adicionales si así lo determina el Congreso de la Ciudad de México¹. Un situación similar sucedió con el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el Mtro. Rafael Guerra Álvarez, cuyo primer mandato fue de 2019 a 2021 y posteriormente fue reelegido para el periodo de 2022 a 2025.

En el caso de otras instituciones encargadas del SJP, el tiempo en el cargo suele ser más breve. En el caso de la Dirección de Defensoría Pública (DP) de la Dirección General de Servicios Legales, el Mtro. Mauricio Hernández Valdez fue designado en febrero de 2022, sin un plazo predefinido para su gestión. Lo mismo ocurre con el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), ya que recientemente asumió el cargo el Mtro. Pablo Vázquez Camacho, designado en septiembre de 2023, sin una duración específica de su gestión.

¹ En mayo de 2023 el Congreso de la Ciudad de México aprobó reformas a Ley Orgánica de la Fiscalía de la CDMX, lo que permitió iniciar el proceso de ratificación de la actual fiscal, de acuerdo con el artículo 42 de dicha institución. A la fecha de integración del actual reporte, el sitio oficial de internet del Congreso de la Ciudad de México publicó el 21 de noviembre de 2023 que se llevó a cabo la entrevista a la Lic. Ernestina Godoy Ramos. Esta entrevista se encuentra prevista en la fracción IV de la normativa antes mencionada. Sin embargo, no se ha concretado aún el proceso de ratificación de la fiscal ni se ha abierto tampoco una convocatoria para valorar otras personas aspirantes. (véase: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-continua-procedimiento-ratificacion-persona-titular-fgjcdmx-4952-3.html>)



Gráfica 1. Habitantes por alcaldía en la Ciudad de México



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020..

La importancia de establecer plazos de gestión, con la opción de extender el mandato, en las instituciones del SJP se refleja en la capacidad para diseñar políticas públicas a largo y mediano plazo. Un ejemplo concreto es el Plan de Política Criminal que se describe en el capítulo tercero de la Ley Orgánica de la FGJCDMX, el cual se materializa a través de programas anuales de persecución penal. Estos instrumentos permiten la formulación de una política a mediano plazo y, al mismo tiempo, la posibilidad de proponer acciones concretas que puedan implementarse en el corto plazo.

Dentro de estos instrumentos de política pública, se incorpora la opción de dar seguimiento anual a las metas y compromisos establecidos en los planes. El Plan de Política Criminal para el año 2023 refleja los resultados alcanzados en el periodo de 2020 a 2022, e incluye una evaluación de las acciones llevadas a cabo durante dicho periodo. En este plan se detallan la estrategia y las acciones que se derivan del Programa Nacional de Seguridad y Paz, así como las que se definen en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, y en los Planes de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal.

Así, por ejemplo, los objetivos y metas del Plan de Política Criminal, del que deriva el Programa de Persecución Penal (PPP) 2022 de la FGJCDMX, se encuentran alineados con lo establecido en el eje 5 "Cero agresiones y más seguridad", objetivo general 2 "Fortalecimiento de la Procuración de Justicia" del Programa de Gobierno de la Ciudad de México (PGCDMX) 2019-2024.

Estos instrumentos permiten el seguimiento de las acciones llevadas a cabo por las autoridades con el objetivo de alcanzar metas específicas. Por lo tanto, es esencial que las futuras ediciones de *Hallazgos desde lo local* se centren en este seguimiento y contribuyan al fortalecimiento de estos instrumentos como herramientas de política pública.

Otro aspecto relevante del contexto local por considerar en este informe local de *Hallazgos* es la declaración de la Alerta de Género de Violencia Contra las Mujeres (AVGM)² publicada por decreto emitido por la entonces titular de la jefatura de gobierno en la CDMX, Claudia Sheinbaum, el 25 de noviembre de 2019.

² De acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres, 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 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 la pueden ejercer los individuos o la propia comunidad (artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia).

Tabla 1. Alineación de las metas de la FGJCDMX con el PGCDMX 2019- 2024.

| ALINEACIÓN PG CDMX | | ALINEACIÓN FGJ CDMX | |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EJE | OBJETIVO GENERAL | OBJETIVO DEL PPP | META |
| 5.2.2 FORTALECIMIENTO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA | 5.2.1 Erradicar prácticas de corrupción | 5.2.1.1 Elevar los controles de actuación ministerial | <ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de la aplicación TEO (Facebook y WhatsApp), para la orientación y atención ciudadana, así como facilitar la denuncia de actos de corrupción 2. Incorporación a la fiscalía del personal que concluya exitosamente su proceso de Servicio Profesional de Carrera |
| | 5.2.2 Atención específica por tipo de delito | 5.2.2.2 El tratamiento que recibirá cada denuncia según el tipo de delito | 3. Implementar el nuevo Modelo de Atención a usuarios en las Agencias del Ministerio Público que cuentan con Unidades de Atención Temprana |
| | | 5.2.2.3 La factibilidad de las investigaciones delictivas y la calidad de los datos, medios y las pruebas aportadas al proceso penal | <ol style="list-style-type: none"> 4. Implementación de unidades de investigación que actúen coordinadamente con el Ministerio Público (integradas por analistas, técnicos y expertos en las materias de su competencia) para la investigación de delitos por fenómeno criminal 5. Consolidación de la Fiscalía de Investigación y Persecución de los Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares y Búsqueda de Personas Desaparecidas con la creación de Unidad de Análisis de Contexto, dedicadas al estudio agregado de los diversos patrones de desaparición de personas 6. Implementación del nuevo mecanismo de intercambio de información con el Instituto de Ciencias Forenses que depende del Poder Judicial para localización de personas que hayan fallecido sin ser identificados |
| | | 5.2.2.5 La revisión del índice delictivo y la actuación en consecuencia | 7. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional que permita disminución de la violencia en las Alcaldías Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Venustiano Carranza y sacarlas de las catalogadas entre los 50 municipios más violentos del país |
| | 5.2.5 Cultura de denuncia | 5.2.2.4 La trazabilidad de la investigación | <ol style="list-style-type: none"> 8. Puesta en marcha de la Supervisión General de Liquidación de Casos como elementos clave en la transición de Procuraduría a Fiscalía 9. Implementación del nuevo Sistema de Información Integral de Justicia (SIJ) como elemento clave en la transición de Procuraduría a Fiscalía |
| | | 5.2.2.6 Orientación de Recursos humanos, Materiales y Financieros | 10. Continuación en la remodelación de 15 Coordinaciones Territoriales en las demarcaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa, la Fiscalía de Justicia Penal para Adolescentes, el Centro de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales, el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar y la Coordinación General de Delitos de Alto Impacto |

Fuente: Imagen tomada del Programa de Persecución Penal (PPP) 2022 de la FGJCDMX, recuperado de: <https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Banner/persecucion-criminal2022.pdf>.

Cabe resaltar al respecto que en septiembre de 2017 diversas organizaciones de sociedad civil solicitaron a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) la declaración de la AVGM

en la CDMX, sin embargo, después de llevarse a cabo el procedimiento previsto por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la CONAVIM determinó que no se emitiría esta AVGM el 7 de junio de 2019³.

³ Véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467820/Resoluci_n_7_junio_2019.pdf



De esta forma, la AVGM emitida en la CDMX, se declaró conforme a lo establecido por el artículo el artículo 8, fracción I de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, con relación a la recurrencia en la comisión de delitos que atenten contra la vida, integridad física y la libertad de las mujeres.

En el tercer informe de resultados de esta AVGM en 2022, se muestran avances importantes en el cumplimiento de las acciones de emergencia establecidas como se destaca a continuación:

Respecto al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, cabe resaltar que, derivado de las Acciones de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, respectivamente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concluyó que este Registro no podría ser público, ya que su configuración normativa se contraponía a diversos principios constitucionales y derechos humanos de las personas susceptibles de ser inscritas en este. Esta resolución no implica que no pueda llevarse a cabo el registro cuando sea procedente, sino que no puede ser consultada esa información por la población en general, como se tenía previsto inicialmente.

Tabla 2. Resultados 2022 de las acciones de emergencia implementadas por AVGM en CDMX

| Acciones de Emergencia | Resultados reportados en informe de 2022 |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reconocer y tipificar la violencia digital (Ley Olimpia) | 3,849 denuncias y 100% contenido eliminado de sitios web |
| Ley para crear el Banco de ADN para uso forense | Banco construido, equipado y con capacidad de procesar, almacenar y contrastar 6 mil perfiles al mes con los más altos estándares de calidad |
| Mejorar los espacios de atención a las mujeres en la procuración de justicia | 52 espacios remodelados para dar atención a más de 102 mil personas al año |
| Certificación a personal ministerial en atención a víctimas | Instalación del Servicio Profesional de Carrera y Comité de Profesionalización para concluir certificación de personal ministerial y pericial en el primer semestre de 2023 |
| Auditoría social de procesos de procuración de justicia | Metodología e indicadores para instrumentación de primer ejercicio en 2023 |
| El agresor sale de casa | 161 medidas de protección otorgadas por el Poder Judicial a las Abogadas de las Mujeres |
| Registro Público de Agresores | 408 personas agresoras en el Registro |
| Formación a cuerpos policiales | Nuevo modelo de formación que incorpora integralmente la perspectiva de género en todos los procesos, capacitando al 100% del estado de fuerza y formando policías especializados(as) en atención a mujeres víctimas de violencia |
| Unidad Especializada de Género | 128 policías han sido destituidos y 342 sancionados |
| Fortalecer las Lunas | Reducción del riesgo feminicida en 43% de casos |
| Senderos Seguros "Camina libre, camina segura" | 710.5 km intervenidos y reducción de 21% los delitos contra las mujeres en los senderos |
| Viajemos seguras | 62 CETRAMs con mejoras de iluminación, 13,973 kits de seguridad en transporte concesionado y 42,026 unidades con MiTaxi. El 45% de las mujeres se sienten seguras caminando en CETRAMs |
| Campañas | Tres campañas: Date cuenta, No estás sola, Hombres: la responsabilidad es nuestra |
| Abogadas de las Mujeres | 40,404 carpetas iniciadas con su intervención y 1,226 medidas de protección otorgadas. 161 medidas "El agresor sale de casa" |
| Línea *765 | 27,197 llamadas, 1,494 detenciones, 9,179 seguimientos y 901 casos de riesgo identificados de manera oportuna |

Fuente: Tercer informe anual de resultados sobre la AVGM (2022). Recuperado de: <https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Tercer-informe-anual-DAVM.pdf>.

Estado de la justicia penal en la CDMX

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 FGJCDMX 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 la CDMX se registraron 216,304 delitos, mientras que a nivel nacional la cifra es de 2,141,981, de tal suerte que la CDMX contribuyó en aproximadamente el 9% de la incidencia delictiva a nivel nacional.

Gráfica 2. Incidencia delictiva nacional y estatal

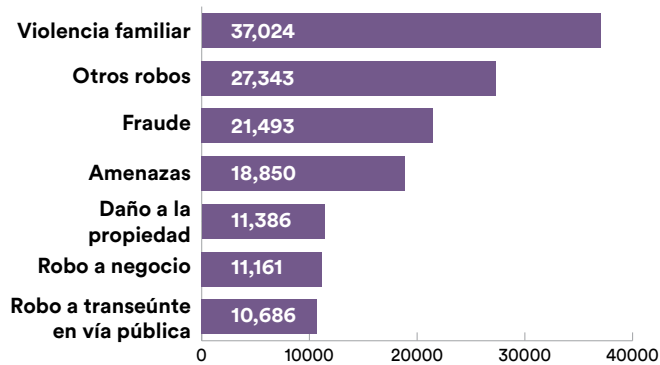
■ Delitos nacional en 2022 ■ Delitos en CDMX en 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.



