



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  
**Baja California**





# Presentación

**A** lo largo de los últimos 10 años, *Hallazgos* nos ha permitido observar la implementación, operación y consolidación de la reforma al sistema de justicia penal (SJP) a nivel nacional. Por su parte, los 'reportes locales' han ofrecido un seguimiento más puntual sobre el estado de las instituciones de justicia y seguridad, atendiendo a las coyunturas particulares de un buen número de entidades federativas, entre ellas, Baja California.

En el reporte inmediatamente anterior, que utilizó datos del SJP de Baja California para el ejercicio 2021, identificamos las condiciones de un sistema en transición a partir del cambio de gobierno local, que tomó posesión el 1 de noviembre de 2021. Es de esperar que en el presente reporte se revele con claridad lo que tal coyuntura implicó y está implicando (o no) en la operación del sistema.

Podemos adelantar datos básicos del panorama delictivo registrados entre 2021 y 2022 en Baja California, a partir de información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), y que dan cuenta del tamaño de los retos institucionales. En un total de 109,729 delitos registrados en carpetas de investigación durante 2022, se registra un incremento en delitos como fraude (13.9%), trata de personas (20.7%), feminicidio (30%), aborto (23.5%), contra el medio ambiente (88.9%), hostigamiento sexual (132%) y narcomenudeo (19.9%). Y aunque sólo aumentó en

7.0% el robo en todas sus modalidades y 5.5% el delito de violencia familiar, estos dos delitos siguen teniendo la mayor prevalencia en números absolutos, con 33,078 y 25,830 delitos, respectivamente. También es de resaltar que, si bien el homicidio doloso tuvo una baja de 10.1%, pasando de 2,670 homicidios en 2021 a 2,399 en 2022 en todo el estado<sup>1</sup>, Tijuana tuvo en 2022 una tasa de 99.3 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes<sup>2</sup>.

Para este ejercicio 2022, Baja California se colocó en octavo lugar en el Ranking de Capacidad Institucional (creado ex profeso para *Hallazgos*), con 768.6 puntos. Tal posición implica un incremento de 98 puntos en relación con el año anterior, por lo que se observa un sistema en proceso de consolidación, que presenta avances importantes en ciertos rubros, pero también, como decimos, retos significativos.

En el presente informe, además del tipo de información pública como la recién mencionada, se analizan datos de percepción ciudadana, instrumentos de gobierno como el Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027, las proyecciones anunciadas de la Política de Persecución Penal de la Fiscalía General del Estado, el Plan de Desarrollo Judicial e información pública y derivada de solicitudes de información.

*Hallazgos desde lo local 2022: Baja California* representa un esfuerzo para proporcionar información que permita a la ciudadanía y a las autoridades contar con elementos para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y justicia.

<sup>1</sup> De acuerdo con los datos de incidencia delictiva en su acumulado anual para 2022, reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con corte al 16 de enero 2024.

<sup>2</sup> *Observatorio Nacional Ciudadano*. Observatorio Interactivo de incidencia delictiva. Consulta disponible en: <https://delitosmexico.onc.org.mx/variacion?unit=folders&indicador=researchFolders&group=anual&state=2&period=1-2022&domain=&municipality=2004>



# Introducción

Los *Hallazgos desde lo local* siguen la estructura del estudio nacional, y ofrecen un acercamiento más detallado a las condiciones y contexto en los estados. En el presente reporte se ofrece, en primer término, una descripción del contexto político, programático e institucional de Baja California.

Dado que la lógica implícita en el análisis de las condicionantes y habilitantes se mantiene, es posible dar con la ubicación de Baja California dentro del Ranking Nacional de Capacidad Institucional. Lo que se valora, en el renglón de las condicionantes, es si en la entidad hay instancias de coordinación técnica, esquemas de planeación, distribución de los recursos disponibles, sistemas de información y flujo de la información, y si genera información sobre el desempeño institucional. Por su parte, las habilitantes (consideradas como las capacidades institucionales para garantizar el acceso a la justicia) se ponderan a partir de las características del marco legal, el desempeño institucional en las diferentes etapas del proceso penal, la profesionalización y recursos humanos disponibles por institución, los modelos de

gestión institucional, el estado de los servicios periciales y de investigación, y la prestación servicios integrales de atención a víctimas.

El punto de partida es el panorama de incidencia delictiva en Baja California, así como algunos datos en torno a la confianza que inspiran las instituciones en la ciudadanía y la percepción de corrupción institucional, junto con los resultados del sistema en términos de impunidad.

También estudiamos los resultados de las instituciones del SJP en la secuela procesal, y el uso de las distintas salidas o formas de terminación que ofrece el proceso penal acusatorio, sin obviar un análisis de las capacidades institucionales, cargas laborales y recursos con los que cuentan las personas operadoras del sistema de justicia para hacer frente a sus obligaciones, con una atención especial en los casos de delito en los que existe un deber reforzado de cuidado, por las características de las víctimas (en particular mujeres): acoso sexual, feminicidio, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, trata de personas y violación.

# Análisis del contexto local

**E**l Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027<sup>3</sup>, presentado por el Gobierno de Marina del Pilar Ávila Olmeda, se realizó a través de un proceso de consulta pública, ejecutado en foros virtuales y encuestas desplegados entre el 12 de enero al 28 de febrero de 2022. A partir de estos insumos y de información gubernamental, se plantearon, las siguientes líneas de políticas públicas, entre otras: Seguridad y Justicia Ciudadana, Derechos humanos, Igualdad, Género e Inclusión y Combate frontal a la corrupción y Máxima transparencia.

En la política de Seguridad y Justicia Ciudadana se establece como objetivo o finalidad general...

*"Contribuir a la seguridad, el bienestar y la paz de la sociedad bajacaliforniana, a través del fortalecimiento de la fuerza de seguridad y el establecimiento de estrategias interinstitucionales, que promuevan la prevención, reacción y disminución de la violencia y los delitos con la participación de la ciudadanía."*

En el Plan de Desarrollo se proponen las siguientes estrategias del Poder Ejecutivo:

1. Consolidar la coordinación y colaboración en materia de seguridad con los tres órdenes de gobierno, para el desarrollo del Modelo de Seguridad Ciudadana.
2. Contar con una coordinación efectiva tanto con el Poder Judicial de Baja California, como con la Fiscalía General del estado, a fin de garantizar el acceso de los ciudadanos a una justicia pronta y expedita.
3. Implementar tecnología de punta en el estado, que permita la disuasión y seguimiento del delito, con el objetivo de generar ciudades vigiladas y espacios seguros, a la vanguardia de las necesidades de la ciudadanía.

Como se puede observar, el Plan Estatal de Desarrollo de Baja California proyecta un importante impulso en acciones dirigidas al fortalecimiento y mejora de la confianza ciudadana en la policía civil y del sistema penitenciario. Asimismo, señala acciones concretas para delitos como la violencia familiar, el feminicidio, la desaparición de personas y la trata de personas, éste último enfocado a la población migrante. Respecto de otros actores del sistema, como serían el Poder Judicial y la Fiscalía autónoma, señala la necesaria coordinación para establecer objetivos comunes.

<sup>3</sup> Plan Estatal de Desarrollo, Baja California 2022-2027. Disponible en: <https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/coplade/PED%20BC%20Completo%20110522.pdf>



## Tabla 1. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California, 2022-2027

COMPONENTE	LÍNEAS DE POLÍTICA	RESULTADOS A LOGRAR
Seguridad Ciudadana	3.1.1. Colaboración policial con los tres órdenes de gobierno	3.1.1.1. Baja California cuenta con una Secretaría de Seguridad Ciudadana consolidada, enfocada al Nuevo Modelo Policial de Justicia Cívica.
		3.1.1.2. Se cuenta con un Convenio de Coordinación y Colaboración en materia de seguridad ciudadana del estado de Baja California y municipios, para el desarrollo del Modelo de Seguridad Ciudadana y aplicarlo en la Entidad.
		3.1.1.3. Se cuenta con el 100% del Certificado Único Policial de la fuerza estatal de seguridad ciudadana, generando mayor confianza en la ciudadanía.
	3.1.2. Consejo Estatal de Seguridad Ciudadana	3.1.2.1. Se cuenta con un Consejo Estatal de Seguridad Ciudadana consolidado, a fin de coordinar, planear, e implementar el Sistema Nacional de Seguridad en la entidad, mediante la ejecución de las líneas de acción establecidas por el Consejo Nacional, en colaboración con los tres órdenes de gobierno.
		3.1.2.2. Se cuenta con un Plan de Seguridad del Estado en apego a la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Ciudadana de Baja California.
	Disminución de índices delictivos	3.2.1. Atención a los índices delictivos
3.2.1.2. Estrategia operativa desarrollada a partir del análisis y diagnósticos de los índices delictivos en la aplicación de las funciones policiales, con el propósito de disuadir el delito e informar a la ciudadanía a fin de tomar precauciones.		
3.2.1.3. Se cuenta con una campaña de difusión del programa “La Seguridad la Hacemos Todos”, que invita a la participación de la ciudadanía y autoridad policial en la prevención y disuasión del delito, a través de las redes sociales y demás medios electrónicos.		
3.2.2. Fortalecimiento de cuadros de la Fuerza Estatal de Seguridad Ciudadana		Se cuenta con un Acuerdo de Sectorización para cubrir zonas donde la FESC desarrolla sus funciones y su función es evaluada por Comités de Participación Ciudadana en el estado.
		Se incrementa en un 20% anual la matrícula policial en el estado, lo que brinda mayor seguridad y control sobre los índices delictivos y de violencia en todos los municipios.
Prevención social del delito y la violencia con participación ciudadana	3.3.1. Prevención Social del Delito	3.3.1.1. Incremento de redes ciudadanas en un 30% en las colonias de mayor índice delictivo en el estado, a fin de lograr la seguridad ciudadana.
		3.3.1.2. Se cuenta con un Centro de Prevención Social de las Violencias, funcionando con participación ciudadana, para la atención de grupos vulnerables.
		3.3.1.3. Se incrementa en un 10% anual la recuperación de espacios públicos, por medio de labor social con el apoyo de la población en las colonias con mayor incidencia delictiva.
		3.3.1.4. En Baja California se disminuye en un 30% la violencia a grupos vulnerables, con la creación del Escuadrón Violeta como una fuerza de prevención y reacción que coadyuva con la atención brindada a estos grupos.
Profesionalización y ética al servicio de la sociedad	3.4.1. Modelación y transformación de la cultura de valores policiales	3.4.1.1. Baja California cuenta con un porcentaje de aprobación favorable en la percepción de la ciudadanía en materia de corrupción, hacia los elementos de seguridad pública, lo que propicia la confianza y cercanía.
		3.4.1.2. Baja California cuenta con policías debidamente capacitados de conformidad con el Plan Rector de Profesionalización enfocado a virtudes y valores, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que asegura elementos cualitativos en la formación policial para la atención de la ciudadanía.
		3.4.1.3. Se cuenta con policías graduados del Instituto de Estudios de Prevención y Formación Interdisciplinaria, con la capacidad de desarrollar la técnica de proximidad social con base a sus habilidades psicosociales adquiridas en beneficio de las funciones preventivas que se desarrollen en las comunidades del estado.
		3.4.1.4. Fuerza Estatal de Seguridad Ciudadana formada por personas virtuosas en funciones policiales



COMPONENTE	LÍNEAS DE POLÍTICA	RESULTADOS A LOGRAR
<b>Sistema penitenciario</b>	3.6.1. Infraestructura penitenciaria	3.6.1.1. En Baja California se cuenta con Centros Penitenciarios y Centros para Adolescentes en buenas condiciones mediante la realización de acciones de mantenimiento, que garantizan espacios dignos y seguros.
		3.6.1.2. Baja California cuenta con espacios dignos para atender a las mujeres que se encuentran privadas de la libertad, lo que favorece una efectiva reinserción al contexto social.
	3.6.2. Mejora de condiciones de población penitenciaria	3.6.2.1. Se disminuye la sobrepoblación en un 80% en los centros penitenciarios, lo que permite mejorar las condiciones de seguridad, orden y control para brindar una estancia digna a las personas privadas de la libertad.
		3.6.2.2. Se logra una cobertura del 95% en la implementación de acciones enfocadas a garantizar la seguridad y el control del régimen disciplinario en los Centros Penitenciarios y Centros para Adolescentes.
		3.6.2.3. Se cuenta con un Sistema Estatal Penitenciario a la vanguardia en uso de la tecnología para el fortalecimiento de la seguridad y operación.
		3.6.2.4. Se brinda una adecuada vigilancia y supervisión de la actuación de los elementos que integran la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario mediante operativos anuales de inspección.
		3.6.2.5. Baja California cuenta con un marco legal actualizado en materia penitenciaria.
		3.6.2.6. Se brinda atención al 80% de resoluciones emitidas por organismos de derechos humanos y se garantiza a las personas privadas de la libertad el respeto y observancia de sus derechos.
		3.6.2.7. Se cuenta con el 90% del personal administrativo, elementos de seguridad y custodia del Sistema penitenciario capacitado de manera adecuada, para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios y Centros para Adolescentes del Estado.
		3.6.2.8. Los Centros Penitenciarios y Centros para Adolescentes cuentan con servicio médico de calidad, a través de la vinculación con la Secretaría de Salud del Estado de Baja California.
	3.6.3. Reinserción Social	3.6.3.1. Baja California optimiza los servicios de reinserción social a través de un modelo multidimensional de reinserción social que permite brindar un tratamiento integral a las personas privadas de la libertad y reducir la reincidencia delictiva.
		3.6.3.2. Se brinda una adecuada atención a los ejes de reinserción social mediante la aplicación del plan individualizado de actividades a las personas privadas de la libertad, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.
		3.6.3.3. Se atiende al 95% de los adolescentes que se encuentran con una medida de sanción privativa de la libertad o medida de sanción en libertad.
		3.6.3.4. Baja California cuenta con una coordinación interinstitucional fortalecida por distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales, para cumplir el derecho a la reinserción social de las personas privadas de la libertad.
	3.6.4. Evaluación y supervisión de medidas y beneficios en libertad	3.6.4.1. El 100% de los ordenamientos judiciales son acatados, brindando mayor protección a las víctimas u ofendidos.
	3.6.5. Ejecución de penas y beneficios pre liberacionales	3.6.5.1. El 100% de los expedientes jurídicos se encuentran debidamente integrados a efecto de brindar certeza jurídica a las personas sentenciadas.
	3.6.6. Servicios postpenales	3.6.6.1. Se logra beneficiar al 100% de las personas liberadas y sus familiares que soliciten los programas de servicios postpenales en el estado.
	3.6.7. Capacitación y profesionalización penitenciarias	3.6.7.1. En Baja California el 80% del personal adscrito al Sistema penitenciario se encuentra capacitado para brindar un mejor servicio en el cumplimiento de sus funciones.