Gráfica 3. Delitos de mayor incidencia delictiva en 2022



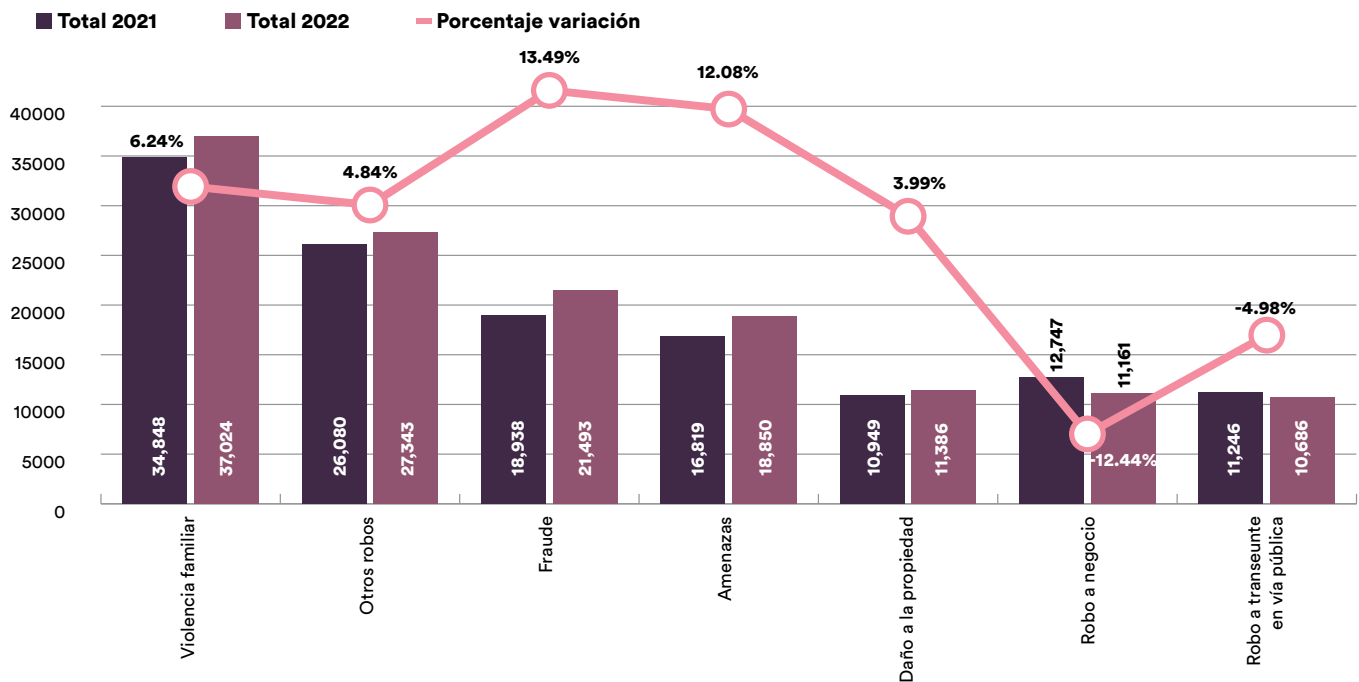
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Los delitos de mayor incidencia en el estado durante 2022⁴ fueron principalmente violencia familiar (16%), otros robos⁵ (11.78%), fraude (9.21%), amenazas (8.21%), daño a la propiedad (4.89%) y robo a negocio (4.79%). En conjunto, estos delitos conforman el 55% de la incidencia delictiva en la entidad.

Es relevante señalar que la incidencia delictiva muestra un incremento entre los años 2021 y 2022 para la mayoría de delitos de mayor incidencia de entre el 4% y el 13%, salvo para robo a negocio y robo a transeúnte que muestran una disminución. Destaca que la violencia familiar, el delito con mayor incidencia, mostró un aumento del 6.2%, pese a los resultados reportados en los informes de la AVGM (véase Tabla 2).

La tabla 3 muestra la tasa por cada 100,000 mil habitantes de los delitos con mayor incidencia en 2021 y 2022.

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



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

⁴ Se consideran los delitos que rebasan los 1,000 registros.

⁵ Son aquellos distintos al robo de vehículo, a transeúnte, a negocio, a institución bancaria y transporte público.

Tabla 3. Delitos de mayor incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes

| DELITO | 2022 | 2021 | VARIACIÓN (%) |
|----------------------------------|--------|--------|---------------|
| Violencia familiar | 411.98 | 387.04 | 6.45% |
| Otros robos | 304.26 | 289.65 | 5.04% |
| Fraude | 239.16 | 210.33 | 13.71% |
| Amenazas | 209.75 | 186.80 | 12.29% |
| Daño a la propiedad | 126.70 | 121.60 | 4.19% |
| Robo a negocio | 124.19 | 141.57 | -12.28% |
| Robo a transeunte en vía pública | 118.91 | 124.90 | -4.80% |

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Destaca a su vez un aumento considerable en la incidencia delictiva de 2022 respecto de 2021, para los delitos patrimoniales de fraude y amenazas, con un aumento de 13.71% y 12.29% en su tasa por cada 100 mil habitantes, respectivamente. En contraste, se registraron descensos para los delitos de robo a negocio (-12.28%) y robo a transeúnte en vía pública (-4.80%). En cuanto a delitos de alto impacto, destaca la disminución del homicidio doloso en 20.7%, mientras que, en contraste, el feminicidio

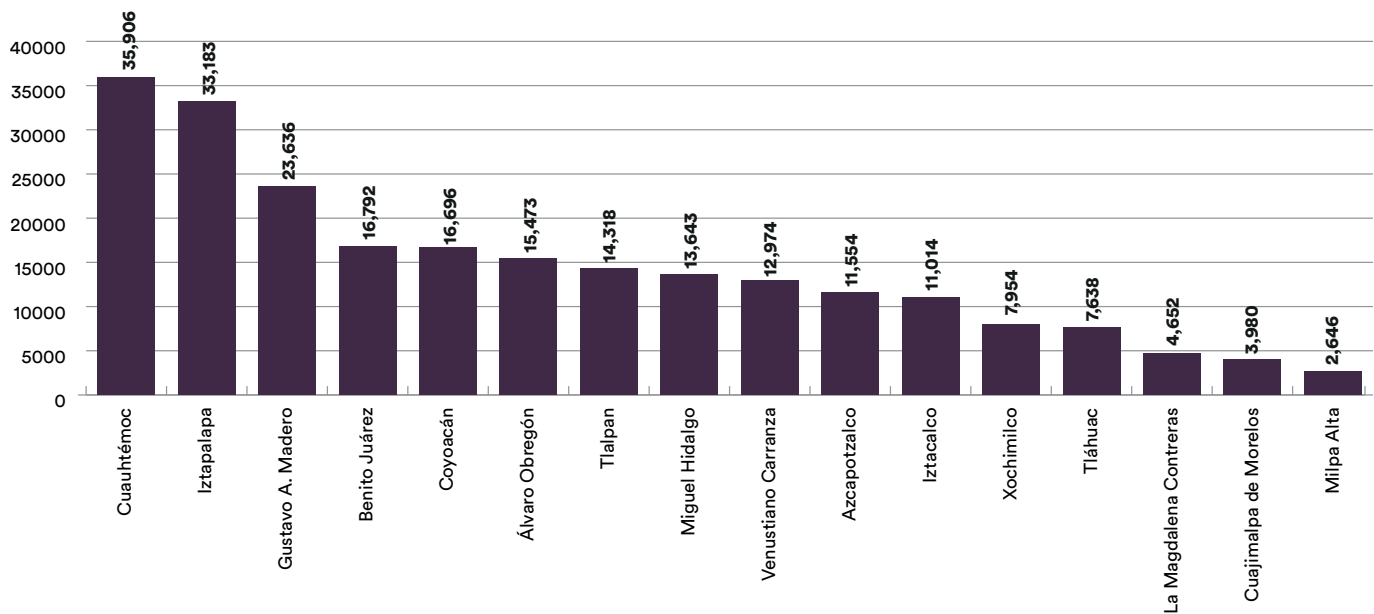
aumentó en 10.3%, la violación en 13.7%, y la trata de personas en 128.4% (pasando de 74 delitos reportados en 2021 a 169 durante 2022) en términos absolutos.

Estos hallazgos subrayan la importancia de abordar específicamente los delitos que muestran un aumento notable, como la violencia familiar, el fraude y las amenazas, al tiempo que reconocen las mejoras en la disminución de ciertos tipos de robos.

Las demarcaciones con la mayor incidencia delictiva fueron Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, lo cual se alinea de manera coherente con la mayor concentración de habitantes en estas áreas. La distribución de delitos revela patrones interesantes. En Iztapalapa, la violencia familiar encabeza la lista de delitos con mayor incidencia, registrando 6,407 casos reportados, seguida por otros robos y amenazas, con 3,228 y 2,938 casos, respectivamente. Por otro lado, en Gustavo A. Madero, la violencia familiar también lidera la lista con 4,773 casos, seguida por amenazas y otros robos, con 2,122 y 2,022 casos, respectivamente.

Al realizar un análisis comparativo de la incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes entre Iztapalapa y Gustavo A. Madero en 2022, se identifican varias tendencias destacadas. En términos de violencia familiar y amenazas, Gustavo A. Madero presenta tasas más elevadas, indicando una mayor incidencia de estos delitos en comparación con Iztapalapa. Asimismo, en ca-

Gráfica 5. Incidencia delictiva por alcaldía durante 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.



tegorías como fraude, robo a negocio y otros delitos del fuero común, Gustavo A. Madero también exhibe tasas superiores, señalando un mayor impacto de estos delitos en la alcaldía.

En contraste, Iztapalapa muestra tasas relativamente más bajas en categorías como robo a negocio y otros delitos del fuero común. Aunque las tasas de robo a transeúnte en vía pública y daño a la propiedad son comparables entre ambas alcaldías, Gustavo A. Madero presenta tasas más altas en robos de vehículo automotor y robo de autopartes.

En resumen, mientras que la incidencia delictiva varía en diferentes categorías, Gustavo A. Madero tiende a mostrar tasas más altas en varios tipos de delitos, sugiriendo desafíos particulares en términos de seguridad en comparación con Iztapalapa. Comprender estos patrones es esencial para la formulación de políticas y estrategias de seguridad enfocadas en las necesidades

específicas de estas comunidades, con el objetivo de reducir la incidencia delictiva y mejorar la calidad de vida de los residentes.

En lo que respecta a la violencia familiar, al ser el delito más prevalente en ambas alcaldías, la adopción de estrategias de gestión de casos como las audiencias concentradas, basadas en experiencias exitosas en otros estados como Coahuila⁶, es una decisión acertada. Estas estrategias pueden agilizar el procesamiento de casos de violencia familiar y garantizar una respuesta más eficiente y efectiva para las víctimas al brindar una respuesta integral tanto por la vía penal como por la vía familiar y/o civil. En conjunto, estas medidas pueden contribuir a mejorar la seguridad pública y el acceso a la justicia en la Ciudad de México.

Resultados

Como se apunta en la edición nacional de *Hallazgos*, esta marca un hito importante en la evaluación del SJP en México. En México Evaluá estamos firmemente convencidos de la necesidad de cambiar el enfoque en los aspectos que consideramos prioritarios y que deben ser el foco principal de una evaluación del SJP. 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 hacer 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)⁷.

Tabla 4. Principales delitos en dos de las alcaldías con mayor incidencia delictiva en la CDMX

| INCIDENCIA DELICTIVA EN IZTAPALAPA | | INCIDENCIA DELICTIVA EN GUSTAVO A. MADERO | |
|------------------------------------|----------|-------------------------------------------|----------|
| DELITO | AÑO 2022 | DELITO | AÑO 2022 |
| Violencia familiar | 6,407 | Violencia familiar | 4,773 |
| Otros robos | 3,228 | Amenazas | 2,122 |
| Amenazas | 2,938 | Otros robos | 2,022 |
| Fraude | 1,968 | Fraude | 1,710 |
| Robo a transeúnte en vía pública | 1,808 | Robo a negocio | 1,414 |
| Daño a la propiedad | 1,465 | Robo a transeúnte en vía pública | 1,109 |
| Robo a negocio | 1,464 | Daño a la propiedad | 1,102 |
| Robo de vehículo automotor | 1,238 | Otros delitos del Fuero Común | 959 |
| Otros delitos del Fuero Común | 1,158 | Robo de vehículo automotor | 917 |
| Lesiones dolosas | 1,133 | Robo de autopartes | 814 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

⁶ Véase reporte de Hallazgos Coahuila 2022

⁷ Indicadores en el marco de igualdad de género e inclusión social (GESI, por sus siglas en inglés).