COMPONENTE	LÍNEAS DE POLÍTICA	RESULTADOS A LOGRAR
Acceso a la justicia para las mujeres	3.7.1. Atención a Víctimas	3.7.1.1. Baja California cuenta con unidades del Centro Estatal de Justicia para las Mujeres (Cejum), en los siete municipios, para la atención de mujeres víctimas de violencia.
		3.7.1.2. El 100% del personal del Cejum se encuentra capacitado en temas de perspectiva de género y atención a víctimas.
	3.7.2. Empoderamiento de las víctimas y reinserción social	3.7.2.1. Las mujeres víctimas de violencia en el estado se benefician con los programas de empoderamiento que ofrece el Cejum.
Justicia y paz social	3.8.1. Sistema de justicia penal	3.8.1.1. Se avanza en la consolidación del Sistema de Justicia Penal a través de acuerdos concertados con las instancias operadoras y normativas para el desarrollo de acciones y proyectos orientados a mejorar el servicio que prestan a toda la ciudadanía.
		3.8.1.2. 100% de las obras de infraestructura y la operación en los tres Centros de Justicia Penal concluidas como resultado de la gestión y coordinación interinstitucional con instancias normativas y financieras, en apego a las medidas de transparencia y mecanismos de honestidad en el manejo de los recursos.
	3.8.2. Acceso a la Defensoría jurídica	3.8.2.1. Población de colonias en situación vulnerable atendida de forma gratuita a través de los servicios de asesoría jurídica que no cuentan con la solvencia económica para contratar los servicios de un abogado particular.
		3.8.2.2. Grupos prioritarios reciben un trato digno y servicios de calidad al acudir a la Defensoría pública que atiende con enfoque inclusivo y de derechos humanos, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
		3.8.2.3. Coordinación efectiva con el Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y paz de la ciudadanía.
		3.8.2.4. Se promueven los derechos humanos de las mujeres en la Entidad, para contribuir a la eliminación de la violencia de género en todas sus modalidades.
Derechos Humanos, Igualdad de Género e Inclusión	8.1.1. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos	8.1.1.3. En Baja California se fomenta el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres, ejecutando acciones para prevenir y atender el acoso y hostigamiento sexual.
		8.1.1.4. Se disminuyen los feminicidios y muertes violentas de mujeres en la entidad, mediante la implementación de medidas interinstitucionales.
		8.1.5.1. Se incrementa la cobertura en la atención inmediata a la ciudadanía que tiene algún familiar desaparecido en los municipios del estado.
	8.1.5. Violaciones graves a derechos humanos	8.1.5.3. Ley para Prevenir, Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos Delitos en el Estado de Baja California, reformada con relación a la inclusión de los derechos de las víctimas, a contar con un intérprete o persona que realice la traducción en su lengua (pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas) así como en los procedimientos de procuración de justicia, especificando sanciones administrativas y responsabilidades de servidores públicos.
		8.1.5.4. Baja California cuenta con un Programa Estatal para Combatir y Sancionar la Trata de Personas y Protección de sus Víctimas, que integra acciones transversales al atender las directrices establecidas por las autoridades estatales y municipales para la intervención ante la comisión del delito de trata de personas.
	8.3.2. Atención especializada en casos de violencia de género	8.3.2.3. Baja California atiende de manera especializada e integral a las mujeres que pasan por una situación de violencia de género, reciben servicios con perspectiva de género y derechos humanos y esto incide en el fomento a una cultura de la denuncia.
		8.3.2.4. Baja California cuenta con un Registro Público de Agresores Sexuales, como parte de la estrategia de prevención y protección a las mujeres, niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia sexual, asegurando acciones afirmativas para que estos grupos de población vivan libres de violencia.

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Baja California, 2022-2027.



El Plan también estipula proyectos específicos como la Certificación del Centro de Justicia para la Mujer (CEJUM) en el Sistema de Integridad Institucional, Modelo Multidimensional de Reinserción Social y Ojo a la Delincuencia, el cual consiste en desarrollar una red de al menos 10 mil cámaras de videovigilancia. También para cada política establece indicadores que se reportan periódicamente hasta alcanzar las metas, a partir de líneas base.

Respecto de la Fiscalía General del Estado de Baja California, cabe recordar que el 23 de octubre de 2019 se publicaron las reformas a la Constitución Estatal de Baja California<sup>4</sup> que dieron lugar a la creación de una Fiscalía General con carácter de órgano con autonomía operativa, técnica y presupuestal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. A los pocos días de la entrada en vigor de esta reforma, también se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado<sup>5</sup>.

Por otra parte, la titular de la Fiscalía General es María Elena Andrade Ramírez, quien estuvo a cargo del Sistema Estatal Penitenciario. Fue nombrada el 23 de agosto de 2023 por el Congreso estatal en un procedimiento de designación que se desarrolló en apenas unos días a partir de una terna inicial enviada por la actual gobernadora. Fue designada mediante una mayoría calificada, con 18 votos a favor, por el congreso local y ante pronunciamientos de diputados de oposición sobre una evaluación deficiente de los perfiles de los aspirantes<sup>6</sup>. Su periodo de labores será de seis años, por lo que, en principio, trascenderá al Gobierno que la propuso.

El nombramiento de la fiscal se da después de la renuncia de Ricardo Iván Carpio, quien había sido nombrado apenas en enero de 2022. El fiscal presentó su renuncia el 10 de agosto de 2022, por "razones personales" sin justificar ni transparentar los motivos de su dimisión, en un contexto de mala relación con la alcaldesa de Tijuana y la investigación de dos integrantes de la fiscalía estatal por delitos contra la salud<sup>7</sup>. Se trata del funcionario que

presentó el Plan de Desarrollo Institucional 2022-2028<sup>8</sup>, un instrumento que plantea políticas en materia de 1. Persecución penal del delito; 2. Atención a la violencia de género; 3. Derechos humanos; 4. Investigación científica; 5. Investigación ministerial; 6. Justicia alternativa; 7. Profesionalización y servicio de carrera; 8. Ética e integridad institucional. y, 9. Modernización y transformación institucional.

El Plan preveía su propia puesta en marcha a través del Programa de Persecución Penal del Delito<sup>9</sup> 2022-2028, un instrumento alineado a planes y programas nacionales y estatales, cuyo punto de partida es un diagnóstico que echa mano, entre otros, del Índice de Desempeño de las Fiscalías propuesto por Impunidad Cero (en el que Baja California se ubica en la décima posición)<sup>10</sup> y del Ranking de Consolidación del SJP 2020 de México Evalúa (en el que se posiciona en el quinto lugar a nivel nacional)<sup>11</sup>. Entre los delitos priorizados en este programa están los patrimoniales (con diversas estrategias por parte de la Fiscalía, dependiendo del tipo de robo), corrupción de menores (enfocado en prevenir la ludopatía en niñas, niños y adolescentes en casinos de la entidad), homicidio, secuestro, desaparición de personas, delitos contra periodistas y migrantes, narcomenudeo, tortura, delitos ambientales y lavado de dinero. El Programa de Persecución Penal se estructura en políticas públicas, estrategias, asignación de responsables, líneas de acción, actividades, metas a enero de 2028 e indicadores.

Sin embargo, el relevo de la titularidad en la Fiscalía dejó un vacío legal: ¿está la nueva titular de la Fiscalía obligada a seguir el Plan y Programa de su antecesor, o está en posibilidad de presentar su propia visión y abordaje de los temas prioritarios de procuración de justicia en Baja California? Y es que de los artículos 14 de la Ley Orgánica y 10 de su Reglamento se desprende que corresponde a la persona titular de la Fiscalía establecer las "políticas, estrategias, prioridades, planteamientos y metas" institucionales. Hasta el momento no ha habido pronunciamiento de la fiscal al respecto de la disyuntiva.

<sup>4</sup> Periódico Oficial del Estado de Baja California, Decreto 07, de 23 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> Periódico Oficial del Estado de Baja California, Decreto 10, de 31 de octubre de 2019.

<sup>6</sup> *La Voz de la Frontera*. "Designan a Andrade nueva fiscal de BC". 23 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/designan-a-maria-elena-andrade-ramirez-como-nueva-fiscal-general-del-estado-10584256.html>

<sup>7</sup> *La Política Online*. "Tensión: en medio de escándalos, Iván Carpio renuncia a la Fiscalía de BC". 11 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/mexico/bajacalifornia-mx/ivan-carpio-pierde-la-guerra-con-montserrat-caballero-y-renuncia-a-la-fiscalia-de-bc/>

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Institucional de la Fiscalía General de Baja California 2022-2028. Disponible en: <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/PlanesProgramas/PLANDESARROLLOINSTITUCIONAL2022-2028VERSIONDIGITAL.pdf>

<sup>9</sup> Programa de Persecución Penal del Delito de la Fiscalía General de Baja California, 2022-2028. Disponible en: <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/PlanesProgramas/PROGRAMAPERSECUCIONPENALDELDELITOVERSIONDIGITAL.pdf>

<sup>10</sup> Programa de Persecución Penal del Delito de la Fiscalía General de Baja California, 2022-2028. p.p. 22 y 23. Disponible en: <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/PlanesProgramas/PROGRAMAPERSECUCIONPENALDELDELITOVERSIONDIGITAL.pdf>

<sup>11</sup> Programa de Persecución Penal del Delito de la Fiscalía General de Baja California, 2022-2028. pág. 23. Disponible en: <https://www.fgebc.gob.mx/images/planeacion/PlanesProgramas/PROGRAMAPERSECUCIONPENALDELDELITOVERSIONDIGITAL.pdf>





De hecho, a la fecha de publicación de este reporte, la fiscal general no había presentado formalmente políticas, planes o programas. Sin embargo, en sus primeras declaraciones ha apuntado, entre los objetivos de su gestión, la creación de una Fiscalía especial para personas desaparecidas<sup>12</sup> y la mejora de las unidades que atienden delitos contra las mujeres y grupos vulnerables. También ha propuesto, como componentes relevantes, la innovación tecnológica y fortalecimiento de la trilogía investigadora –fiscal, policía de investigación y peritos–.

Por otra parte, la titular de la Fiscalía ha mostrado, en sus propios dichos, una orientación hacia temas de seguridad pública como el “ataque frontal de células delictivas”, el reforzamiento de mesas de seguridad y estrategias para la recuperación de la paz y reinserción social. Si bien es necesario tener una visión panorámica que relacione problemas de seguridad pública con la procuración de justicia, también es fundamental identificar como rol principal de la Fiscalía la articulación de investigaciones (en las que, en efecto, pueden colaborar distintas instituciones de seguridad pública como fuentes de información, pero también otras, como podrían ser los hospitales y escuelas, las cuales bien podría colaborar en la detección de violencia familiar, o las instituciones financieras si se trata de delitos o redes de corrupción u operaciones con recursos de origen ilícito) y la persecución efectiva ante los órganos jurisdiccionales.

En sentido estricto, toda política criminal debe ser resultado del trabajo coordinado de las instancias de seguridad pública que dependen del Ejecutivo, de la Fiscalía del estado, el Poder Judicial, la Defensoría Pública, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Víctimas (sólo por mencionar algunas de las instituciones que son parte del sistema de justicia). Además, tal política debe contemplar la participación activa de la ciudadanía, con el fin de fijar las prioridades que interesan a las personas usuarias del sistema de seguridad y justicia.

Los cambios en la titularidad de la Fiscalía coinciden con el inicio de la administración de la gobernadora y apuntan a una necesidad de reforzamiento de la autonomía de la institución. Esto no es obstáculo para que, a partir del Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027 (en el que se definieron algunos de los ejes de la Política Criminal del Estado de Baja California) la Fiscalía realice su propio ejercicio participativo de definición de Política de Per-

secución Penal, en colaboración con otras instituciones del SJP y participación ciudadana. Es perentorio definir los delitos o fenómenos criminales en los que la institución centrará sus tareas de articulación investigativa y persecución penal.