- **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

Cifra negra

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 las fiscalías al 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, el INEGI realiza año con año 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.

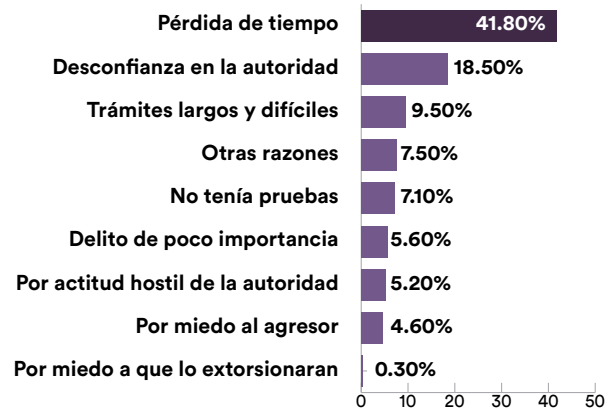
Los datos de la ENVIPE ofrecen una perspectiva interesante sobre la dinámica de la cifra negra en la Ciudad

Gráfica 6. Cifra negra nacional versus Ciudad de México

| Entidad | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----------|-------|-------|--------|--------|
| CDMX | 94% | 94% | 92.60% | 92.20% |
| Nacional | 93.2% | 92.4% | 93.3% | 93.2% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE | @mexevalua.

Gráfica 7. Razones principales por las cuales no se denunciaron los delitos durante 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2022.

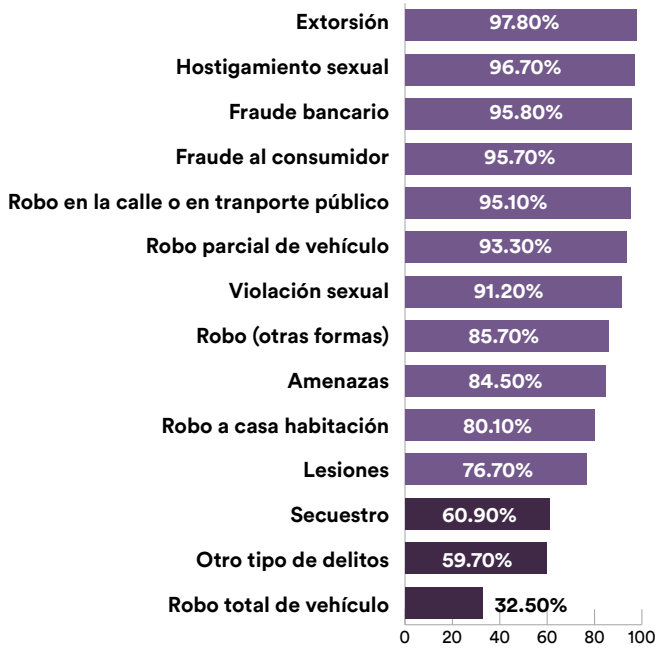
de México en comparación con el promedio nacional. En 2020 y 2021, la CDMX registró una cifra negra por debajo del promedio nacional, lo que indica que, en esos años, una menor proporción de delitos cometidos no se denunció o no se investigó en la Ciudad de México en comparación con el promedio nacional. Esto puede interpretarse como un mayor nivel de confianza en las instituciones de justicia y seguridad locales en esos años.

El cambio en la tendencia de la cifra negra en la Ciudad de México, con una disminución en los años más recientes (2020 y 2021), en comparación con años anteriores (2018 y 2019), sugiere que las acciones implementadas por la FGJCDMX, como el nuevo modelo de atención a la población usuaria, podrían estar teniendo un impacto positivo. Esto es especialmente relevante, dado que la ENVIPE indica que la principal razón para no denunciar delitos en la CDMX en 2021 es que se trata de una "pérdida de tiempo", de acuerdo con el 41.8% de la población.

Es ciertamente alentador observar que las iniciativas implementadas pueden estar contribuyendo a mejorar la confianza de la población en el sistema de justicia y a fomentar una mayor disposición a denunciar delitos en la Ciudad de México. La información proporcionada por la ENVIPE sobre los delitos que menos se denuncian, como la extorsión, el hostigamiento sexual, el fraude bancario, el fraude al consumidor y el robo en la calle o en el transporte público, resalta áreas clave en las que se deben enfocar los esfuerzos de prevención y mejora del sistema de justicia.



Gráfica 8. Cifra negra en la CDMX por delito



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2022.

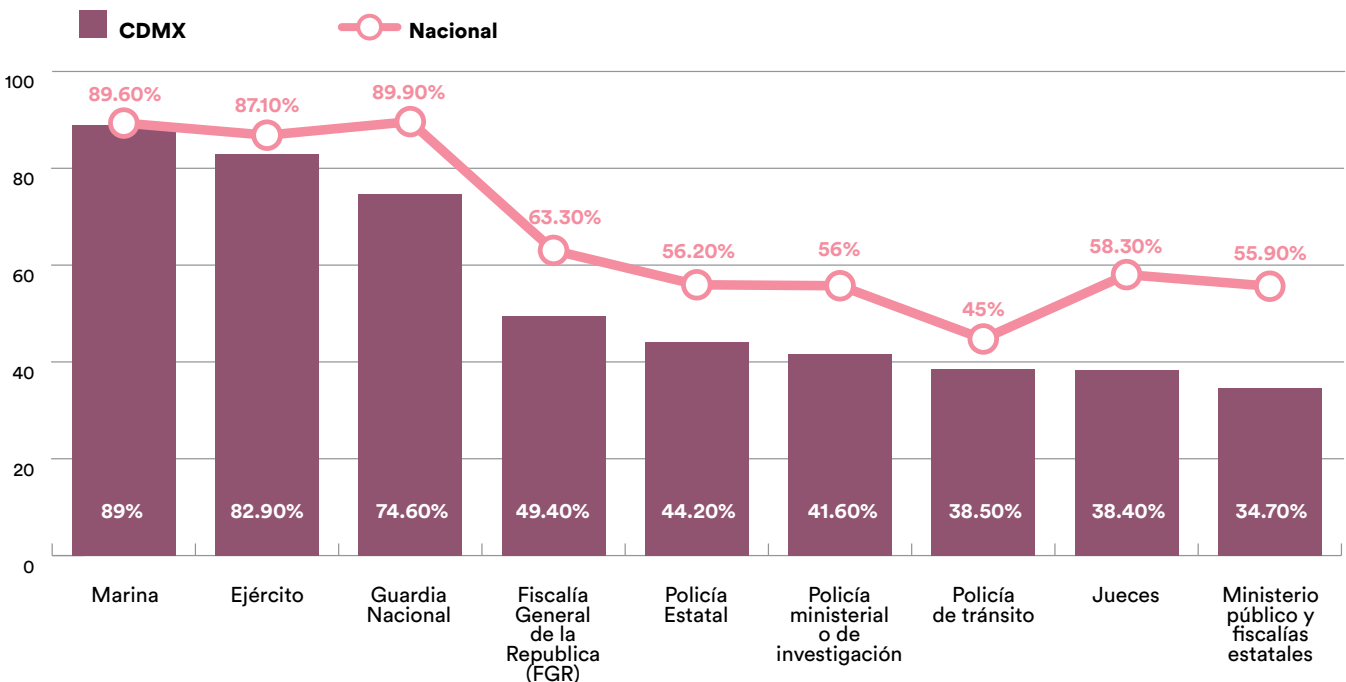
Estos datos indican la necesidad de desarrollar estrategias específicas para abordar estos delitos y mejorar la percepción de la población en cuanto a la efectividad del sistema de justicia para resolverlos.

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.

Los datos sobre la confianza en las autoridades son reveladores y muestran diferencias significativas entre distintas instituciones. La Marina, el Ejército y la Guardia Nacional parecen gozar de un nivel más alto de confianza por parte de la población en comparación con otras autoridades, como la fiscalía general de la República

Gráfica 9. Percepción de confianza de la sociedad en las autoridades



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2022.

(FGR), los jueces y el Ministerio Público, cuyos niveles de confianza son notoriamente bajos, especialmente en la Ciudad de México.

Los bajos niveles de confianza en las fiscalías estatales, Ministerios Públicos y la autoridad judicial en la Ciudad de México, en comparación con el promedio nacional, subrayan la necesidad de abordar y mejorar la percepción de la población sobre estas instituciones. La confianza en el sistema de justicia es fundamental para promover una mayor disposición a denunciar delitos y para que las víctimas tengan fe en que recibirán un trato justo y eficaz.

Percepción de corrupción respecto de las instituciones de justicia

La percepción de corrupción en las autoridades es un aspecto crucial que puede impactar significativamente en la confianza de la población en el sistema de justicia y en su disposición a denunciar delitos. Los datos de la ENVIPE reflejan que la Ciudad de México muestra una percepción de corrupción en las autoridades que supera el promedio nacional de manera considerable. Por ejemplo, en el caso de las fiscalías estatales y el Ministerio Público, la tasa de percepción de corrupción en la CDMX se sitúa en un 86.3%, mientras que a nivel nacional es del 64.7%. Lo mismo ocurre con la autoridad judicial,

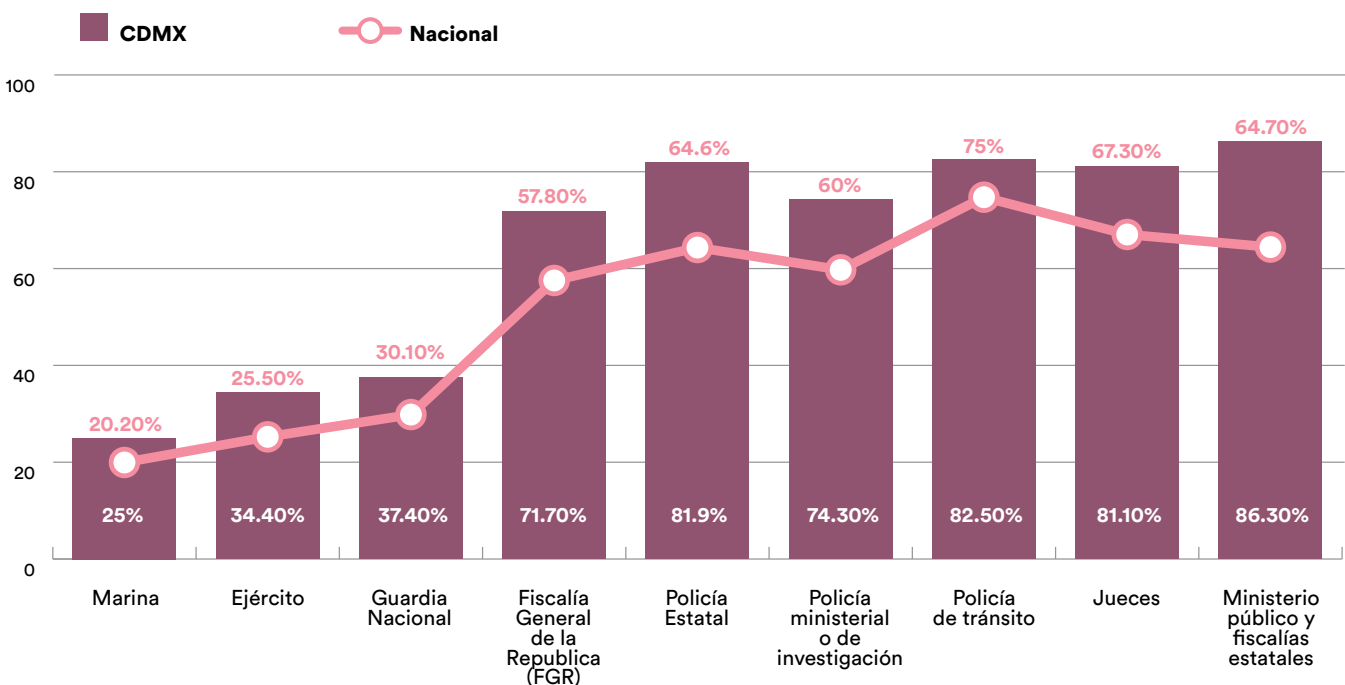
con un 81.1% de percepción de corrupción en la CDMX frente a un 67.3% a nivel nacional.