De esta manera, por ejemplo, si se identifica que los delitos cometidos en espacios públicos, tales como robos e incluso homicidios, requieren una atención prioritaria, resultará apropiado que desde el Ejecutivo se refuercen las capacidades tecnológicas de la policía. De manera coordinada, la Fiscalía, como parte integral de su planificación en el ámbito de la persecución penal, podría diseñar programas de capacitación orientados a que los fiscales desarrollen estrategias de litigación respaldadas por pruebas (como grabaciones policiales). Esta estrategia podría ser enriquecida aún más con la colaboración del Poder Judicial, facilitando el procesamiento y la evaluación de este tipo de pruebas para delitos definidos como prioritarios en el estado de Baja California. De esta forma ilustramos la interconexión de las políticas criminales del Estado, las cuales se materializan en los planes de trabajo de cada una de las instituciones que integran el SJP.

Una vez establecidas las prioridades de la política criminal del Estado y la política de persecución que de ella deriva, internamente la Fiscalía estaría habilitada para definir su Plan de Persecución Penal, por medio del cual puede definir los objetivos, metas, recursos necesarios, unidades responsables, e indicadores a cumplir.

Por otra parte, se advierte que la participación ciudadana es apenas tangencial en la definición del rumbo de las políticas y planes de la Fiscalía, tal como están en la actualidad. Por ejemplo, en la Ley Orgánica de la institución no existen mecanismos formales de participación ciudadana, y en los anuncios del plan de la fiscal no se contemplan canales de comunicación con las personas a las que, de hecho, sirve la institución. De manera similar, la colaboración con instituciones diferentes a las de seguridad pública se aprecia limitada.

**Es indispensable para el funcionamiento armónico del SJP que la autonomía de la Fiscalía no se confunda con aislacionismo<sup>13</sup>** con respecto del resto de las instituciones –Poder Judicial, Comisión Estatal de Víctimas, Defensoría Pública, entre otras– y de actores relacionados –ciudadanía, academia, sector empresarial y sociedad civil organizada que en el caso de Baja Cali-

<sup>12</sup> Baja California tendrá Fiscalía especializada en desaparición. Disponible en: <https://ksdy50.com/baja-california-tendra-fiscalia-especializada-en-desaparecido/>

<sup>13</sup> 1 Año de justicia y autonomía de la FGR. Balance Ciudadano. Fundación para la justicia y el Estado Democrático de Derecho, pp.37 a 39. En <https://www.fundacionjusticia.org/1-ano-de-justicia-y-autonomia-de-la-fgr-balance-ciudadano-de-la-gestion-del-fiscal-general-de-la-republica-dr-alejandro-gertz-manero/>

fornia se especializa en población migrante y violencia contra las mujeres, por ejemplo-. Hay que reiterar que la Fiscalía, cuya autonomía técnica y política es clave para asegurar que la persecución penal será objetiva, es parte del sistema de justicia penal con funciones muy específicas: articular investigaciones y perseguir en sede judicial a probables responsables. Del ejercicio de estas obligaciones institucionales particulares depende que el resto de los actores del sistema puedan cumplir con sus propios objetivos: que las policías realicen investigaciones apegadas a derecho, que los defensores públicos cuenten con la información para defender a las personas procesadas, y que juezas y jueces cuenten con todos los elementos para emitir sus determinaciones, por mencionar algunos.

Por otra parte, como centro del interés de la Fiscalía están las personas usuarias, ya sea como procesadas, víctimas, testigos o comunidad que espera la procuración de justicia. Dicho de otra forma, el diseño de las políticas de la Fiscalía debe estar basado en las expectativas de la sociedad a la que sirve.

Por lo que toca al Poder Judicial, en 2021 su titular, el magistrado Alejandro Isaac Fragozo López, presentó el Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023<sup>14</sup>. En este documento se

identifica como un problema que en los ocho juzgados penales del sistema tradicional se siga dando entrada a asuntos “que quedaron pendientes de consignar; es decir, aquellos delitos que se denunciaron previo a la entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en todo el Estado”<sup>15</sup> entre 2010 y 2016. Y respecto del sistema de justicia penal oral<sup>16</sup> –que opera con 44 jueces de garantía, jueces de control y de juicio oral, más los cuatro especializados en justicia para adolescentes y cuatro de ejecución de sanciones– las problemáticas identificadas son la congestión de audiencias y el rezago derivado de la carencia de jueces especializados en juicio oral y de encargados de sala, ‘transcriptores’, el reducido número de notificadores, la poca infraestructura tecnológica y la ausencia de capacitación.

Frente a este diagnóstico, en el Plan de Desarrollo Judicial se proponen, como proyectos de inversión, la renovación de equipo tecnológico y el gasto con afectación anual para el fortalecimiento de personal. Con estos proyectos se pretende incrementar la celebración de audiencias en los partidos judiciales de Ensenada, Mexicali y Tijuana, así como establecer máximos de dilación desde que se recibe una promoción hasta que se genera el acuerdo correspondiente –formulación de imputación por cita–.

<sup>14</sup> Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023, Poder Judicial de Baja California. En: <https://www.pjbc.gob.mx/pdfs/PDJ21-23.pdf>

<sup>15</sup> Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023, Poder Judicial de Baja California, pág. 24 En: <https://www.pjbc.gob.mx/pdfs/PDJ21-23.pdf>

<sup>16</sup> Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023, Poder Judicial de Baja California, pp. 25 a 27. En: <https://www.pjbc.gob.mx/pdfs/PDJ21-23.pdf>



# Estado de la justicia penal en Baja California

**D**urante 2022, la Fiscalía General de Baja California recibió 147,585 denuncias y querrelas, e inició igual número de carpetas de investigación. No obstante, en términos del conteo de la incidencia delictiva y con base en el reporte que concentra el SESNSP, durante 2022 en el estado se registraron únicamente 109,729 delitos. Los delitos más denunciados fueron: el robo en todas sus modalidades (30.15%), el cual tuvo un incremento de 7.0% respecto de la cifra de 2021; la violencia familiar (12.09%) que aumentó en 5.5% respecto de 2021, y el narcomenudeo (8.8%) que se incrementó en 19.9% respecto del año anterior. En la Tabla 2 puede visualizarse una selección de delitos relevantes en términos absolutos, su tasa por cada 100 mil habitantes y cómo se comportaron respecto del año inmediato anterior.

A su vez, destaca que según cifras de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Baja California, durante 2022 la mayor incidencia delictiva se concentró en tres municipios: Tijuana (45.5%), Mexicali (32.6%) y Ensenada

**Tabla 2. Incidencia delictiva en Baja California**

Delito	Números absolutos	Tasa por cada 100 mil habitantes	Variación respecto 2021
Robo total	33,078	877.63	7.0%
Violencia familiar	13,262	351.87	5.5%
Narcomenudeo	9,655	256.17	19.9%
Lesiones	7,047	186.97	3.3%
Homicidio doloso	2,399	63.65	-10.1%
Violación	1,004	26.64	7.3%
Corrupción de menores	727	19.29	-5.6%
Extorsión	172	4.56	1.8%
Trata de personas	70	1.86	20.7%
Feminicidio	26	0.69	30.0%
Secuestro	18	0.48	20.0%

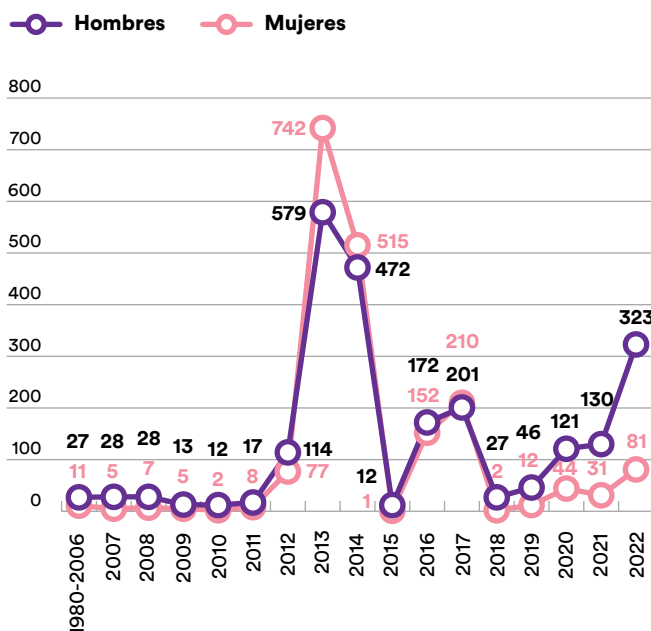
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

(12%)<sup>17</sup>. Ahora bien, en términos de tasas por cada 100 mil habitantes, es Mexicali el que presenta la mayor tasa (3,201.7) y Tijuana, el municipio que concentra la mayor población. la menor (2,435.4). Cabe señalar que el estado tiene una de las ciudades con la tasa de homicidios más alta del mundo: Tijuana, que en 2022 exhibió una tasa de 109 homicidios por cada 100 mil habitantes, y registró el mayor número de homicidios en números absolutos, con 1,827 casos.

Por otra parte, en el Índice de Paz Baja California se ubicó dentro de los cinco estados con las tasas de homicidios más altas del país<sup>18</sup>, circunstancia que ha creado un entorno que rompe con la estabilidad social y la calidad de vida de las familias de Baja California.

Si bien no se conoce el número de personas desaparecidas que terminan siendo víctimas de homicidio, ha habido también aumentos alarmantes en las desapariciones en los últimos años. Desde 1962 se tiene un registro de personas desaparecidas en México. No todos los estados se han visto igualmente afectados por este patrón creciente de desapariciones. Con más de 50 mil casos, el Estado de México ostenta, por mucho, el mayor número de desapa-

## Gráfica 1. Personas desaparecidas en Baja California por año y género, 1980-2023



Fuente: Elaboración propia con información del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) (consultado el 5 de noviembre de 2023).

<sup>17</sup> Según puede consultarse en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas2a.php>

<sup>18</sup> Instituto para la Economía y la Paz (2023). Índice de Paz México 2023: identificación y medición de los factores que impulsan la paz. Disponible en <http://visionofhumanity.org/resources>.

<sup>19</sup> Dammert, Lucia. (2014). "La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile". Revista Criminalidad 56(1): 189-207.

riciones, más del doble que el segundo lugar, Jalisco, con 23,884 desapariciones. Sin embargo, **Baja California ha tenido el mayor aumento relativo de desapariciones, pues el número registrado de personas reportadas como desaparecidas aumentó casi 30 veces, de 14 desapariciones, en 2015, a 404 en 2022.**

## Resultados

### Confianza en las autoridades del SJP

La vinculación entre confianza, cercanía y seguridad estimula un clima de colaboración de la ciudadanía con las instituciones públicas<sup>19</sup>. Así, en la medida en que se percibe que las tareas de seguridad e impartición de justicia forman parte de un conjunto de acciones planificadas y coordinadas, se fortalece la confianza en las instituciones públicas. Afortunadamente, gracias a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del Inegi, es posible medir la confianza en las instituciones y conocer qué percepción tiene la ciudadanía sobre el desempeño de éstas.

En cuanto a la percepción de confianza en cada una de las instituciones del SJP, 87.7% de la población de 18 años y más de Baja California identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira, seguida del Ejército, con 86.7%. Entretanto, las que menor confianza inspiran son la policía estatal (46.6%), la policía de tránsito (46.7%) y la policía preventiva municipal (49.2%).

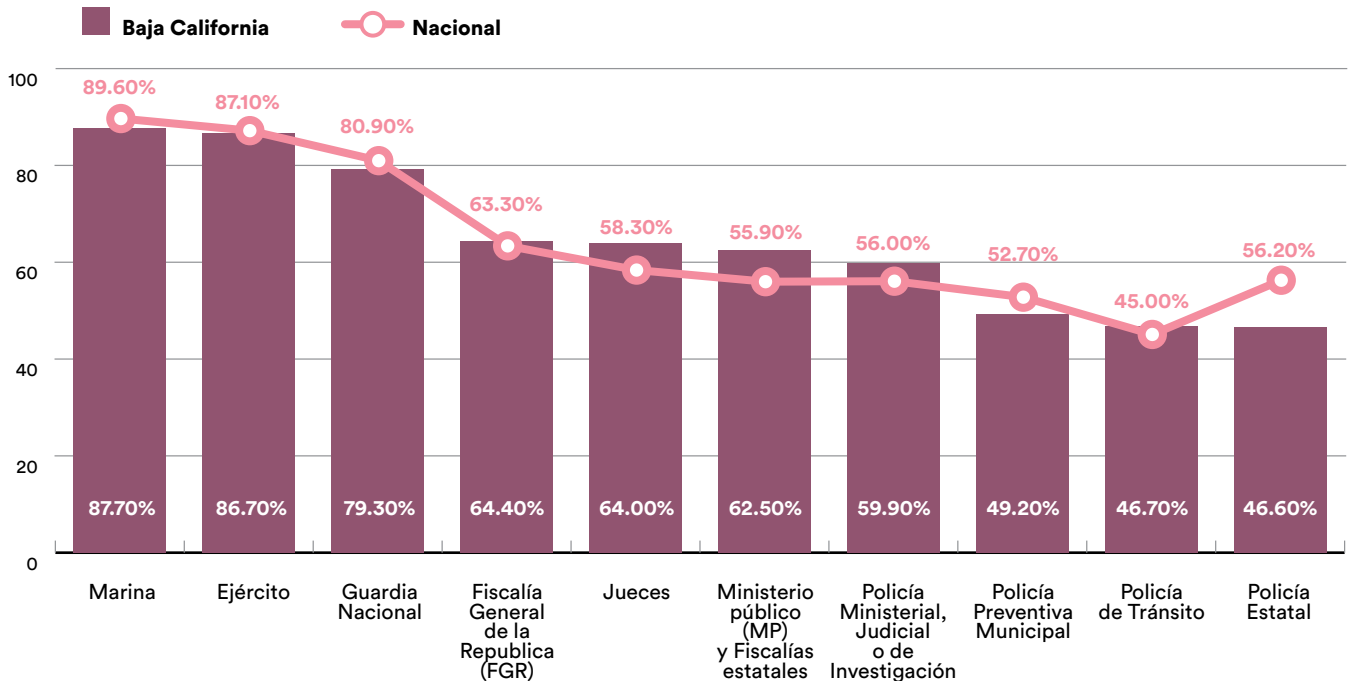
La confianza en las instituciones está relacionada con la percepción de corrupción. De hecho, cabe la posibilidad de que exista desconfianza hacia los cuerpos policíacos porque la ciudadanía percibe un mal comportamiento de estas instituciones de seguridad pública, que frecuentemente es constitutivo de delito o relacionado con el uso indebido de sus atribuciones o recursos para obtener beneficios económicos o de otro tipo. No extraña entonces que el 76.3% de la población de 18 años y más de Baja California considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de la policía preventiva municipal, con 74.8%.