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 SJP 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 SJP, 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.

Gráfica 10. Percepción de corrupción en las autoridades



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENVIPE 2022.



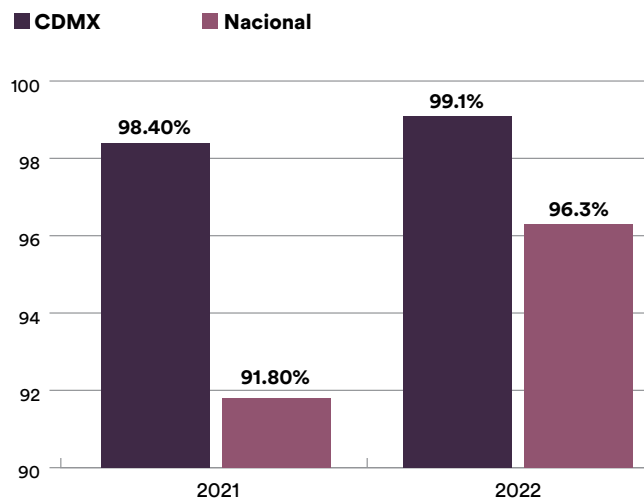
En conjunto, estas premisas sugieren un enfoque más equilibrado y orientado hacia los resultados en el SJP, donde la justicia se busca a través de la resolución de los casos de manera efectiva y justa, en lugar de centrarse exclusivamente en la imposición de castigos. Además, enfatizan la necesidad de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

Índice de impunidad estatal

Los datos indican que el índice de impunidad en la Ciudad de México se encuentra por encima de la media nacional, con una tasa de impunidad del 99.1% en comparación con la media nacional del 96.3%. Esto significa que, en promedio, la Ciudad de México tiene un nivel de efectividad del 0.9% en la resolución de delitos.

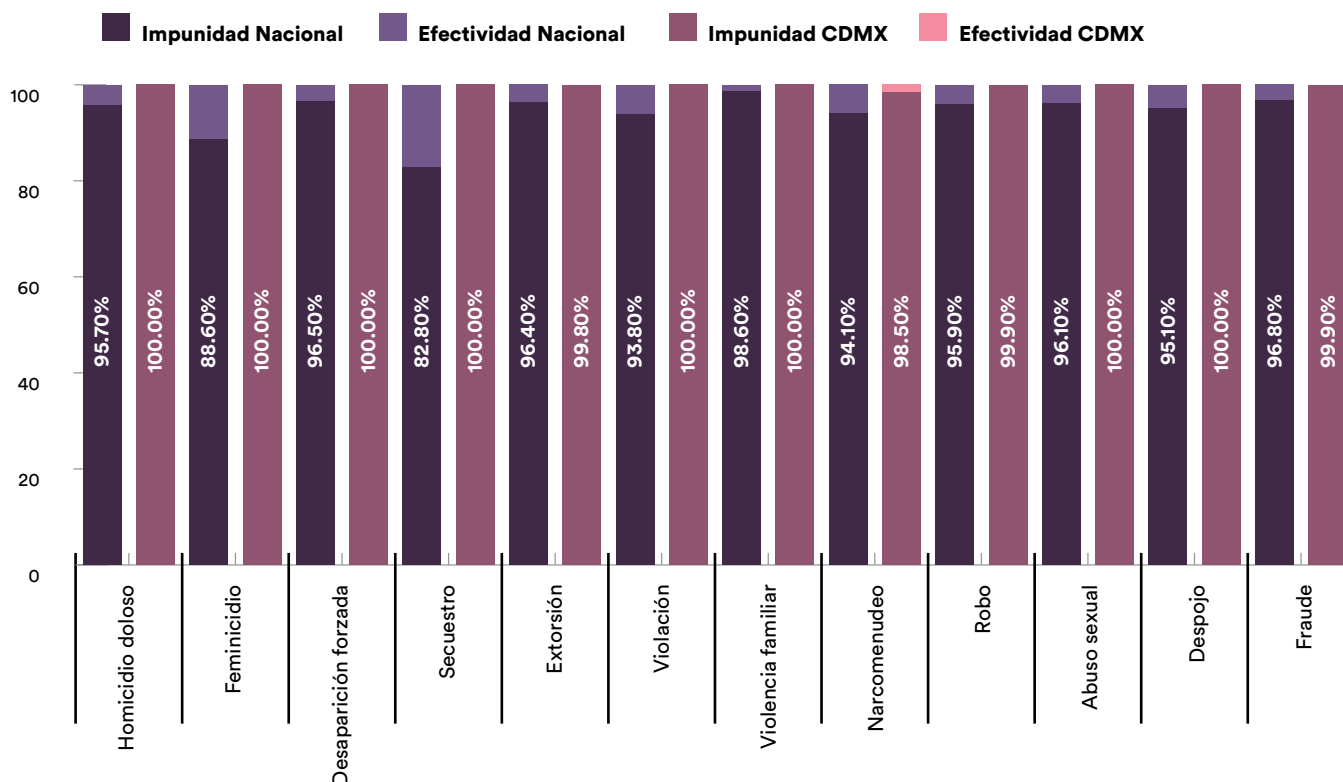
La siguiente gráfica presenta el índice de impunidad en la Ciudad de México por delito en comparación con el ámbito nacional. Los datos revelan un preocupante panorama de

Gráfica 11. Índice de impunidad estatal y nacional en 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Segob y del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal del Inegi, 2022.

Gráfica 12. Impunidad y efectividad por delito en la CDMX versus el ámbito nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Segob y de los Censos de Procuración e Impartición de Justicia Estatales del Inegi, 2022.

impunidad en esta entidad, donde la mayoría de los delitos muestran índices extremadamente altos, incluso en delitos que no se ubican dentro de los de mayor incidencia (ver tablas 2 y 3 sobre los delitos de mayor incidencia).

Los datos de la gráfica anterior muestran que los casos no se resuelven en varios delitos en la Ciudad de México, lo que significa que existe un alto nivel de impunidad. En la mayoría de los delitos mencionados, la tasa de impunidad es del 100%, lo que indica que no se logra resolver o sancionar a los responsables. Esto es especialmente preocupante en delitos como el homicidio doloso, feminicidio, desaparición forzada, secuestro y violación, donde ningún caso se resuelve en la ciudad.

Seguimiento

En 2017, México Evaluá 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 clave. 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 tanto a resultados positivos como 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 SJP 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. Razón por la cual el sistema opera bajo una lógica residual que busca llevar a juicio sólo algunos casos mientras que para el resto, busca agotar otro tipo de salidas.

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 SJP de la Ciudad de México.

Respuesta efectiva

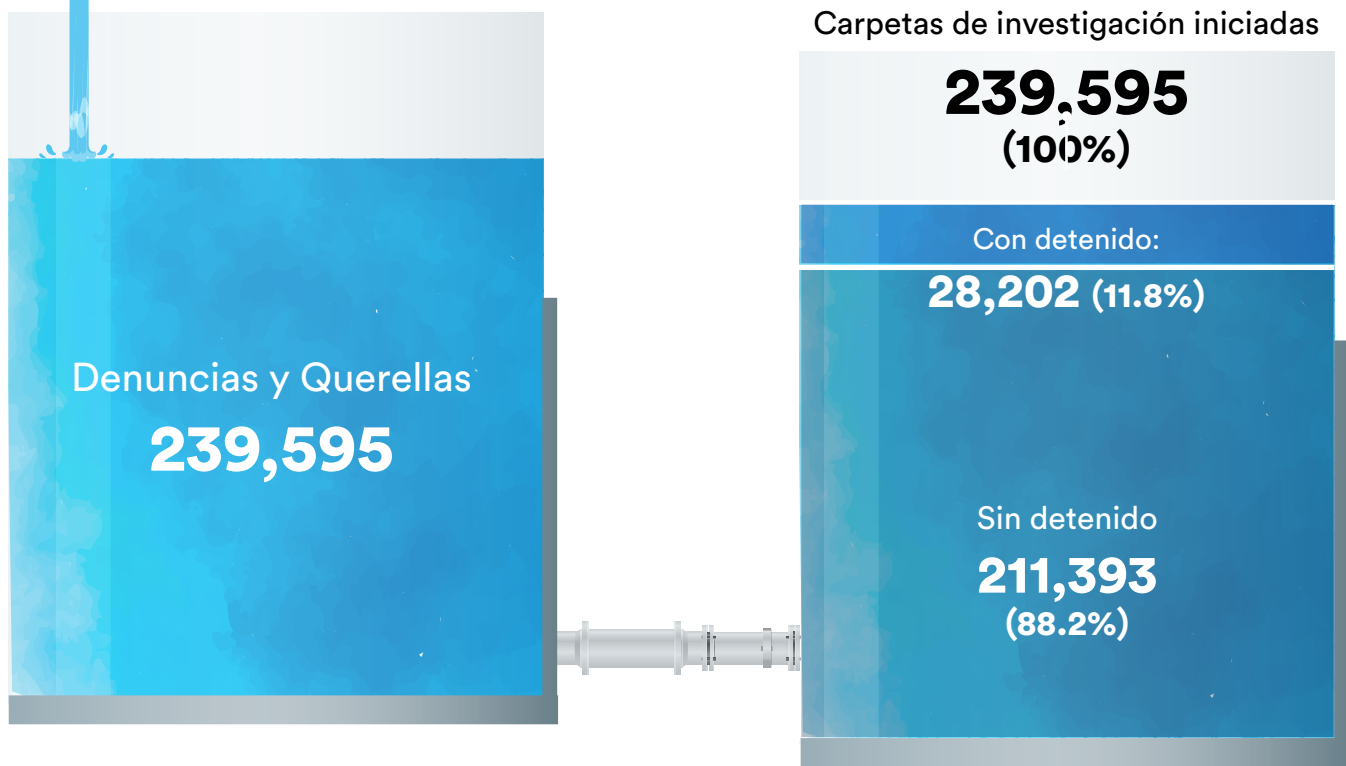
Al recibir la denuncia o querrela, con o sin una persona detenida, las y los agentes del Ministerio Público pueden decidir continuar la investigación o no iniciarla en caso de considerar que el hecho que se les presenta no constituye un delito (Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP], art. 253-256). 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.⁸ 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).

Tubería Procesal

Para dar continuidad a nuestra evaluación, examinamos el flujo de los casos en el proceso penal, utilizando datos provenientes del Modelo de Evaluación y Segui-

⁸ 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 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 el Ministerio Público así lo justifica, por lo que se denomina comúnmente como prisión preventiva justificada.



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

miento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES)⁹.

Durante el año 2022 en la Ciudad de México, se presentaron un total de 239,595 denuncias y querrelas, las cuales condujeron al inicio de carpetas de investigación. De estas, un 88.2% se llevaron a cabo sin que se efectuara ninguna detención, mientras que el 11.8% restante involucró la detención de una o más personas. Del total de investigaciones iniciadas, un significativo 39% se resolvió en las primera etapa del proceso penal (investigación inicial), siendo la decisión de archivo temporal la opción más común, representando el 63.2% de las determinaciones ministeriales, seguido por un 29.6% que se cerró por incompetencia para conocer del caso. Además, en un 5.6% de los casos, se determinó el no ejercicio de la acción penal.