### Cifra negra

Según datos reportados por la Fiscalía General del estado, en 2022 se recibieron 147,585 denuncias, un promedio de

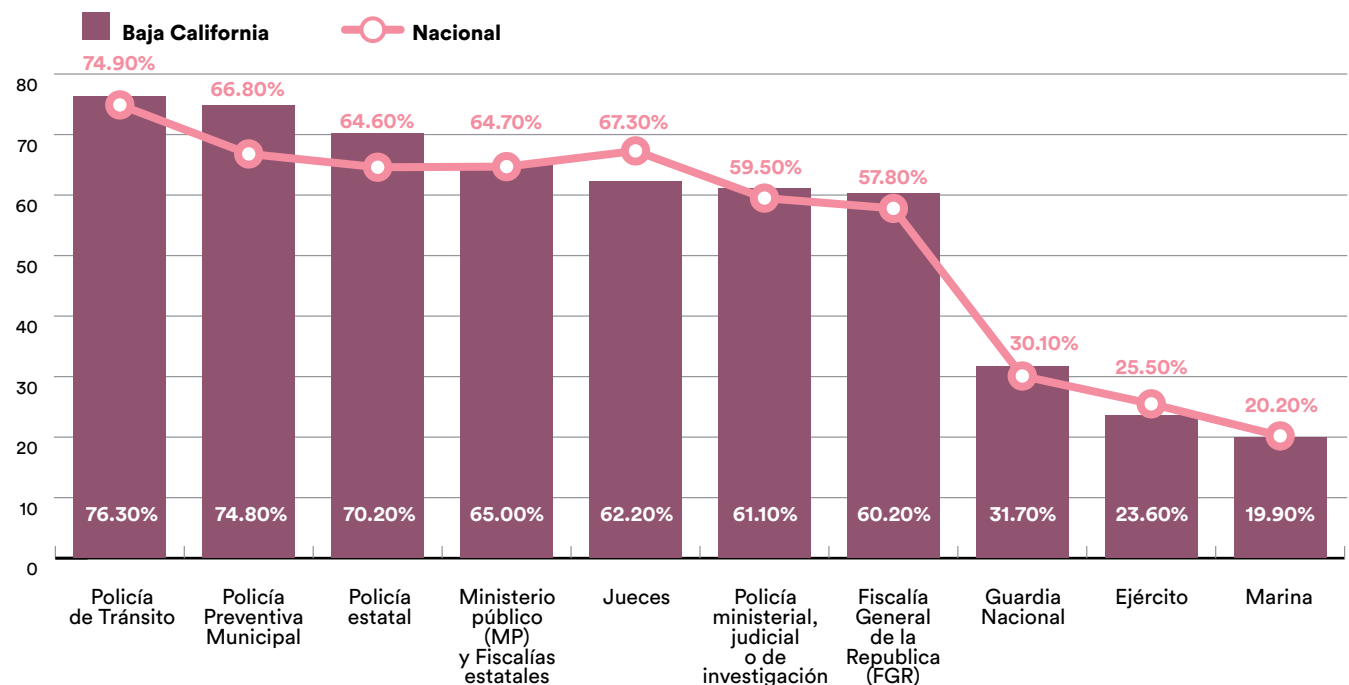


## Gráfica 2. Nivel de confianza en las autoridades del SJP



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Envipe 2022, Inegi.

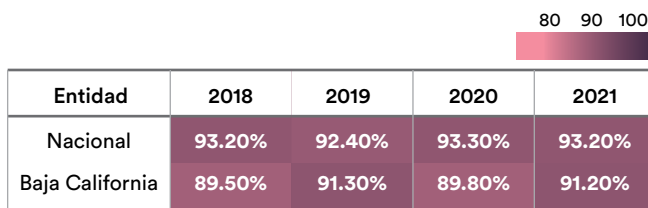
## Gráfica 3. Nivel de percepción de corrupción en las autoridades del SJP



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2022, INEGI.

404 denuncias por día. Si contrastamos estos datos con los de incidencia delictiva, una proporción importante de estas denuncias corresponden al delito de robo. Destaca que algunas modalidades de este delito, como se verá más adelante, tienen una cifra negra relativamente alta en Baja California. Es decir que, aunque existen constantes robos, por ejemplo, de cilindros de gas o de otras pertenencias menores, estos casos no se denuncian porque resulta más costoso perder el día de trabajo que el valor del bien hurtado. De hecho, **la cifra negra<sup>20</sup> estimada para Baja California en 2021 fue de 91.2%, dos puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, que alcanzó 93.2%**. Respecto a 2020, esta cifra creció cuatro décimas porcentuales, lo que significa que menos casos llegaron al sistema de justicia.

### Gráfica 4. Cifra negra en Baja California versus nacional



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2022, INEGI.

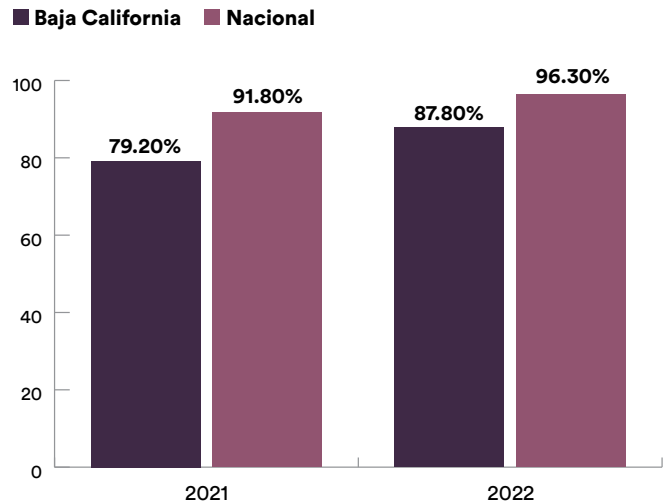
### Índice de Impunidad

El Índice de Impunidad Estatal permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de la respuesta de las instituciones de procuración e impartición de justicia a la comisión de delitos y su resolución. En 2022, éste en Baja California alcanzó el 87.7%, es decir, 8.6 puntos por debajo del promedio nacional, que fue de 96.3%, con lo que se ubicó en el segundo lugar de los estados con menor porcentaje de impunidad. Sin embargo, respecto a la medición de 2021, el Índice de Impunidad en Baja California aumentó 8.5 puntos porcentuales, pues en ese año fue de 79.2%.

### Índice de Impunidad por delito

De los delitos que se logran denunciar, la posibilidad de que sean concluidos o resueltos por alguna de las salidas que ofrece el SJP es muy baja. De hecho, el Índice de Impunidad en Baja California en delitos como la violencia familiar, el narcomenudeo y la extorsión roza

### Gráfica 5. Índice de Impunidad Estatal 2021 y 2022, nacional versus Baja California



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.

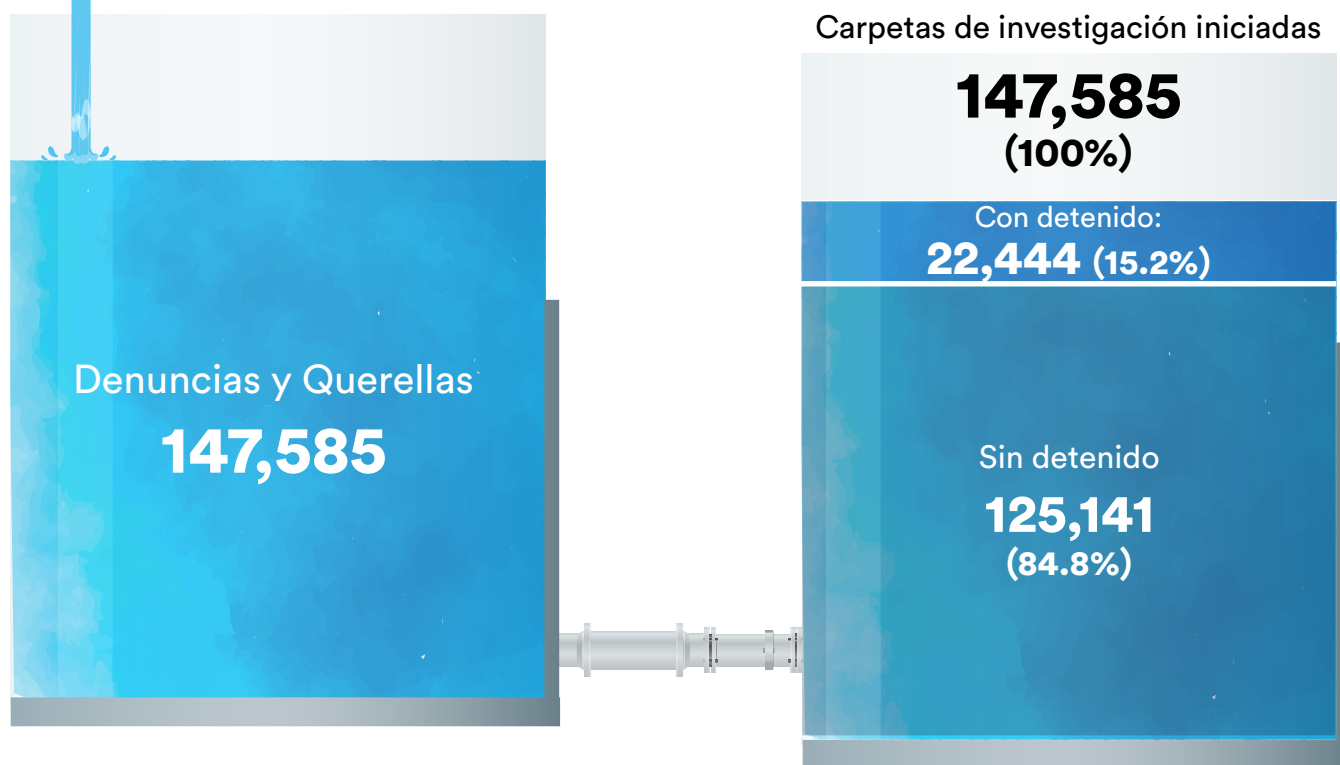
### Tabla 3. Índice de Impunidad por Delito en Baja California, 2022

Delito	Índice de Impunidad
Fraude	86.1%
Robo simple	88.6%
Abuso sexual	89.3%
Secuestro	ND*
Narcomenudeo	97.1%
Violación	89.9%
Despojo	83.0%
Extorsión	94.3%
Violencia familiar	99.0%
Feminicidio	ND*
Homicidio doloso	88.9%
Desaparición forzada	76.3%

\*ND refiere que no se pudo calcular el índice por tipo de delito debido a la calidad de información de los datos proporcionados por las instancias.

Fuente: Elaboración propia con información recabada de las Fiscalías Generales de Justicia y los Tribunales Superiores de Justicia a través de solicitudes de información y el Censo de Procuración e Impartición de Justicia 2022, Inegi.

<sup>20</sup> Delitos que no se denunciaron, más los delitos denunciados que no derivaron en carpeta de investigación.



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

al 100%. Otros delitos de alto impacto, que requieren de investigaciones minuciosas como la violación, el abuso sexual y el homicidio doloso, también quedan en la impunidad: 89.9%, 89.3% y 88.9%, respectivamente.

## Calidad de las sentencias emitidas

Un dato clave para aproximarnos a la calidad de las sentencias emitidas con motivo de un proceso penal es conocer cuántas de estas fueron impugnadas por alguna de las partes mediante un recurso de apelación y, posteriormente, cómo se resuelve este recurso de apelación. En el caso de Baja California, es posible observar que, de las apelaciones admitidas durante 2022, en 9.2% de los casos la sentencia fue modificada y en 25.1% fue

revocada por un tribunal o sala de segunda instancia. Así, en al menos 34% de las sentencias impugnadas se identificó alguna falla, problema de legalidad o de valoración probatori que no fue adecuadamente analizado por el juzgado de primera instancia. Finalmente, en el 35.2% de los casos la sentencia fue confirmada, cifra por debajo del promedio nacional, que fue de 42.8%.

## Apelaciones

Acercarnos a los datos en materia de apelación nos permite identificar tendencias de confirmación, revocación o modificación por el tipo de delito que está asociado a la sentencia impugnada. Observamos que en los delitos de administración fraudulenta y trata de personas

**Tabla 4. Tipo de resolución de los recursos de apelación en los que se impugnó una sentencia, Baja California, 2022**

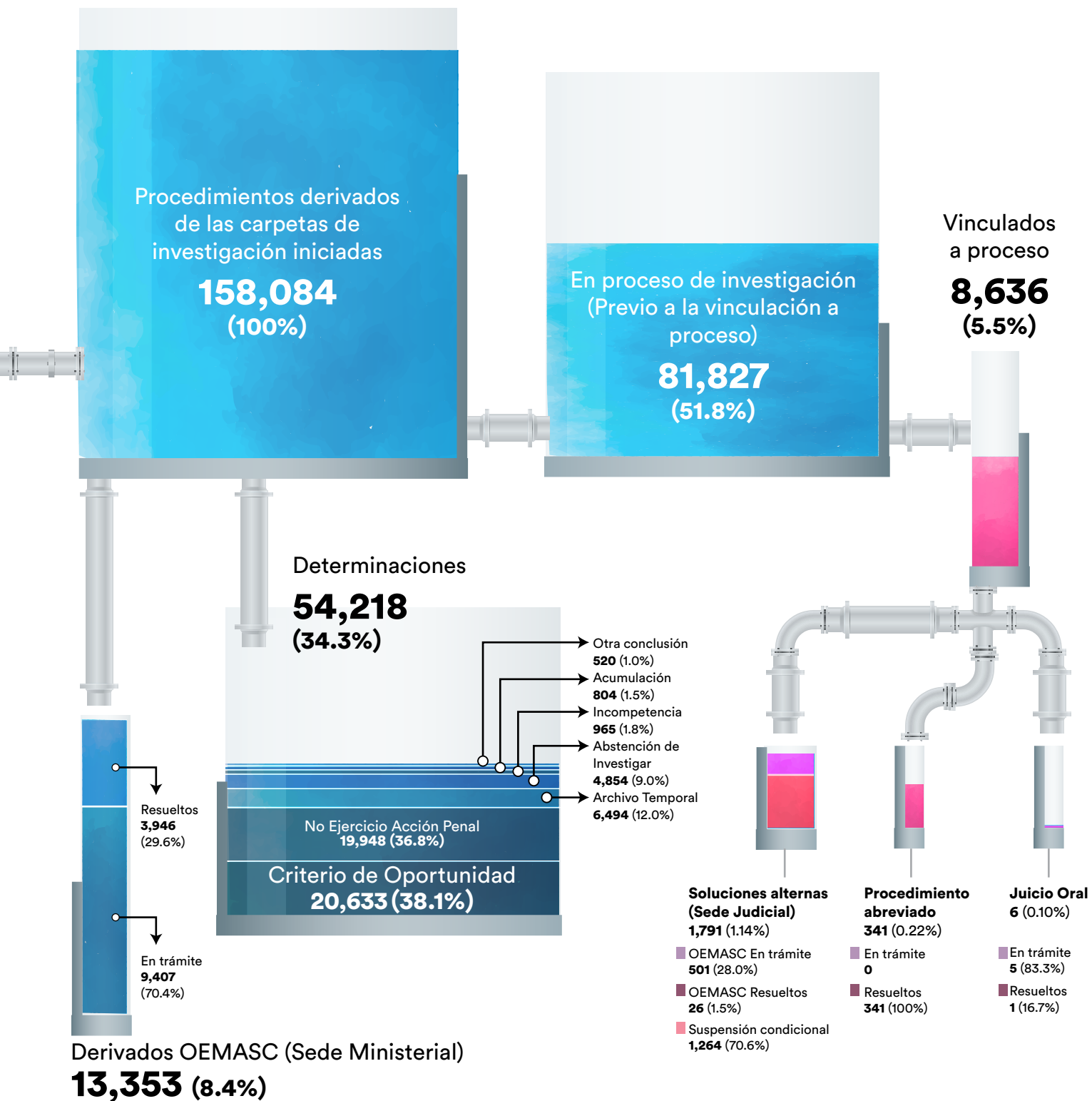
Entidad	Confirma	Modifica	Revoca	En trámite	No se especifica
Nacional	42.80%	27.80%	14.30%	2.80%	12.30%
Baja California	35.20%	9.20%	25.10%	0%	30.40%

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





# Tubería procesal penal Baja California 2022





el 100% de las sentencias fueron revocadas, mientras que en delitos patrimoniales, como el robo y el fraude, se revocaron una de cada cuatro resoluciones de primera instancia. Con al menos un tercio de revocaciones se cuentan las sentencias de abuso sexual y violencia familiar, delitos en los que el Estado tiene un deber de protección reforzado, por tratarse de víctimas que conforman una población colocada en situaciones de vulnerabilidad –niñas, niños, adolescentes y mujeres–. Es en estos delitos respecto de los cuáles debe identificarse qué problema de legalidad o irregularidad llevó a la revocación de la sentencia con urgencia, para atender esas áreas de oportunidad ya sean atribuibles al poder judicial o la fiscalía general.

Por otra parte, en todos los casos fueron confirmadas en apelación las sentencias de primera instancia de abuso de autoridad, amenazas, asociación delictuosa, feminicidio, peculado, pornografía y uso de documentos falsos, lo que resulta positivo. Con un porcentaje que supera la mitad de confirmaciones en segunda instancia, están los delitos de abuso por retención, allanamiento de morada, despojo, pederastia y portación de armas. Sin embargo, sólo son confirmadas el 37.5% de las sentencias de narcomenudeo, el 31.8% de violación y el 26.8% de homicidio doloso.

## Seguimiento

### Tubería procesal

El funcionamiento del Sistema de Justicia Penal (SJP) se asemeja a una tubería. En ella ingresan denuncias, querrelas y otros requisitos equivalentes que se materializan en carpetas de investigación, las cuales fluyen a través de diferentes procedimientos y pueden encontrar distintas salidas a lo largo de la tubería.

Nuestra tubería procesal describe numéricamente las entradas y salidas al SJP en sus distintas etapas procesales, y en las que dependiendo del estatus procesal intervienen distintos actores. En la recepción de denuncias y querrelas pueden estar involucradas, además de la Fiscalía, las policías y demás autoridades calificadas como querellantes para ciertos delitos. El inicio de las carpetas de investigación, las determinaciones del Ministerio Público –que comprenden el archivo temporal, la abstención de investigar, el no ejercicio de la acción penal, los criterios de oportunidad, las incompetencias,

la acumulación y otras formas de conclusión no especificadas–, y la derivación en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en sede ministerial son facultad exclusiva de las fiscalías. A partir de la vinculación a proceso y hasta la ejecución de la sentencia, entran en juego otros actores como la Defensa, la Asesoría jurídica de las víctimas, las Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS), los órganos jurisdiccionales y las instituciones encargadas de la ejecución penal.

**En 2022, la Fiscalía General del Estado de Baja California recibió 147,585 denuncias y querrelas, e inició igual número de carpetas de investigación, obteniendo un porcentaje de apertura de carpetas de 100%** (total de denuncias presentadas), porcentaje que se encuentra por arriba del promedio nacional, que es de 88% –menos de nueve carpetas de investigación por cada 10 denuncias presentada–. Ahora bien, **del total de carpetas iniciadas, el 15.2% fue con detenido y el 84.8% sin detenido.** Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 158,084<sup>21</sup>. De éstos, 34.3% recibió una determinación del Ministerio Público distinta al ejercicio de la acción penal. En este punto destaca el alto uso del criterio de oportunidad ya que el promedio nacional es del 4% mientras que en Baja California asciende al 38.1% del total de determinaciones ministeriales, mientras que el archivo temporal asciende a sólo el 12.0%, muy por debajo del promedio nacional (57.9%). A su vez, el 8.4% se canalizó a órganos de medios alternativos de solución de controversias penales –de las cuales se resolvió el 29.6%, y el 70.4% se encontraba en trámite–, porcentaje que también es superior al promedio nacional (6.9%).

Por otro lado, de esos procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, 51.8% estaba en proceso de investigación (previo a la vinculación a proceso) es decir, permaneció en trámite al cierre del año, y sólo 5.5% se vinculó a proceso (un total de 8,636 casos), un dato que en lo positivo se ubica por encima del promedio nacional (4.3%).

Del total de los casos vinculados a proceso, la gran mayoría de estos permaneció sin una conclusión al cierre del año. En 341 se inició un procedimiento abreviado (todos ellos se resolvieron), mientras que 1,791 se resolvieron por alguna solución alterna, de las cuales el 70.6% se encontraba en suspensión condicional. El porcentaje de casos que se llevan por procedimiento abreviado en Baja California es menor que el promedio nacional;

<sup>21</sup> Esta cifra incluye casos del año anterior.

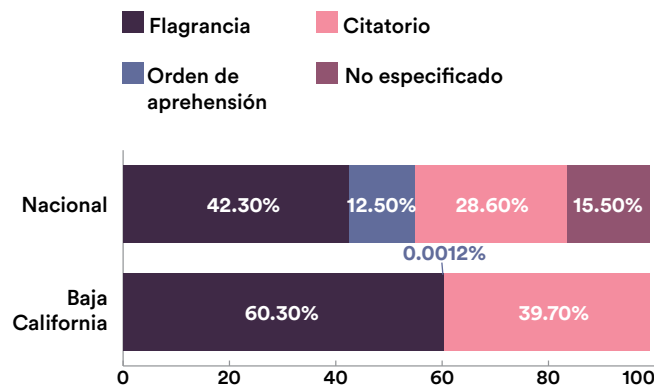
tan así que prácticamente no se utiliza esta salida de la tubería procesal. Sin embargo, tanto la suspensión condicional del proceso como la derivación a Órganos Especializados de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (con 29.5% de los casos) sí son vías de salida de la tubería procesal en el estado. Por ello, es importante verificar el cumplimiento de las condiciones que se imponen bajo la suspensión, ya que del tipo de condiciones y su ejecución estará dependiendo la satisfacción de las 1,264 personas que optaron por esta vía.

### Forma de conducción de la persona imputada al proceso

En lo relativo a la forma en la que arriba la persona imputada al proceso penal en Baja California, es decir, al tipo de inicio de las causas penales, **60.3% fueron en flagrancia y 39.7% por citatorio**. La flagrancia en Baja California se encuentra 18 puntos porcentuales por arriba de la media nacional pese a que sólo representa al 15.2% de las carpetas de investigación iniciadas durante el año, y el citatorio 24.2 puntos porcentuales por arriba de la misma. No obstante, no fue posible identificar casos ingresados mediante orden comparecencia y para el caso de la orden de aprehensión se contabilizaron muy pocas causas penales iniciadas por esta vía, que representan menos del 0.1% de los casos.

Aunque se considera positivo que en Baja California haya entrado en desuso el caso urgente –figura jurídica en la que el Ministerio Público podía realizar detenciones sin orden de aprehensión, que se justificaba por un ele-

### Gráfica 6. Formas de conducción al proceso en el fuero común Baja California, 2022



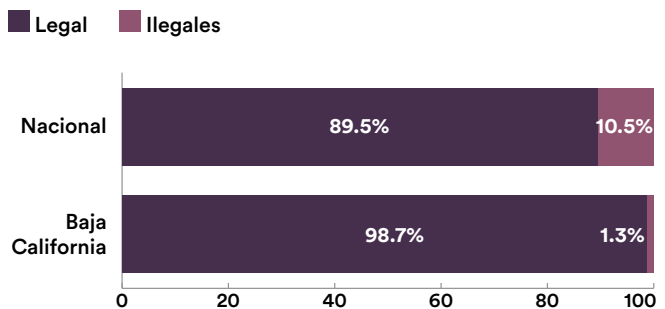
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

mento de cautela y la dificultad de comunicación y acceso a personal judicial–, la dependencia de la flagrancia en más de la mitad de los casos lo que indica una baja capacidad de la Fiscalía para conducir a proceso a las personas que fueron detenidas en los momentos más inmediatos a la comisión del delito..

### Legalidad de la detención

Para 2022, el 98.7% de las detenciones en flagrancia o caso urgente fue calificado como ‘legal’ por las y los jueces de control en Baja California, una mejora de 1.6 puntos respecto del año inmediato anterior. Esto ubica a Baja California como el estado con menor proporción de detenciones ilegales a nivel nacional, lo que indica una buena actuación por parte del primer respondiente al realizar la detención en el supuesto de flagrancia o caso urgente, elaborar el informe policial homologado (IPH) respectivo y conducir a la persona detenida al Ministerio Público sin dilaciones innecesarias, y con respeto a sus derechos humanos.