En un conjunto más reducido de casos, que no alcanzan un porcentaje significativo, se resolvieron 335 casos por

abstención de investigación (0.2%), se aplicaron criterios de oportunidad en 566 casos (0.4%), 790 casos se cerraron por acumulación (0.5%), y, finalmente, en 743 casos (0.5%), se llegó a una conclusión mediante otras formas de resolución.

En el siguiente segmento del informe, exploraremos en detalle las soluciones tempranas, entre las cuales se incluyen los casos remitidos al OEMASC, representando el 0.5% del total de investigaciones iniciadas durante 2022 según el MES. De estos casos, 2,026 en números absolutos, 1,565 están aún en trámite (77.2%), mientras que 461 han sido resueltos (22.8%).

Al avanzar en el proceso penal, se revela que el 3.7% de los casos presentados por la Fiscalía General de Justicia de la CDMX ante la autoridad judicial en 2022, resultaron en vinculación a proceso. Dentro de estos casos vinculados, el 0.23% se resolvió mediante un procedimiento abreviado, el 98.4% a través de la suspensión

⁹ Es importante señalar que puede haber divergencias en las cifras entre los datos proporcionados por el MES, los publicados por el SESNSP, y aquellos obtenidos por México Evalúa a través de solicitudes de información pública. Si bien estas discrepancias pueden ser mínimas, es fundamental que el análisis de este informe se base en el estudio de las tendencias en lugar de centrarse exclusivamente en las cifras precisas.

Tubería procesal penal Ciudad de México 2022

Procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas

387,887
(100%)

En proceso de investigación (Previo a la vinculación a proceso)

220,608
(56.9%)

Vinculados a proceso

14,236
(3.7%)

Determinaciones

150,808
(38.9%)

Incompetencia
44,656 (29.6%)

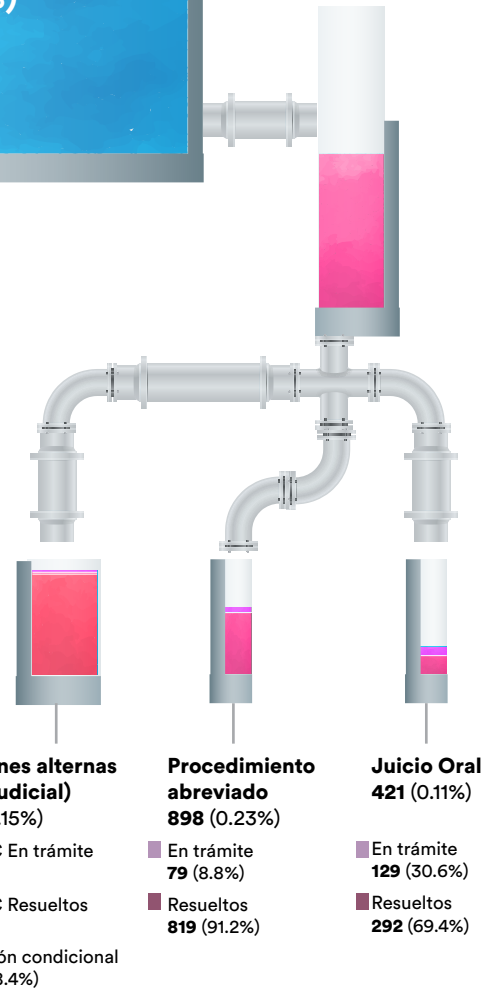
Archivo Temporal
95,319 (63.2%)

- Abstención de Investigar **335** (0.2%)
- Criterio de Oportunidad **566** (0.4%)
- Otra conclusión **743** (0.5%)
- Acumulación **790** (0.5%)
- No Ejercicio Acción Penal **8,399** (5.6%)

Resueltos
461
(22.8%)

En trámite
1,565
(77.2%)

Derivados OEMASC (Sede Ministerial)
2,026 (0.5%)





condicional del proceso, y el 1.16% mediante acuerdos reparatorios realizados por Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en sede judicial.

Finalmente, la solución más compleja y prolongada, el juicio oral, se aplicó en tan solo 421 casos, representando el 0.11% de los casos llevados ante la autoridad judicial. De este 0.11%, el 30.6% se encontraba en proceso y el 69.4% 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 inicial del informe.

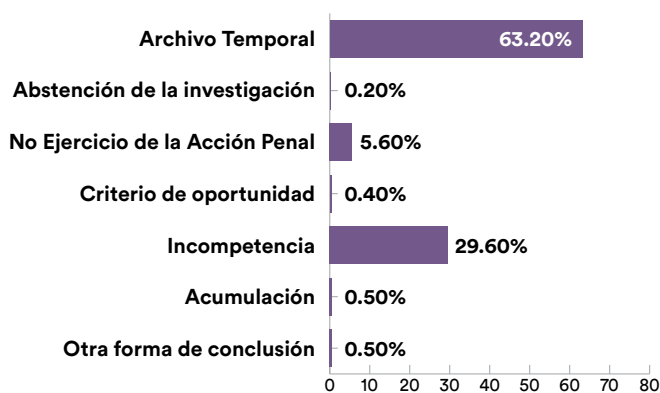
Solución temprana de casos

La capacidad de identificar y resolver casos que pueden ser tratados de manera expedita no solo acelera la reparación del daño a las víctimas, sino que también permite una asignación más eficiente de recursos y esfuerzos en casos más complejos y graves. En este contexto, es esencial para la FGJCDMX fortalecer sus capacidades para la resolución temprana de casos, especialmente en delitos que son susceptibles de acuerdo reparatorio. Esto agiliza la justicia y contribuye a reducir la carga de trabajo en casos que requieren una investigación más exhaustiva.

La mejora de la eficiencia en la resolución de casos menos complejos puede liberar recursos y tiempo para enfocarse en delitos que tienen tasas de impunidad más altas, como el feminicidio, el homicidio doloso y la desaparición forzada.

Los datos proporcionados a México Evalúa muestran que apenas el 2.9% de las carpetas de investigación son canalizadas al OEMASC, y que de estos casos canalizados únicamente el 17.3% es resuelto mediante acuerdos reparatorios aprobados, mientras que a nivel nacional esta cifra es aún mayor, alcanzando el 54.2%. Es decir, la Fiscalía canaliza un muy bajo número de casos al OEMASC, menos de la mitad del promedio nacional (6.2%), y posteriormente el OEMASC presenta una efectividad muy baja en la celebración de acuerdos reparatorios. Al tratarse de acuerdos reparatorios alcanzados en la sede judicial, la CDMX registra una tasa de resolución del 1.7% de las causas penales tramitadas durante 2022, mientras que a nivel nacional esta tasa es del 3.4%.

Gráfica 13. Determinaciones tempranas



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

Tabla 5. Acuerdos reparatorios en sede ministerial y en sede judicial

| Entidad | Carpetas de investigación aperturadas y en trámite durante 2022 | Sede Ministerial | | | | Sede Judicial | |
|----------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| | | Carpetas de investigación canalizadas al OEMASC durante 2022 | | Acuerdos reparatorios celebrados durante 2022 | | Causas penales resueltas mediante acuerdo reparatorio durante 2022 | |
| | | Número absoluto | Proporción respecto del total de CI | Número absoluto | Proporción respecto del total de casos canalizados | Número absoluto | Proporción respecto del total de causas |
| Nacional | 3,651,907 | 227,457 | 6.2% | 123,410 | 54.2% | 7,060 | 3.40% |
| CDMX | 226,068 | 6,665 | 2.90% | 1,156 | 17.30% | 367 | 1.70% |

Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de acceso a la información y datos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, de la Segob.

Estas cifras resaltan la importancia de fortalecer al OEMASC de la FGJCDMX 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. En este sentido, los datos aportados por el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal muestran que el 39% de los casos iniciados por la FGJCDMX se abordan mediante determinaciones tempranas, principalmente mediante el archivo temporal (63.2%) y la determinación de incompetencia (29.6%).

Para evaluar adecuadamente esta información, es esencial considerar la naturaleza de los delitos involucrados y la correcta motivación o justificación 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 diligente y responsable, pueden contribuir a mejorar la eficiencia del servicio de procuración de justicia y reducir la tasa de casos en trámite en la FGJCDMX.

Vinculación al proceso

En este contexto, los datos resaltan que, de todos los casos iniciados por la FGJCDMX durante 2022, solo un 3.7% llega a una vinculación a proceso. Los números muestran la necesidad de abordar de manera expedita los casos de menor complejidad. Esto es esencial para evitar la acumulación de casos en trámite, ya que el mero paso del tiempo no solo retrasa la respuesta a las víctimas, sino que también complica la investigación de los hechos, dificulta la disponibilidad de información y pruebas, y puede afectar la colaboración de víctimas y testigos en el proceso de investigación.

Como lo muestra la siguiente gráfica, los delitos en los que se concentra la mayoría de casos en los que se vincularon a proceso personas adultas imputadas, son el narcomenudeo (20.2%), robo (43.3%) y la violencia familiar (11.2%), los cuáles son susceptibles de ser solucionados principalmente por suspensión condicional del proceso, es decir, por una salida alterna de menor complejidad, lo que permite inferir que de atender estos casos con la celeridad necesaria, la fiscalía podría mejorar sus condiciones para desarrollar investigaciones

más complejas y de mayor impacto, ya sea por su alcance en estructuras criminales, o por su afectación en víctimas en situación de vulnerabilidad o de desigualdad estructural.

En el caso de los hombres, el delito más frecuente que resultó en vinculación a proceso fue el robo, representando un significativo 43.7% del total de casos. Le sigue el narcomenudeo, con un 21.5%, y la violencia familiar, con un 10.6%. Es interesante observar que, aunque los hombres presentan una prevalencia más marcada en delitos como robo y narcomenudeo, también se ven involucrados en casos de violencia familiar, aunque en menor proporción.

En cuanto a las mujeres, el robo también lidera las estadísticas, con un 41.4%, seguido de cerca por el narcomenudeo, con un 15.1%, y la violencia familiar, con un 14.4%. La presencia de mujeres vinculadas a procesos por delitos como homicidio, secuestro, lesiones, abuso sexual, despojo, extorsión, violación y feminicidio, aunque en menor medida en comparación con los hombres, refleja la diversidad de casos en los que las mujeres están implicadas, abarcando desde delitos patrimoniales hasta aquellos de índole violenta.

Estos hallazgos subrayan la importancia de un enfoque integral en la interpretación de las estadísticas criminales, reconociendo las dinámicas específicas de género y sus implicaciones para el sistema de justicia penal. La comprensión detallada de la distribución de delitos por género no solo contribuye a perfeccionar estrategias de prevención y aplicación de la ley, sino que también destaca la necesidad de enfoques diferenciados para abordar las causas subyacentes de la criminalidad en cada género. Este análisis enriquece la comprensión de la complejidad del sistema judicial, brindando información valiosa para el diseño de políticas más efectivas y equitativas.

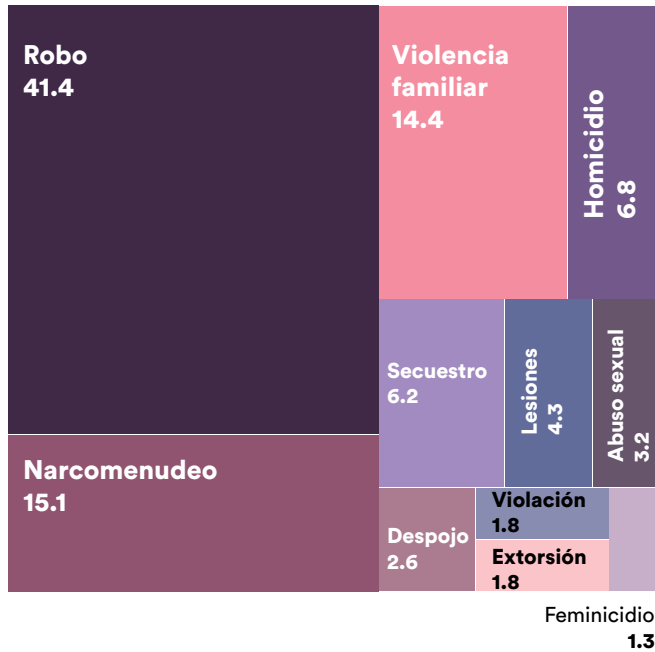
Medidas cautelares

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 (CPEUM, art.19). 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.