### Gráfica 7. Tipo de determinación del control judicial de la legalidad de la detención



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

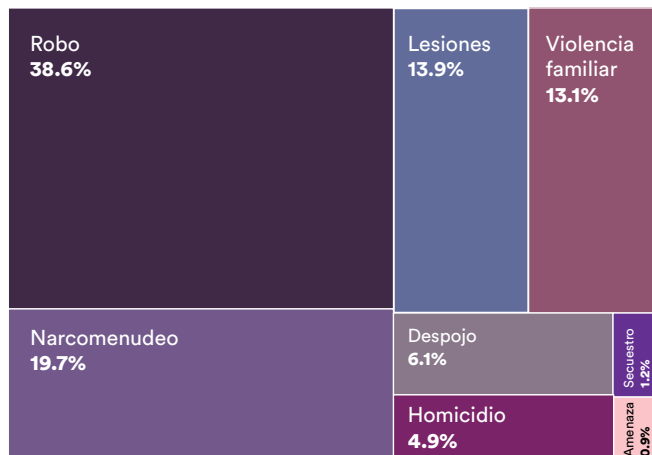
### Vinculaciones a proceso

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



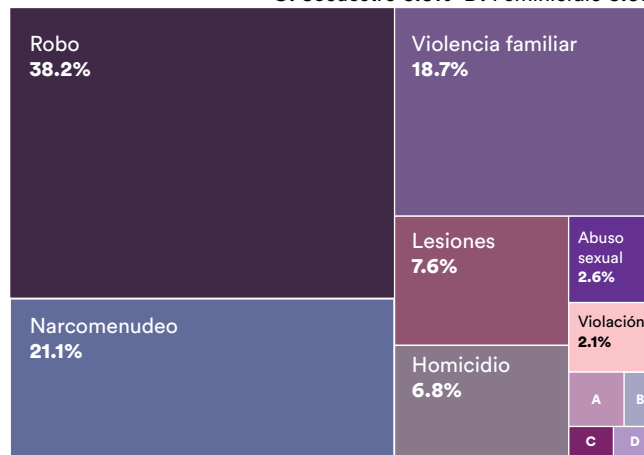
## Gráfica 8. Casos vinculados a proceso por tipo de delito, Baja California, 2022

### Femenino



### Masculino

A: Despojo 1.0% B: Amenaza 0.6%  
C: Secuestro 0.5% D: Femicidio 0.5%



A: Amenaza 0.6%

B: Femicidio 0.5%

C: Secuestro 0.5%

D: Desaparición

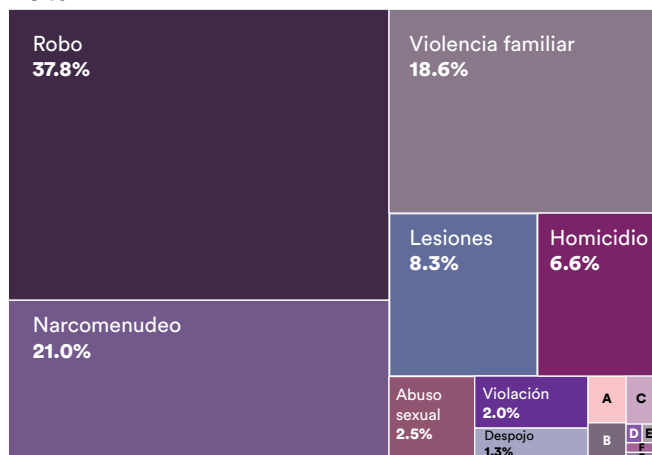
E: Extorsión 0.1%

de personas 0.1%

G: Maltrato animal 0.1%

F: Trata de personas 0.1%

### Total



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

## Forma de conclusión de las causas penales

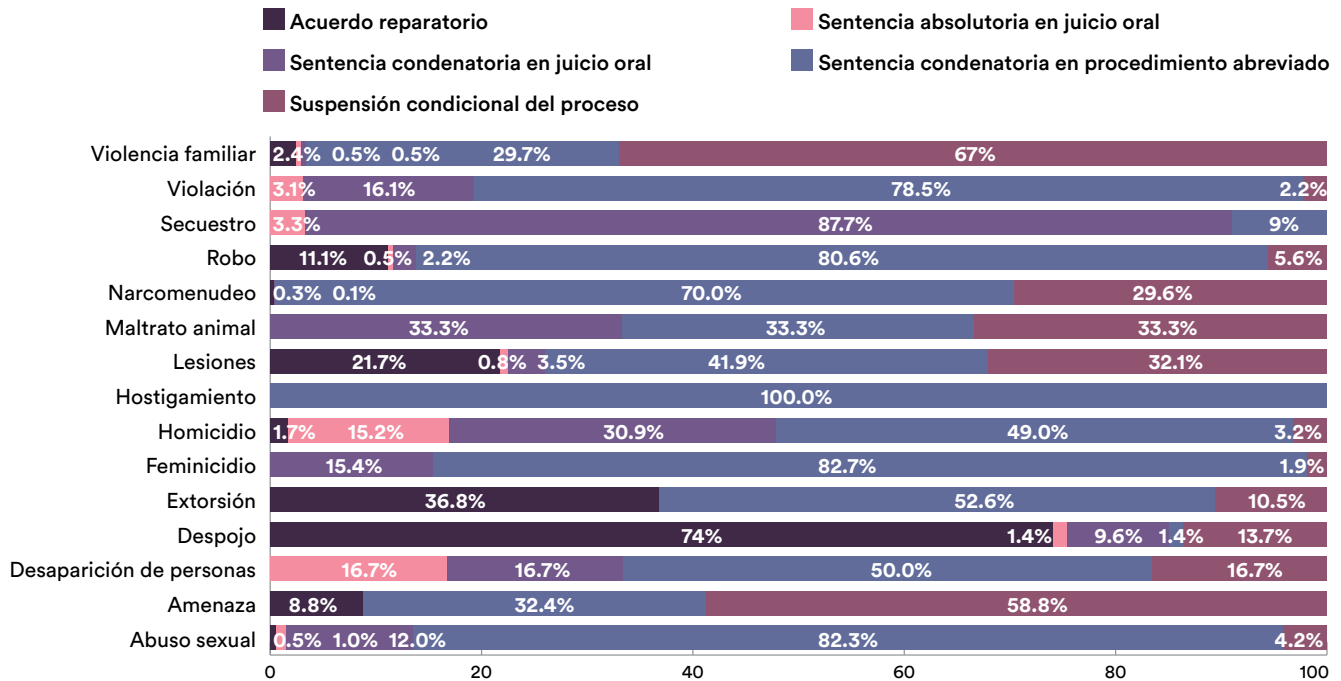
En 2022, las formas más comunes de resolución de las causas penales gestionadas por el Poder Judicial en Baja California variaron notablemente según el tipo de delito, y también frente al panorama nacional. Por ejemplo, los delitos de índole sexual no finalizaron mayoritariamente a través de la suspensión condicional; la violación (82.3%) y el abuso sexual (78.5%) concluyeron, más bien, con sentencias condenatorias en procedimientos abreviados.

También se observa una diferencia significativa en el contexto de los juicios orales. Aunque cabría esperar que los delitos de alto impacto se resolvieran principalmente a través de juicios orales, sólo el secuestro (87.7%) sigue esta tendencia. La desaparición (50%), homicidio (49%) y feminicidio (82.7%) tienden a concluir con sentencias condenatorias en procedimientos abreviados.

Además, se destaca el uso de la suspensión condicional en delitos como la violencia familiar (67%) y las amenazas (58.8%). En general, se observa una prevalencia del procedimiento abreviado sobre el juicio oral.

Cuando se examina el tipo de delitos por los cuales fueron vinculadas a proceso las mujeres imputadas en el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Baja California, se observa que el robo alcanzó una proporción de 38.6%; narcomenudeo, 19.7%, y lesiones, el 13.9%. Si los imputados son hombres, por robo se vincula un 38.2%; narcomenudeo, 21.1%; violencia familiar, 18.7% y lesiones, 7.6%. En términos generales, observamos que las personas vinculadas a procesos fueron imputadas principalmente por los delitos de robo, 37.8%; narcomenudeo, 21%, y violencia familiar, 18.6%.

## Gráfica 9. Forma de conclusión de las causas penales, por tipo de delito, Baja California, 2022



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

### Duración de los procesos penales

El derecho a contar con una tutela judicial efectiva<sup>22</sup> se traduce en el derecho a contar con un recurso efectivo ante un tribunal competente e imparcial para resolver una disputa, el cual debe emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, *dentro de un plazo razonable*. En materia penal, la norma establece que este plazo es de cuatro meses, en delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y de un año en caso de que la pena sea mayor, salvo que la defensa de la persona que está siendo acusada requiera de un plazo mayor<sup>23</sup>. En el reporte nacional, *Hallazgos 2022*, hemos analizado a profundidad los criterios de nuestros tribunales federales respecto del incumplimiento de este plazo constitucional de un año y sus repercusiones.

En este apartado presentamos datos sobre la duración mediana del proceso penal de acuerdo con el tipo o forma de conclusión que alcanzaron las causas pena-

les cerradas durante 2022, independientemente de su fecha de inicio. En lo que respecta a Baja California se destaca que, en lo positivo, las causas que concluyen mediante un juicio oral demoran casi 100 días menos que el promedio nacional, con una duración mediana de 368, ligeramente por encima del plazo máximo constitucional. No obstante, el juicio oral suele durar más en procesos penales que involucran a hombres, alcanzando hasta los 392 días.

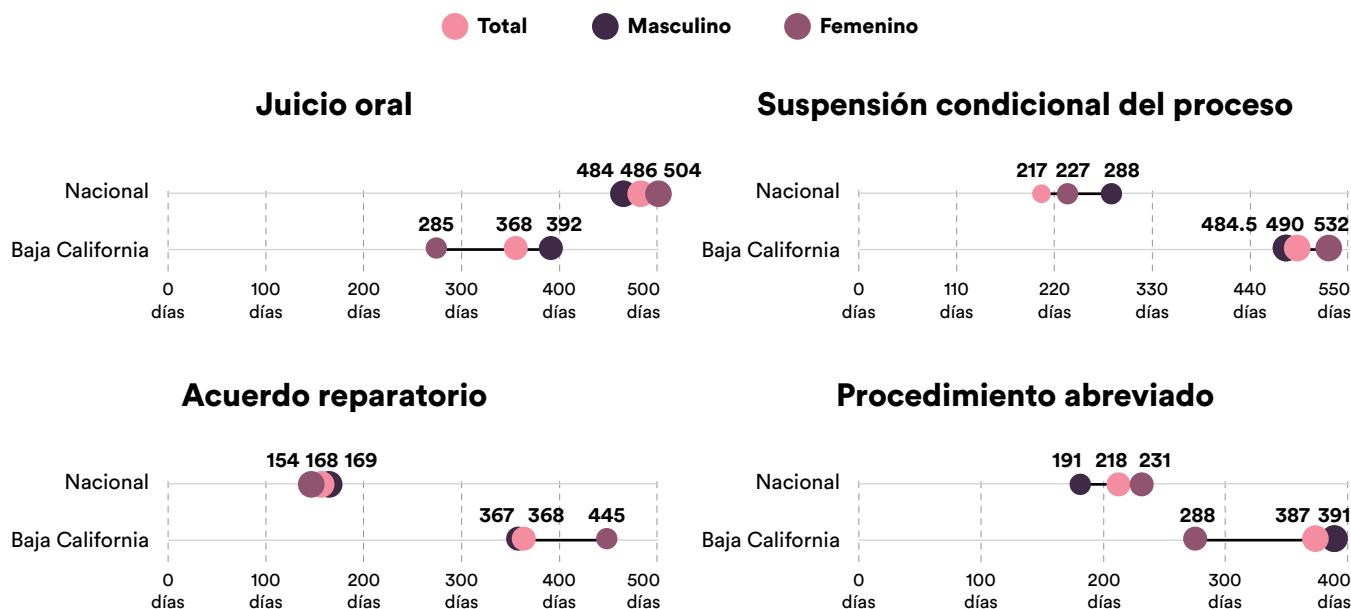
En contraste, las causas penales que fueron concluidas mediante sentencia en procedimiento abreviado demoraron 387 días en sustanciarse, 169 días más que el dato nacional. Lo anterior podría atribuirse a prórrogas extraordinarias de la etapa de investigación complementaria y, posteriormente, a un diferimiento también extraordinario de la etapa intermedia con el fin de alcanzar un acuerdo con la fiscalía para acordar esta salida anticipada, la cual es mayormente utilizada en delitos de alto impacto como homicidio, feminicidio y desaparición forzada, como se presentó arriba.

<sup>22</sup> Reconocido en el artículo 17 de la Constitución y en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>23</sup> Artículo 20, apartado B, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 113, fracción X del Código Nacional de Procedimientos Penales



## Gráfica 10. Duración mediana de los procesos penales según su tipo de conclusión, Nacional versus Baja California



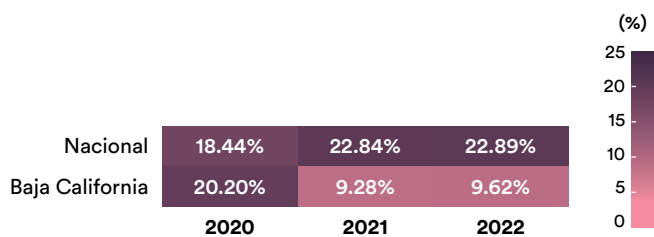
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

Por último, en lo que respecta al uso de salidas alternas previstas en el código procesal, como el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso, se destaca que la duración mediana en ambos casos duplica al promedio nacional. Lo anterior puede estar asociado al diferimiento de las audiencias que constantemente pueden solicitar las partes para llegar a un posible acuerdo, así como a los plazos previstos para el cumplimiento ya sea del acuerdo reparatorio, cuando éste es diferido, o de las condiciones impuestas en la suspensión condicional, las cuales pueden ir desde los seis meses hasta los tres años.