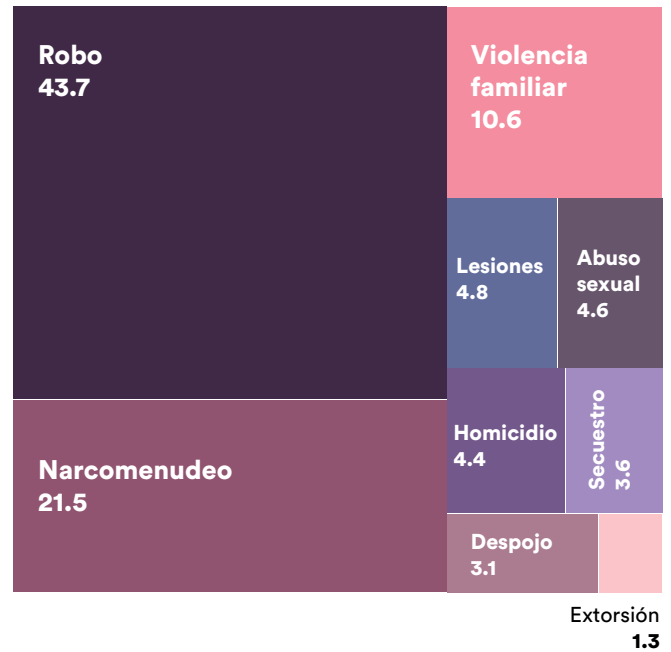


Gráfica 14. Porcentaje de delitos por los cuales fueron vinculadas a proceso personas adultas en la Ciudad de México

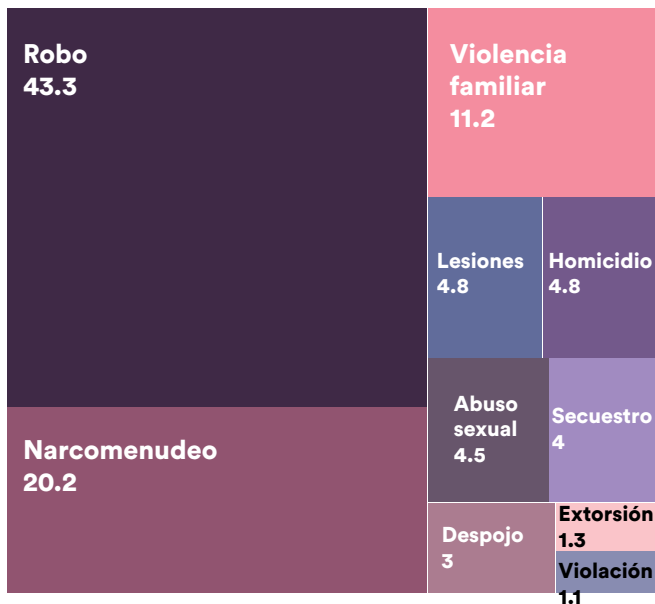
FEMENINO



MASCULINO



TOTAL



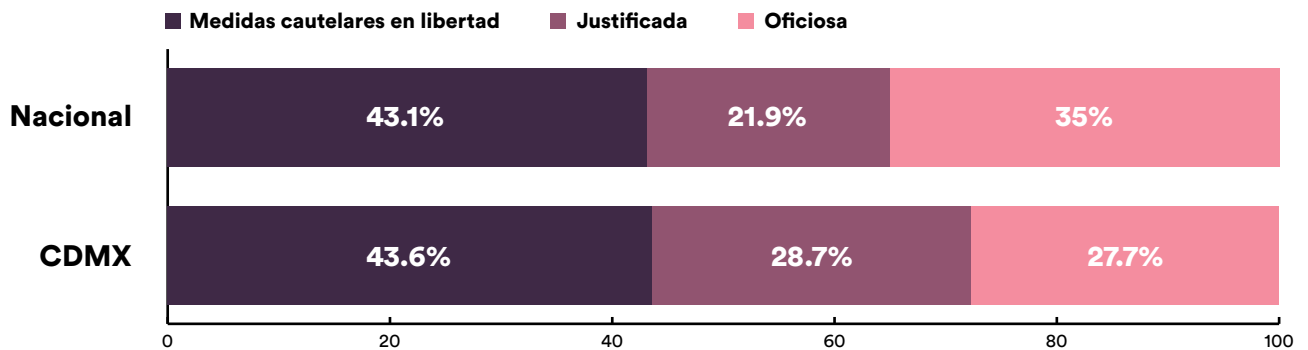
Fuente: Elaboración propia con información recabada a través de solicitudes de acceso a la información.

Dada la relevancia de la elección de la medida cautelar apropiada, el CNPP establece la figura de las Autoridades de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (Umeca), 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. En el caso de la CDMX esta información no se encuentra disponible, pero sí se cuenta con datos que revelan que el 43.6% de las personas adultas imputadas durante 2022 se sujetaron al proceso mediante medidas cautelares en libertad, mientras que el 28.7% se sujetó a la prisión preventiva justificada, y el 27.7% se encuentra en prisión preventiva impuesta de manera oficiosa.



Gráfica 15. Medidas cautelares en la CDMX versus el ámbito nacional



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

La consideración de los riesgos procesales de las personas imputadas y la selección de medidas cautelares adecuadas son asuntos de suma importancia, independientemente de si se opta por la prisión preventiva o por medidas cautelares en libertad. Sin embargo, la falta de información disponible en la Ciudad de México plantea interrogantes sobre si estas decisiones se toman de manera motivada e informada y si el seguimiento de las medidas cautelares se realiza de manera efectiva para garantizar su cumplimiento y el desarrollo adecuado del proceso penal.

La ausencia de una evaluación adecuada de los riesgos procesales puede tener consecuencias significativas en los derechos tanto de las víctimas como de las personas imputadas en el proceso penal. Esto subraya la necesidad de mejorar la transparencia y el acceso a información relacionada con la selección y seguimiento de las medidas cautelares, con el objetivo de garantizar un proceso penal más justo y equitativo, donde se respeten los derechos de todas las partes involucradas.

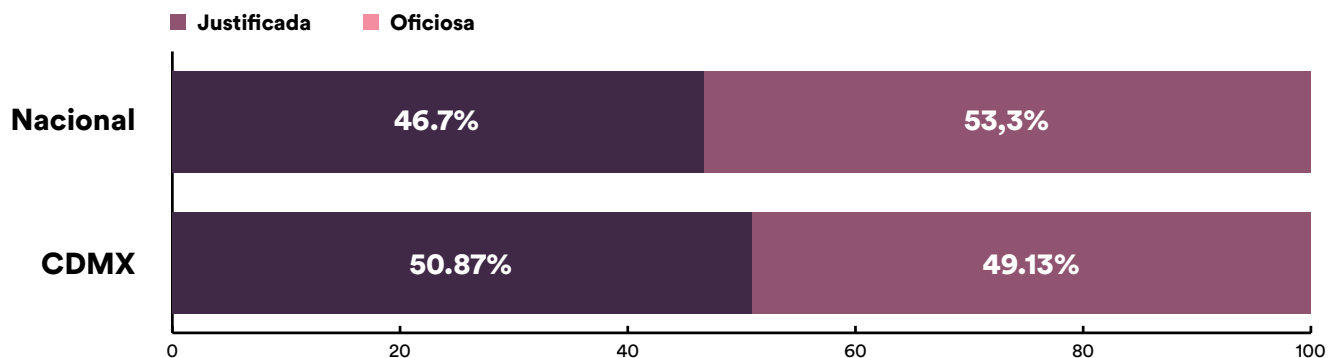
Forma de conclusión del proceso penal

La falta de información relacionada con la forma en que se solucionan los casos en la Ciudad de México, en particular los casos de personas que están sujetas a prisión preventiva, es una laguna importante en la evaluación del sistema de justicia. Esta información es crucial para que las autoridades puedan analizar y evaluar el uso estratégico de las medidas cautelares, especialmente considerando que la prisión preventiva se impone de manera justificada en más de la mitad de los casos en la Ciudad de México.

La falta de información sobre la evaluación de riesgos plantea interrogantes relevantes sobre la calidad de la información con la que se toman decisiones tan significativas como la privación de libertad de las personas imputadas.

Dada la escasez de información relevante y veraz acerca de los riesgos procesales, es común que las medidas cautelares se impongan considerando el delito por el

Gráfica 16. Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control en la Ciudad de México



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



cual se vincula a proceso a las personas imputadas, incluso cuando el proceso penal está en sus etapas iniciales y aún no se ha resuelto la participación de la persona imputada en el mismo.

La siguiente gráfica muestra que la medida cautelar más restrictiva, como la prisión preventiva, se impone principalmente en delitos como el narcomenudeo y el robo. En el caso del narcomenudeo, esta medida cautelar se impone de manera oficiosa, lo que significa que la decisión de privar de la libertad a las personas imputadas por este delito ya fue tomada por legisladores y legisladoras al establecer esta medida para estos casos en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sin embargo, la prisión preventiva justificada implica que la autoridad ministerial presentó la información necesaria para acreditar que existe un riesgo de que la persona imputada no comparezca al proceso, altere la investigación o cause daño a la víctima, y estos riesgos no pueden ser prevenidos con ninguna otra medida cautelar distinta a la prisión.

Los datos muestran que en este último supuesto se encuentra el 67.3% de los delitos de robo, el 11.2% de violencia familiar y el 11.8% de homicidio (que solo podría ser culposo). Todos estos, como se señaló antes, son delitos que pueden resolverse con mayor celeridad al

ser susceptibles de suspensión condicional del proceso. No obstante, el uso de la prisión preventiva en estos casos, sin información suficiente que respalde este nivel de cautela, es preocupante, ya que podría ser una medida para coaccionar o ejercer presión sobre las personas imputadas para que acepten una salida alterna.

Delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva, oficiosa y justificada, en el fuero común

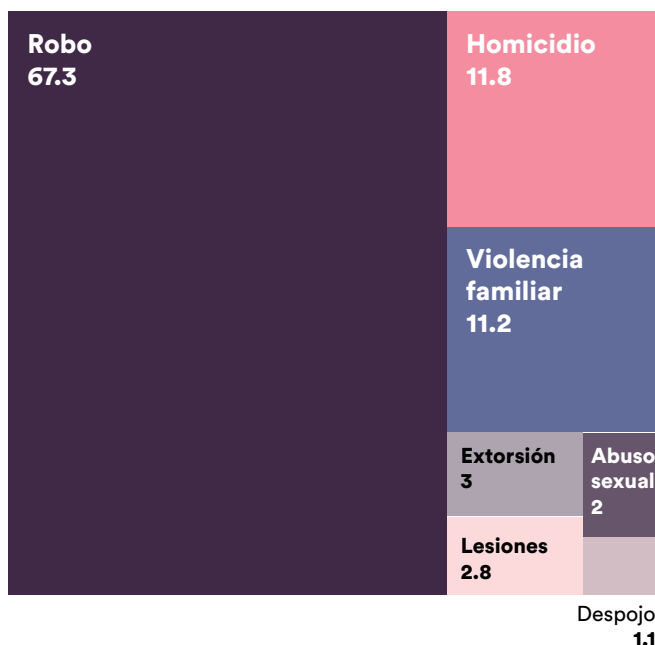
Duración de procesos

La falta de información sobre la duración mediana de los procesos judiciales, tanto en términos generales como en función de su forma de resolución, representa una limitación significativa para analizar la eficiencia del sistema de justicia en la Ciudad de México. Sin estos datos, no es posible evaluar si los procedimientos se están resolviendo de manera ágil y acorde a las necesidades de los casos individuales.