### Diferimiento de audiencias

La audiencia deberá celebrarse en la fecha y hora fijada en el citatorio correspondiente; sin embargo, hay excepciones. La autoridad puede acordar su diferimiento en las siguientes circunstancias: a) en caso de que el imputado no comparezca por causa justificada como pudiera ser por motivos de salud que le produzcan incapacidad física; b) el involucrado podrá solicitar el diferimiento de la audiencia en razón de que requiriera de un lapso mayor al otorgado para preparar su defensa; c) en el supuesto de que el involucrado fuera requerido por otras autoridades para comparecer ante ellas en la misma fecha en que se le citó a la audiencia, y d) por caso fortuito o fuerza mayor debidamente probada.

## Gráfica 11. Porcentaje de diferimiento de audiencias nacional versus Baja California



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

Así, el porcentaje de diferimiento de las 45,861 audiencias programadas en el fuero común en Baja California fue de 9.6%, 13.2 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, que en 2022 fue de 22.9%. Estas cifras dan cuenta de que entre 2020 y 2021 se aplicaron en el estado soluciones de gestión de audiencias más eficientes, lo que implica que el Poder Judicial las agenda de manera ágil, y que fiscales y defensores les dan efectiva continuación.

La disminución del diferimiento de audiencias ha sido paralela a un aumento considerable en la programación de audiencias. De 2020 a 2022, su incremento anual

**Tabla 6. Total de audiencias programadas en el fuero común en Baja California, por año**

Entidad	2020	2021	2022
Nacional	375,400	550,571	705,368
Baja California	19,355	30,876	45,861

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

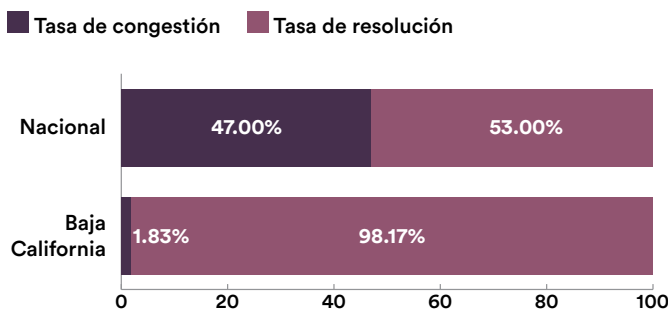
ha sido de 60%. En efecto, la gestión de audiencias en Baja California bien podría constituirse como una buena práctica escalable a otras entidades.

## Congestión

### Congestión en sede judicial

En la misma línea de efectividad en sede judicial, se observa que en Baja California la tasa de resolución es mucho más alta (98.2%) que el promedio nacional (47%), al tiempo que obtuvo un 1.8% de tasa de congestión. Este resultado es congruente con la eficiente gestión de agenda para las audiencias y con el porcentaje bajo de diferimientos. Ahora bien, es importante recordar que sólo el 5.5% de los casos denunciados llega a sede judicial.

**Gráfica 12. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede judicial**

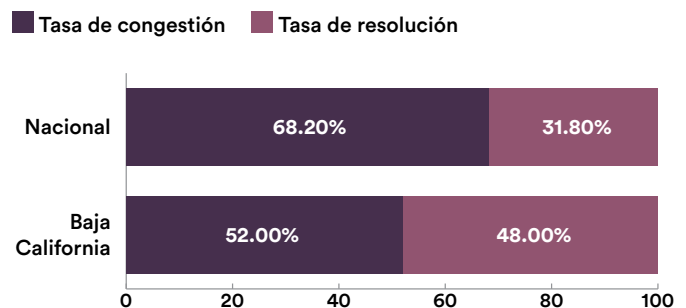


**Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.

### Congestión en sede ministerial

La tasa para este tipo de congestión describe el número de casos que se encuentran en trámite en las fiscalías y, en consecuencia, no se les ha registrado alguna determinación. En la Fiscalía General de Baja California se observa un comportamiento contrario a lo que sucede en sede judicial. La tasa de resolución es de 48%, con un 52% de congestión ministerial. Habría que estudiar con mayor detenimiento el asunto, pues las causas de esta congestión podrían estar relacionadas con las cargas de trabajo en las fiscalías, el número de personal operativo y la baja judicialización de casos.

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



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

### Cargas de trabajo de las personas operadoras del SJP en Baja California

En Baja California, la carga de trabajo en la fiscalía estatal se aprecia significativamente elevada, en comparación con la media nacional. Cada fiscal o agente del Ministerio Público maneja en promedio 329 carpetas de investigación, cifra que supera considerablemente el promedio nacional, de 181. Este dato sugiere una presión importante sobre la fiscalía estatal.

En el ámbito judicial, la carga de trabajo en el Tribunal Superior de Justicia de Baja California es notoriamente más alta que el promedio nacional. Cada persona juzgadora tiene a su cargo, en promedio, 1,933 causas penales, mientras que a nivel nacional la cifra se mantiene en 335.





**Tabla 7. Carga de trabajo por operador del sector justicia en Baja California vs nacional**

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 por personal de custodia y vigilancia	Número de personas privadas de la libertad por persona juzgadora de ejecución penal
Nacional	181	335	304	157	468	11	1,017
Baja California	329	1,933	-	66	445	13	1,869

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

En contraste, se observa que la carga de trabajo de las personas defensoras públicas en Baja California es inferior al promedio nacional. Con una media de 66 casos atendidos por persona (en comparación con los 157 a nivel nacional), se plantea la interrogante sobre la eficacia y eficiencia en la Defensa pública en la región. Por otro lado, las solicitudes de servicios periciales por persona perita muestran cifras similares en Baja California y a nivel nacional.

### Acceso a una defensa pública

En Baja California tres de cada 100 personas imputadas de un delito son atendidas por la Defensoría pública, 10 puntos porcentuales menos que en el promedio nacional.

**Tabla 8. Porcentaje de personas imputadas en causas penales gestionadas durante 2022 que tuvieron acceso a una defensa pública**

Entidad	Personas imputadas en causas penales gestionadas en 2022	Personas representadas por la defensoría pública durante 2022	Porcentaje
Nacional	196,833	77,141	39.20%
Baja California	33,564	10,020	29.90%

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

### Acceso a Asesoría jurídica victimal

No fue posible conocer información relevante como el número de asesores jurídicos con los que cuenta la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAV) de Baja California, así como las atenciones u orientaciones que brinda a las víctimas de delito, las víctimas que representa en los procesos penales y los casos en los que logra la reparación del daño, entre otros aspectos. Por ende, no fue posible realizar el análisis de la operación y cargas de trabajo de la CEEAV en Baja California, pues la institución no reportó la información requerida. Dado que de ella depende el ejercicio activo de los derechos de las víctimas, resulta indispensable que la información de sus actividades se encuentre disponible.

### Temas selectos

#### Uso de MASC

Una vez iniciada la investigación (de no haberse concluido por determinaciones ministeriales tempranas) es posible poner en marcha los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) para alcanzar la celebración un acuerdo reparatorio entre la víctima y la persona imputada de delito.

En Baja California, durante 2022, se canalizaron 10,502 carpetas de investigación a MASC, que equivalen al 9% del total de las iniciadas y en trámite desde años previos, una proporción por encima del promedio nacional, que es de 6.2%, lo cual es favorable. De las carpetas derivadas a MASC, se resolvió el 33.3% de los casos, y el restante se encontraba en trámite o no fue posible

**Tabla 9. Casos canalizados y resueltos por las áreas especializadas en MASC mediante acuerdo reparatorio durante 2022, Baja California versus nacional**

Entidad	Sede Ministerial					Sede Judicial	
	Carpetas de investigación abiertas y en trámite durante 2022	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	3.4%
Baja California	117,134	10,502	9.0%	3,495	33.3%	723	3.4%

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

llegar a un acuerdo reparatorio, y he ahí un área de oportunidad, ya que únicamente en uno de cada tres casos remitidos se logró un acuerdo reparatorio. Ahora bien, del total de carpetas derivadas a MASC, la mayoría se resolvieron en sede ministerial. Sólo 723 causas penales (3.4% del total) pudieron ser resueltas mediante un acuerdo reparatorio en sede judicial.

## Procesos en libertad

Una medida cautelar es una restricción impuesta por el juez de control para asegurar la presencia de la persona imputada en el procedimiento penal o garantizar la seguridad de la víctima u ofendido, del testigo y de la comunidad. Dichas medidas deben aplicarse conforme al criterio de mínima intervención y ser proporcionales al riesgo procesal que representa cada persona imputada y que pretende neutralizarse. Para dictaminar estos riesgos procesales, se utiliza una evaluación de riesgos procesales. Ésta consiste en un procedimiento administrativo en el cual se recaban datos de aquellas personas susceptibles de ser sujetas a un proceso penal y, con base en dicha información, se determina el riesgo que representa cada persona y, por lo tanto, la medida cautelar idónea para evitar la sustracción de esa persona a la acción de la justicia y garantizar la integridad de la víctima y la continuidad de la investigación.

Dada la relevancia de la elección de la medida cautelar apropiada, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece la figura de las Autoridades de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Con-

dicional del Proceso, cuya función es evaluar los riesgos que podría implicar la liberación de una persona durante el proceso. A nivel nacional, las estadísticas indican que sólo en el 36.9% de los casos se llevó a cabo este análisis de riesgos. Sin embargo, en Baja California sólo en el 3.1% de los casos se evaluaron estos riesgos procesales, 33.8 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, lo cual representa un área de oportunidad relevante ya que prácticamente en la totalidad de los casos en que se impone una medida cautelar ésta se impone sin contar con una evaluación de riesgos que lleve a un debate informado, basado en evidencia, sobre los riesgos procesales de cada persona imputada.

**Tabla 10. Porcentaje de personas imputadas a las que se les realizó una evaluación de riesgo durante 2022 en el fuero común, Baja California versus nacional**

Entidad federativa	Personas imputadas	Evaluaciones de riesgo realizadas	Porcentaje de personas imputadas con evaluación de riesgo
Nacional	217,864	80,339	36.90%
Baja California	33,564	1,048	3.10%

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

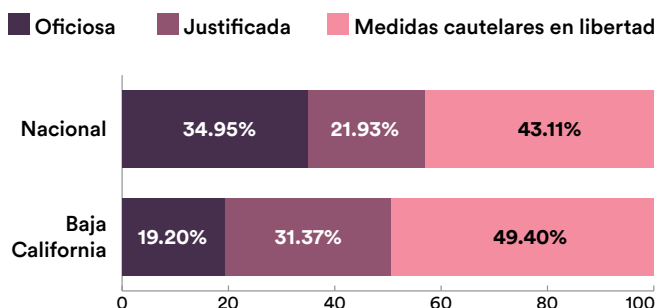


### Medidas cautelares

En Baja California, en 2022, se utilizaron con mayor frecuencia las medidas cautelares en libertad, con 49.4%, es decir, 6.3 puntos por encima del porcentaje nacional. La segunda opción preferida por los jueces de control fue la prisión preventiva justificada, con 31.3%, 10 puntos por arriba del porcentaje nacional. A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, **en Baja California se utilizó poco la prisión preventiva oficiosa: 19.2%, en comparación de la cifra nacional, que fue de 34.9%, lo cual resulta positivo.**

La disminución de la prisión preventiva oficiosa bien puede deberse a buenas prácticas. Lo mismo que la preferencia por la medidas cautelares en libertad o la prisión preventiva con debida justificación de los riesgos procesales.

### Gráfica 14. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso en Baja California, versus nacional



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob.

### Resolución de causas penales de procesos con medidas cautelares en libertad

En Baja California, en 2022, la forma más frecuente de resolución de las causas penales que involucraron a personas adultas imputadas en libertad fue la **sentencia en procedimiento abreviado**, con el 46.1% de los casos (se utiliza casi cuatro veces más que a nivel nacional), seguida de la suspensión condicional del proceso, con 35.8%, y por el acuerdo reparatorio, con 16.4% de los casos.

Sin embargo, la suspensión condicional del proceso sigue un curso totalmente opuesto, pues se utiliza el doble a nivel nacional que en Baja California. A su vez, se destaca el alto porcentaje de acuerdos reparatorios alcanzados, el cual supera en más de 10 puntos al promedio nacional, lo que hace suponer una mayor eficiencia en la resolución de conflictos penales para los casos que involucran a personas imputadas en libertad. Por último, no fue posible identificar causas penales que hayan sido suspendidas por la sustracción de la justicia de la persona imputada en libertad, lo que indica que las medidas cautelares en libertad han demostrado ser efectivas.

### Tipo de prisión preventiva impuesta por jueces de control en el fuero común

Los datos muestran que, durante 2022, la prisión preventiva *justificada* en Baja California se impuso a seis de cada 10 personas procesadas, tanto en el fuero común como a nivel federal, cifra superior al promedio nacional, donde 46% de los casos ocurre bajo esta modalidad. Por su parte, la prisión preventiva *oficiosa* sólo se aplicó en casi 38% de las causas penales en Baja California, cifra inferior en 15% al promedio nacional.