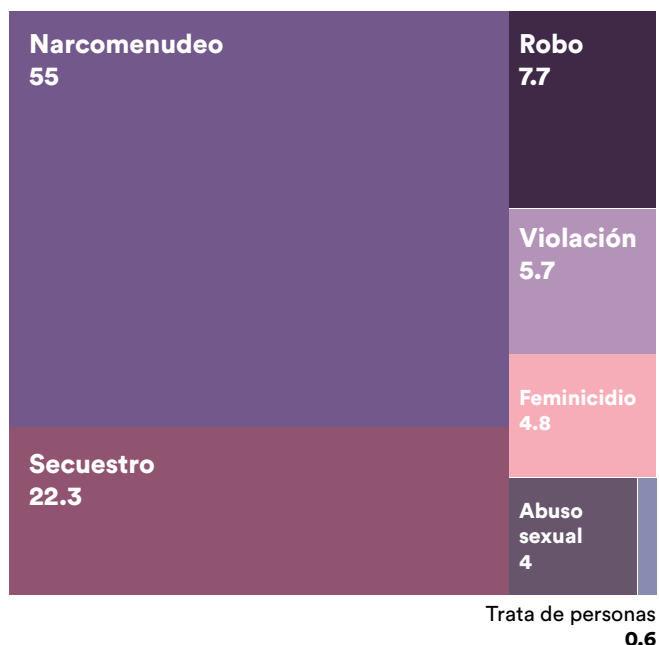
La ausencia de esta información también plantea la pregunta de si persisten prácticas heredadas del sistema tradicional en el que todos los casos seguían las mismas etapas, sin considerar las necesidades individuales de inversión de tiempo y esfuerzo. Esto puede tener como resultado retrasos innecesarios en la resolución de casos y reparación de daños para las víctimas.

Gráfica 17. Porcentaje de delitos por los cuales fue impuesta la prisión preventiva, oficiosa y justificada, en el fuero común

JUSTIFICADA



OFICIOSA



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 SJP, 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 SJP 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 la Ciudad de México

Carga de trabajo

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.

Los datos de la siguiente tabla muestran que, en promedio, en la Ciudad de México, cada fiscal o agente del Ministerio Público maneja una carga de trabajo significativamente menor en comparación con el promedio nacional.

En el caso de las personas juzgadoras, asesores jurídicos de la CEA VI y defensores públicos, nuevamente se observa que, en la Ciudad de México, la carga de trabajo por profesional es menor en comparación con el promedio nacional en todas estas categorías. Esto podría indicar que en esta entidad se cuenta con una mayor cantidad de profesionales operadores del sistema de justicia por habitante y que, en promedio, tienen una carga de trabajo más manejable.

Tabla 6. Promedio de cargas de trabajo de ministerios públicos, asesores jurídicos, defensores y jueces

| Entidad | 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 |
|----------|---------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| CDMX | 133 | 286 | 138 | 9 | 364 | 8 | 634 |
| Nacional | 181 | 335 | 303 | 157 | 468 | 11 | 1,017 |

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



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 la capacidad de atención a víctimas se puede ver limitada, dada una carga de trabajo poco manejable.

Durante 2022, cada persona asesora jurídica logró atender 138 casos en promedio, brindando apoyo a 189 víctimas representadas por cada asesor jurídico y, así mismo, en promedio cada asesor jurídico atendió a 7.1 víctimas de violaciones a los derechos humanos. Esta cifra resalta la importancia de contar con un mayor número de personas encargadas de la asesoría jurídica 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 la CDMX.

Tabla 7. Carga de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la CDMX (CEAVI)

| Entidad | 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 |
|----------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Nacional | 303 | 230 | 6.8 |
| CDMX | 138 | 189 | 7.1 |

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

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 la Ciudad de México no existen condiciones de sobrepoblación y, por el contrario, se encuentra en una tasa del -64.3%.

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), la calificación de los centros penitenciarios de la ciudad de México pasó de 7.3 en 2021, a 6.9 en 2022, lo que indica posibles deficiencias en la administración y supervisión de los centros penitenciarios. La disminución en la calificación, a pesar de que la CDMX no refleja 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 para los internos y el personal de las prisiones, la calidad de la alimentación proporcionada en los centros penitenciarios y los programas de rehabilitación y reinserción social disponibles.

En la Ciudad de México, en el fuero común, se observa que el 73.4% de los procesados son hombres, mientras que el 26.6% son mujeres. Sin embargo, en términos de sentencias, la proporción se invierte, con el 61% de las sentencias para mujeres y el 39% para hombres. En el fuero federal de la Ciudad de México, se ve un patrón similar, con un mayor porcentaje de procesados hombres (82.4%) en comparación con las mujeres (17.6%), pero una mayor proporción de sentencias para mujeres (62.4%) en comparación con los hombres (37.6%).

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

| Entidad | Núm. de centros | Espacios | Población | Sobrepoblación absoluta | Sobrepoblación relativa |
|----------|-----------------|----------|-----------|-------------------------|-------------------------|
| CDMX | 4 | 3,573 | 1,276 | -2,297 | -64.30% |
| Nacional | 270 | 189,151 | 209,554 | 20,403 | 350.00% |

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional y de las solicitudes de información enviadas.

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

| Entidad federativa | Calificación 2021 | Calificación 2022 |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| CDMX | 7.3 | 6.9 |
| 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.

A nivel nacional, en el fuero común, el 60.3% de los procesados son hombres y el 39.7% son mujeres. En cuanto a las sentencias, el 50.8% van para hombres y el 49.2% para mujeres. En el fuero federal a nivel nacional, se observa una mayor proporción de procesados hombres (58.1%) en comparación con las mujeres (41.9%), y una mayor proporción de sentencias para hombres (53.5%) en comparación con las mujeres (46.5%).

Estos datos reflejan diferencias en la participación y el resultado del proceso judicial entre hombres y mujeres en el SJP tanto en la Ciudad de México como a nivel nacional. También pueden indicar posibles desafíos o desigualdades en el acceso a la justicia y el tratamiento de género en el sistema judicial.

En la Ciudad de México, hay un total de 25,445 personas privadas de la libertad en Centros Estatales de Reinserción Social (ceresos), y se cuenta con 3,142 custodios para supervisar y mantener la seguridad de estos centros. Esto resulta en un promedio de aproximadamente 8 personas privadas de la libertad por cada persona de custodia.

A nivel nacional, la cifra de personas privadas de la libertad en cerosos es de 209,554, y el número de personas de custodia asciende a 22,097. Esto da como resultado

un promedio de aproximadamente 11 personas privadas de la libertad por cada persona de custodia a nivel nacional.

Estos datos indican una diferencia en la carga de trabajo de los custodios en la Ciudad de México en comparación con el promedio nacional. La proporción de personas privadas de la libertad por persona de custodia es menor en la Ciudad de México, lo que puede sugerir un enfoque más favorable en términos de la supervisión y seguridad de las personas privadas de la libertad en cerosos en la capital del país en comparación con el promedio nacional.

Por otro lado, en este ámbito es importante tener en cuenta que la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad a través de las y los jueces de ejecución no solo cumple con obligaciones constitucionales y convencionales, sino que también contribuye a mitigar el impacto del encarcelamiento en las familias de los individuos en prisión y en las comunidades. Esto se logra al establecer condiciones favorables para la reinsertión social de los reclusos, promoviendo de esta manera un enfoque más humano y efectivo en el SJP.

En la Ciudad de México, se registran 22,806 personas privadas de la libertad en el fuero común, mientras que el número de jueces especializados en ejecución penal es de 36. Esto resulta en un promedio de aproximadamente 634 personas privadas de la libertad por cada juez de ejecución en la capital del país. A nivel nacional, la cifra de personas privadas de la libertad en el fuero común es de 191,771, y el número de jueces especializados en ejecución penal es de 234. Esto da como resultado un promedio de alrededor de 1,017 personas privadas de la libertad por cada juez de ejecución a nivel nacional.

Estos datos revelan una diferencia en la carga de trabajo de los jueces especializados en ejecución penal entre la Ciudad de México y el promedio nacional.

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

| ENTIDAD | TOTAL | FUERO COMÚN | | | | | | TOTAL | FUERO FEDERAL | | | | | |
|---------|---------|-------------|--------|--------|---------|--------|--------|-----------|---------------|--------|--------|---------|--------|--------|
| | | HOMBRES | | | MUJERES | | | | HOMBRES | | | MUJERES | | |
| | | PO | PR | SE | PO | PR | SE | | PO | PR | SE | PO | PR | SE |
| CDMX | 22,806 | 21,523 | 26.60% | 73.40% | 1,283 | 39.00% | 61.00% | 2,639 | 2,466 | 17.60% | 82.40% | 173 | 37.60% | 62.40% |
| TOTAL | 191,771 | 18,151 | 39.70% | 60.30% | 10,261 | 49.20% | 50.80% | 17,783.00 | 16,388.00 | 41.90% | 58.10% | 1,395 | 53.50% | 46.50% |

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.



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

| Entidad federativa | Personas privadas de la libertad en CERESO | Custodios por entidad federativa en CERESO | Número de personas privadas de la libertad por custodio |
|--------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| CDMX | 25,445 | 3,142 | 8 |
| Nacional | 209,554 | 22,097 | 11 |

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023, del INEGI y de las solicitudes de información enviadas.

La proporción de personas privadas de la libertad por juez es menor en la Ciudad de México, lo que puede sugerir una mayor eficiencia y capacidad de los jueces para gestionar casos de ejecución penal en la capital en comparación con el promedio nacional. Sin embargo, es importante destacar que no hubo una respuesta de la entidad en cuanto a los programas de seguimiento de las personas liberadas y externadas, ni la existencia de convenios para prestar servicios postpenales. Esto plantea interrogantes sobre la atención y el apoyo adecuado brindado a las personas que han cumplido sus condenas y han sido liberadas, elementos esenciales para garan-

Tabla 12. Número de personas privadas de la libertad en en centros penitenciarios de la Ciudad de México, por juez de ejecución

| Entidad federativa | Personas privadas de la libertad en el fuero común | Jueces especializados en ejecución penal | Personas privadas de la libertad por juez de ejecución |
|--------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| CDMX | 22,806 | 36 | 634 |
| Nacional | 191,771 | 234 | 1,017 |

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

tizar una transición exitosa de regreso a la sociedad y prevenir la reincidencia delictiva.

Causas institucionales

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 la CDMX 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 para analizar la eficiencia y calidad en el sistema de justicia penal.

Tabla 13. Estatus de los servicios postpenales

| Entidad federativa | Cuenta con un área u organismo especializado en servicios pospenales | Cuenta con algún programa de seguimiento de las personas liberadas y externadas | Convenios con el sector público para prestar servicios pospenales | Convenios con el sector privado para prestar servicios pospenales |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| CDMX | Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Post-penales de la Ciudad de México y el Instituto de Reinserción Social | Sin respuesta | Sin respuesta | Sin respuesta |
| Federación | Comisión intersecretarial para la Reinserción Social y Servicios Postpenales y la Dirección General de Reinserción Social | No | No | No |

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

Tabla 14. Tasa de agencias del MP por cada 100 mil habitantes

| Entidad | Tasa por cada 100 mil personas |
|------------|--------------------------------|
| CDMX | 0.5 |
| Federación | 0.14 |

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

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.

Sumado a ello, es importante tener en cuenta que la tasa de agencias del ministerio público por cada 100,000 habitantes en la CDMX es de 0.5, mientras que en la federación es de 0.14. Por lo tanto, aunque los datos sugieren que la CDMX podría estar mejor posicionada 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. Esto permitirá tomar decisiones informadas para mejorar la calidad y el acceso a la justicia.

Capacidad forense

El análisis de los datos sobre la capacidad forense en México, considerando el número de anfiteatros, planchas y laboratorios por entidad, revela una situación que podría agravar la crisis forense en el país.

Los datos que se muestran a continuación, reflejan que en la Ciudad de México, a pesar de ser la capital y una de las entidades más pobladas, se observa una relativa baja cantidad de anfiteatros, con solo uno disponible. Sin embargo, destaca una mayor capacidad en términos de planchas y laboratorios, con 8 de cada uno. Esto sugiere que la entidad cuenta con instalaciones especializadas para el procesamiento y análisis de evidencia, aunque la capacidad de manejar un gran volumen de casos podría ser un desafío.

Por otro lado, a nivel nacional, se cuenta con 210 anfiteatros, 1,059 planchas y 974 laboratorios. Es fun-

Tabla 15. Infraestructura servicios periciales

| Entidad | Anfiteatros | Planchas | Laboratorios |
|----------|-------------|----------|--------------|
| Nacional | 210 | 1,059 | 974 |
| CDMX | 1 | 8 | 8 |

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

damental evaluar la distribución de estos recursos a lo largo del país, considerando la variabilidad en la densidad de población y la incidencia delictiva en distintas regiones.

La crisis forense en México ha sido un problema persistente, caracterizado por la falta de personal capacitado, tecnología obsoleta y recursos insuficientes. Aunque estos datos proporcionan una visión de la infraestructura disponible, es crucial considerar la calidad de los servicios forenses, la eficiencia en la gestión de casos y la capacidad para abordar el creciente número de situaciones que requieren intervención pericial.

Instancia de coordinación técnica del SJP

De acuerdo con la información recabada mediante solicitudes de información, la instancia de coordinación técnica del SJP en la CDMX se encuentra en la FGJ. Al respecto, es importante señalar que el análisis de los datos del Índice ICTE (Índice de Coordinación Técnica del Sistema de Justicia Penal) revelan que la Ciudad de México presenta un desempeño bajo en términos de coordinación técnica en comparación con el promedio nacional, que se encuentra también en los niveles más bajos. El ICTE mide la eficiencia y eficacia en cuatro ejes fundamentales para el sistema de justicia penal.

Coordinación y Articulación (Eje 1):

Ciudad de México: 0.5

Promedio Nacional: 0.51

La Ciudad de México muestra una puntuación similar al promedio nacional en el eje de coordinación y articulación. Sin embargo, es importante destacar que el puntaje es bajo en ambos casos, sugiriendo que hay margen de mejora en la capacidad de coordinación entre las diversas instancias del sistema de justicia penal en la ciudad.



Tabla 16. ICTE

| | CDMX | Nacional |
|----------------------------------------------|------|----------|
| Eje 1 Coordinación y articulación | 0,5 | 0,51 |
| Eje 2 Planeación y presupuestación | 0 | 0,34 |
| Eje 3 Facilitadores | 0 | 0,23 |
| Eje 4 Normatividad | 0 | 0,28 |
| ICTE | 12,5 | 34,46 |

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

Planeación y Presupuestación (Eje 2):

Ciudad de México: 0

Promedio Nacional: 0.34

La Ciudad de México presenta un puntaje nulo en el eje de planeación y presupuestación, lo que indica una carencia significativa en la capacidad de planificación estratégica y asignación de recursos. En contraste, el promedio nacional refleja una situación más favorable en este aspecto.

Facilitadores (Eje 3):

Ciudad de México: 0

Promedio Nacional: 0.23

En el eje de facilitadores, que aborda la implementación de herramientas y recursos que facilitan el funcionamiento del sistema de justicia penal, la Ciudad de México obtiene un puntaje de cero. Esto sugiere una necesidad apremiante de mejorar la infraestructura y los recursos disponibles para fortalecer el sistema de justicia penal.

Normatividad (Eje 4):

Ciudad de México: 0

Promedio Nacional: 0.29

En el eje de normatividad, que evalúa la existencia y aplicación de normas y reglamentos para el adecuado funcionamiento del sistema, la Ciudad de México también obtiene un puntaje de cero. Esto indica una falta de desarrollo normativo que respalde eficazmente el sistema de justicia penal en la ciudad.

ICTE General:

Ciudad de México: 12.5

Promedio Nacional: 34.46

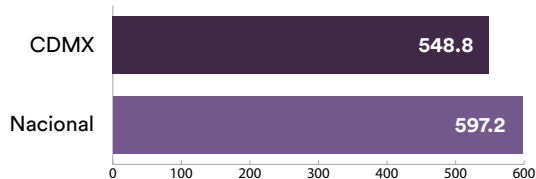
El ICTE general de la Ciudad de México es significativamente más bajo que el promedio nacional, sugiriendo deficiencias en la coordinación técnica del sistema de justicia penal. Esto destaca la necesidad urgente de implementar mejoras, especialmente en áreas como la planeación, presupuestación, facilitadores y normatividad.

En conclusión, la instancia de coordinación del sistema de justicia penal en la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México enfrenta desafíos importantes que requieren intervención para fortalecer la eficiencia y la efectividad del sistema en su conjunto.

Ranking de Capacidad Institucional

Resulta de suma importancia resaltar que la Ciudad de México ocupa una posición desfavorable en el Ranking de Capacidad Institucional elaborado por México Evalúa. Mientras que el puntaje promedio a nivel nacional para este año alcanzó los 597.2 puntos, la Ciudad de México obtuvo una puntuación de 548, evidenciando la necesidad de analizar en detalle cada uno de los indicadores y resultados presentados anteriormente. Este análisis profundo se vuelve esencial para identificar oportunidades de mejora, con el objetivo primordial de asegurar que las autoridades encargadas de procuración e impartición de justicia cumplan cabalmente con sus obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas en la Ciudad de México.

Gráfica 18. Ranking de Capacidad Institucional, CDMX versus nacional, 2022



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



Propuestas y recomendaciones

A continuación, se ofrecen algunas propuestas y recomendaciones basadas en la información presentada en este reporte.

Transición de Procuraduría a Fiscalía

De acuerdo con los transitorios de la ley orgánica de la FGJCDMX, el plazo para concluir el proceso de transición de procuraduría a fiscalía concluye en enero de 2024. Frente a esto, resulta esencial realizar un corte de caja en el que se identifiquen los avances y el trabajo pendiente respecto de las prioridades de transición, como lo son: el desarrollo y la implementación del Sistema de Información Integral de Justicia (SIIJ), el modelo de investigación de personas desaparecidas, la creación de la Unidad de Medidas de Protección, la Línea de Atención Ciudadana, la operación de la totalidad de las Unidades Criminalísticas de Proximidad, el servicio profesional de carrera, y el nuevo modelo de investigación, respecto del cual aún no puede observarse un impacto en la resolución satisfactoria de casos, tanto a nivel global como para los distintos delitos ya revisados.

Proceso de designación del cargo de Fiscal General

Se recomienda realizar ajustes significativos al proceso de designación del cargo de Fiscal General, para alinear la constitución local con estándares internacionales, establecer criterios de evaluación objetivos basados en el mérito y mejorar la regulación en la ley orgánica de la FGJCDMX. Lo anterior incluye remover del marco jurídico la posibilidad de que el cargo sea ratificado, ya que por su naturaleza se trata de un procedimiento cerrado y que detona incentivos no deseables en las instituciones. En lo que respecta al proceso de ratificación de la actual Fiscal General que se encuentra en curso, se advierte que la metodología de evaluación sobre su desempeño no fue clara ni detallada. La cédula de evaluación aplicada no fue transparente ni fue vinculante para la toma de decisiones por parte del Consejo Judicial Ciudadano. Además, el procedimiento no incorporó audiencias públicas en las que pudiera escucharse a la ciudadanía interesada y las dos entrevistas realizadas a la Fiscal General siguieron un formato inadecuado, en el que no se realizaron preguntas de seguimiento ni se contrastaron datos y argumentos.



Fortalecimiento de la capacidad de resolución temprana de casos

Se sugiere que la Ciudad de México incremente sus esfuerzos para resolver de manera expedita casos susceptibles de acuerdo reparatorio, ya que actualmente los casos derivados al OEMASC se encuentran muy por debajo del promedio nacional y, a su vez, de los casos derivados un porcentaje muy abajo alcanza la celebración de un acuerdo reparatorio. Revisar el modelo de gestión del OEMASC para mejorar su efectividad y redoblar esfuerzos en la canalización oportuna de casos permitirá focalizar recursos en la investigación de delitos que requieren mayor complejidad, así como brindar respuestas más ágiles a las víctimas.

Implementación de modelos de gestión y priorización de casos

Es esencial implementar los modelos de gestión de casos y priorización que estén alineados con los objetivos y metas planteados en el Plan de Política Criminal y el programa de persecución penal de la FGJCDMX.

Es prioritaria 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. Para lograrlo, es importante dar continuidad a la implementación de estos instrumentos de política pública. En concreto, es prioritario asignar a la Fiscalía los recursos necesarios para implementar en el corto plazo y de manera adecuada el Modelo de Procuración de Justicia en las coordinaciones territoriales con la mayor recepción de denuncias, con la sustitución de la atención por turno y los Módulos de Atención Oportuna, por la incorporación de Unidades de Atención Temprana (Modelo de Atención Temprana - MAT).

Las audiencias concentradas, junto con la gestión de audiencias en bloques y otras prácticas de gestión judicial, representan un enfoque prometedor para abordar la congestión en el sistema de justicia. Al permitir la resolución de múltiples casos en un solo evento, se agiliza el proceso judicial y se evitan retrasos innecesarios. Esta eficiencia no solo beneficia a las víctimas al acelerar la obtención de justicia, sino que también brinda a las personas imputadas una resolución más rápida de su situación legal.

La implementación efectiva de audiencias concentradas y otras prácticas de gestión judicial en la Ciudad de México puede ayudar a reducir la carga de trabajo de jueces y fiscales, permitiendo una asignación más equitativa de recursos y atención a los casos más complejos. Esto contribuirá a una administración de justicia más eficiente y a una mayor confianza de la comunidad en el sistema judicial, esencial para garantizar la protección de los derechos de todas las partes involucradas.

Distribución de funciones

Revisar el esquema vigente de distribución de funciones bajo el cual las atribuciones del Ministerio Público se fragmentan en múltiples operadores de acuerdo con la etapa o momento procesal del caso (investigación, judicialización, estrategias procesales, litigación, salas etc.), ya que en la práctica esto puede resultar en deficiencias u omisiones en la actuación del Ministerio Público, pues se fragmenta su actividad y se previene que una misma persona o unidad de investigación trabaje de manera diligente un caso de principio a fin.

Transparencia y seguimiento postpenitenciario

Ante la falta de información sobre programas de seguimiento de personas liberadas y convenios para prestar servicios postpenales, es altamente recomendable desarrollar e implementar programas de reinserción social sólidos, brindando apoyo a las personas que han cumplido sus condenas para facilitar su reintegración en la sociedad y reducir la reincidencia delictiva.

Mejora en la gestión de recursos

Dado que se han observado recortes en el presupuesto de varias instituciones de justicia en la Ciudad de México, es crucial que se realice una revisión y optimización de los recursos disponibles, asegurando que se asignen de manera eficiente y se prioricen áreas críticas, como las dedicadas a la atención a víctimas y a la investigación de delitos de alta complejidad.



Mejorar la coordinación interinstitucional

Observamos que la coordinación técnica entre instituciones operadoras de la justicia penal en la CDMX es baja y, de acuerdo con el índice ICTE, está por debajo del promedio nacional. Se aprecia especialmente una falta de coordinación en la planeación presupuestal y una falta de desarrollo normativo que respalde eficazmente el sistema de justicia penal en la ciudad. En este sentido, se recomienda mejorar los mecanismos de cooperación y establecimiento de objetivos comunes entre instituciones.

Interconexión interinstitucional

Se sugiere la creación de un sistema de registro de información que permita la interconexión y actualización de los casos de manera interinstitucional, previendo, desde luego, los mecanismos de reserva de información cuando por razones de seguridad deba mantenerse en resguardo. Esto facilitaría el uso de información entre instituciones así como la trazabilidad de los casos.

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

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
Consultor

**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 CDMX (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 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.