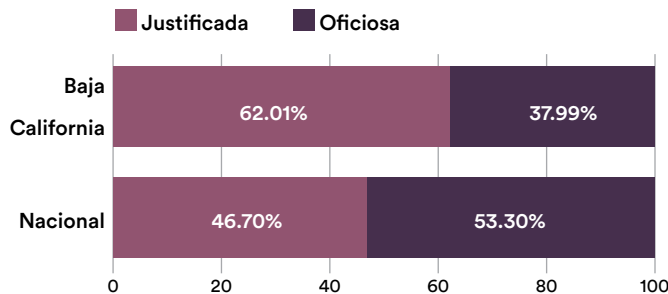
### Tabla 11. Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo medidas cautelares en libertad en el fuero común, Baja California versus nacional

Entidad federativa	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado	Sustracción de la justicia
Baja California	16.40%	35.80%	0.00%	1.70%	46.20%	0%	0%
Nacional	6.60%	70.60%	0.00%	1.70%	15.00%	5.70%	0.50%

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



## Gráfica 15. Tipos de prisión preventiva impuesta en Baja California



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

### Forma de resolución de causas penales que involucran a personas imputadas bajo prisión preventiva

La sentencia en procedimiento abreviado fue la modalidad más usada tanto para las personas que recibieron prisión preventiva oficiosa como justificada, con 82.2%

y 72.6% de los casos, respectivamente, muy por encima del promedio nacional. La segunda modalidad de resolución de las causas penales para personas imputadas bajo prisión preventiva oficiosa fue la sentencia de juicio oral, con 16% de los casos, y para las imputadas bajo prisión preventiva justificada fue la suspensión condicional del proceso, con 14.8% de los casos.

### Imposición de la prisión preventiva por tipo de delito

En Baja California, para el fuero común, el delito por el que más se impone la prisión preventiva justificada es el de robo, con 41%, seguido del narcomenudeo, con 25.5%, y violencia familiar, con 16.6%. Entretanto, la prisión preventiva oficiosa se impone en mayor medida para el delito de robo, 58% de los casos, seguido del delito de homicidio, con el 27.3%, y el de violación (8.1%).

### Protección de derechos

Las capacidades institucionales para atender a la población y proteger sus derechos son un factor decisivo en

## Tabla 12. Forma de resolución de causas penales que involucran personas imputadas bajo prisión preventiva (oficiosa o justificada)

Datos porcentuales de causas penales gestionadas por Tribunales Superiores de Justicia durante el año 2022

PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA						
Entidad federativa	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado
Baja California	0.50%	1.30%	0.00%	16.00%	82.20%	0.00%
Nacional	7.50%	44.60%	0.20%	11.00%	29.30%	18.50%

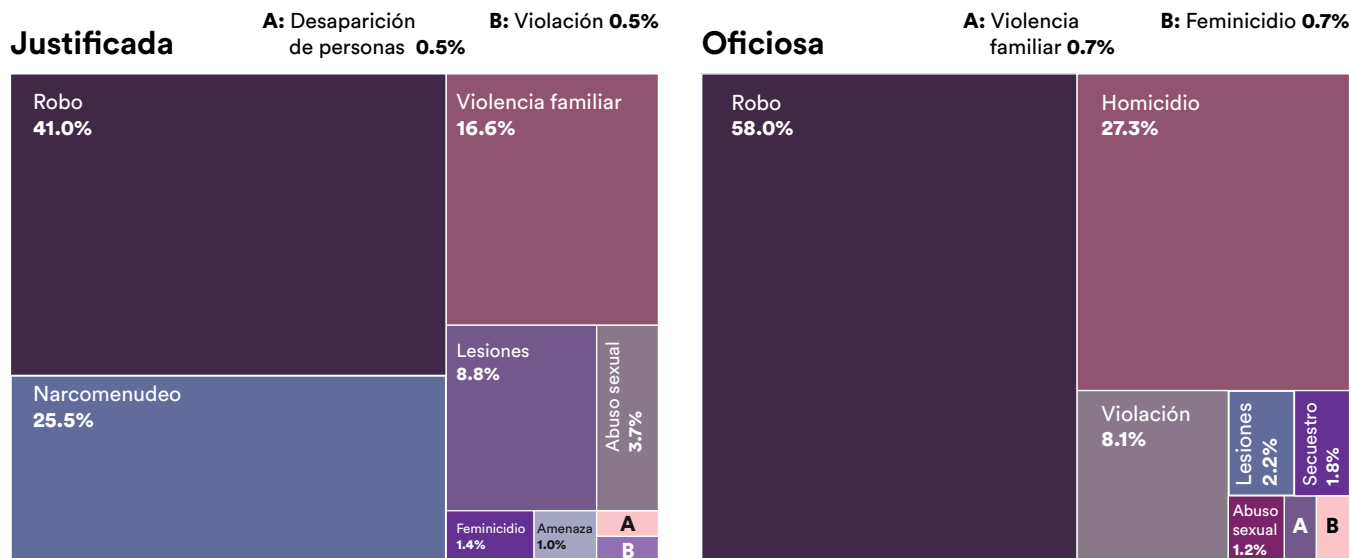
  

PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA						
Entidad federativa	Acuerdo reparatorio	Suspensión condicional del proceso	Criterio de oportunidad	Sentencia en juicio oral	Sentencia en procedimiento abreviado	Sentencia sin tipo de proceso identificado
Baja California	10.60%	14.80%	0.00%	2.10%	72.60%	0.00%
Nacional	3.40%	40.40%	0.00%	11.70%	26.00%	18.50%

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



## Gráfica 16. Imposición de la prisión preventiva por tipo de delito, Baja California, 2022



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

el cumplimiento de las responsabilidades que tiene encomendadas cada engranaje del SJP. Si las instituciones cuentan con el presupuesto y personal necesario, será mucho más viable que puedan cumplir con su misión institucional y garantizar el acceso a la justicia. Por ello incluimos análisis y ejercicios comparativos de los presupuesto y personal sustantivo por institución.

### Personal adscrito a las instituciones en Baja California

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

Dentro de las instituciones del SJP de Baja California, el sector con mayor número de personal es el de los fiscales y agentes del Ministerio Público (449), seguido del personal pericial (249), los defensores públicos (137), asesores jurídicos (62) y, en último lugar, las personas juzgadoras (53).

### Ejecución penal y reinserción

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

En Baja California, existen cuatro centros penitenciarios con capacidad para recibir a 16,065 personas reclusas. En 2022, 13,208 personas se encontraban en situación de reclusión en la entidad, por lo que no existieron problemas de saturación del sistema penitenciario en el estado.

Tabla 13. Personal adscrito a las instituciones del SJP en Baja California, 2022

Entidad	Fiscales y agentes del Ministerio Público	Personal pericial	Personas juzgadoras	Asesores jurídicos de la CEAV	Defensores públicos
Nacional	12,978	8,906	1,793	724	3,127
Baja California	449	249	53	19	137

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2022), Inegi y solicitudes de acceso a la información.

**Tabla 14. Capacidad de centros de reclusión en Baja California versus nacional**

Entidad	Núm. de centros	Espacios	Población	Sobrepoblación absoluta	Sobrepoblación relativa
Baja California	5	16,065	13,208	-2,857	-17.8%
Nacional	270	189,151	209,554	20,403	350.0%

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

### Calificaciones asignadas a centros de reclusión de Baja California

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la CNDH<sup>24</sup> la calificación que se les asignó a los centros penitenciarios en Baja California fue de 6.9, cifra superior en un punto porcentual a la obtenida en 2021, y siete décimas porcentuales por encima del promedio nacional.

Entre los criterios que se califican en este diagnóstico están: 1. aspectos que garantizan la integridad de las personas privadas de la libertad; 2. aspectos que garantizan una estancia digna; 3. condiciones de gobernabilidad; 4. reinserción de las personas privadas de la libertad, y 5. grupos de personas privadas de la libertad con necesidades específicas.

### Población en centros de reclusión estatales clasificada por tipo de fuero, situación jurídica y sexo

Del total de 13,208 personas reclusas en la entidad a diciembre de 2022, únicamente 5% corresponde a mujeres (691). Por lo que toca a delitos del fuero común, cuatro de cada 10 hombres se encuentran ya sentenciados, mientras que el 54.7% se encuentra aún bajo proceso.

**Tabla 15. Calificación Centros de Reclusión Baja California versus nacional**

Entidad federativa	Calificación 2021	Calificación 2022
Baja California	5.9	6.9
Nacional	6.2	6.2

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

En el fuero federal, el 59.7% de los hombres permanecía en proceso, lo cual, en comparación con la proporción nacional de 41.9%, resulta en un 17.7% más de hombres sin sentencia por delitos federales. En cuanto a las mujeres, en el fuero común 56.2% de ellas se encuentra bajo proceso, y en el fuero federal 54.7% fueron procesadas.

### Cargas de trabajo en centros de reclusión de Baja California

Todas las 13,208 personas privadas de la libertad en Baja California en 2022 estuvieron reclusas en Centros

**Tabla 16. Población en centros penitenciarios estatales de Baja California 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
BC	11,212	10,685	45.30%	54.70%	527	56.20%	43.80%	1,996	1,832	59.70%	40.30%	164	54.90%	45.10%
Total	191,771	18,151	39.70%	60.30%	10,261	49.20%	50.80%	17,783	16,388	41.90%	58.10%	1,395	53.50%	46.50%

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

<sup>24</sup> [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP\\_2022.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf)



**Tabla 17. Cargas de trabajo en centros de reclusión de Baja California, 2022**

Entidad federativa	Personas privadas de la libertad en ceresos	Custodios por entidad federativa en ceresos	Número de personas privadas de la libertad por custodio
Baja California	13,208	1,045	13
Nacional	209,554	22,097	11

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2023, Inegi, y de solicitudes de información.

de Readaptación Social Estatales. En total, en el estado existe un número aproximado de 13 personas privadas de la libertad por cada persona que labora en la custodia, cifra ligeramente superior al promedio nacional, que se ubica en 11 personas privadas de libertad por custodio.

En Baja California, en 2022, 11,212 personas estuvieron privadas de la libertad en el fuero común, y el estado contó con seis jueces especializados en ejecución penal, por lo que la carga de trabajo para los órganos judiciales especializados se encuentra considerablemente excedida, si se compara con la tasa nacional.

### **Estatus de los servicios postpenales**

Los servicios postpenales consisten en el apoyo que brindan las autoridades para facilitar la reinserción social, asegurar una vida digna y prevenir la reincidencia de las personas liberadas y externadas de los centros

**Tabla 18. Número de personas privadas de la libertad en ceresos en el fuero común, por juez de ejecución en cada entidad**

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
Baja California	11,212	6	1,869
Nacional	191,771	234	1,017

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

penitenciarios. El objetivo de estos servicios es crear espacios de orientación y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación para facilitar la reinserción social. La provisión de estos servicios se encuentra regulada en un único artículo de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), el artículo 207, el cual obliga a las autoridades responsables, en coordinación con la unidad a cargo de los servicios postpenales dentro de la autoridad penitenciaria, a establecer centros de atención y redes de apoyo postpenal.

Baja California cuenta con dos áreas especializadas en este servicio: la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California y el Departamento de Servicios Postpenales. Ambas instituciones cuentan con un programa de seguimiento de las personas liberadas y con convenios con los sectores público y privado para prestar sus servicios.

**Tabla 19. Estatus de los servicios postpenales en Baja California, 2022**

Entidad federativa	Cuenta con un área/organismo especializado en servicios postpenales	Cuenta con algún programa de seguimiento de las personas liberadas y externadas	Convenios con el sector público para prestar servicios postpenales	Convenios con el sector privado para prestar servicios postpenales
Baja California	Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California y el Departamento de Servicios Postpenales.	Sí	Sí	Sí
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 datos obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información.





# Principales causas

## Institucionales

### Tasas de personal

Para garantizar el buen funcionamiento del SJP, el personal que trabaja en sus diversas instituciones debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población, pues, como hemos visto, el número de ministerios públicos, jueces, defensores o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en el acceso a la justicia. Al cierre de 2022, el desglose de datos sobre de personal de las instituciones del SJP en Baja California es el siguiente:

- Una tasa de 1.2 agentes del ministerio público y fiscales por cada 100 mil habitantes, 2.7 puntos por debajo de la tasa nacional.
- Una tasa de 6.6 peritos por cada 100 mil habitantes. Esto coloca a Baja California por encima de la tasa nacional, que fue de 5.1.
- Una tasa 1.55 personas facilitadoras que aplican los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede ministerial por cada 100 mil habitantes, lo que coloca a Baja California por encima de la tasa nacional, que fue de 1.16.
- Una tasa de 1.42 personas juzgadoras por cada 100 mil habitantes, mientras que a nivel nacional esta cifra se coloca en 1.55.
- Finalmente, en el rubro de las personas defensoras, Baja California tiene una tasa de 3.6 por cada 100 mil habitantes, la cual se encuentra por encima de la tasa nacional que es de 2.7.



## Tabla 20. Tasa de personal por cada 100 mil personas

Entidad federativa	Tasa asesores	Tasa defensores	Facilitadores en Fiscalías y PJ	Fiscales y agentes del MP	Personas Juzgadas	Peritos
Baja California	0.51	3.66	1.55	1.20	1.42	6.65
Nacional	1.00	2.68	1.16	3.95	1.55	5.11

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

## Tasa de agencias del MP por cada 100 mil habitantes

La infraestructura con la que cuenta el SJP es importante, porque determina el grado de efectividad de cada instancia y el sistema en su conjunto. Aquí nos referimos a la tasa de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, porque representa la etapa 'de entrada' al SJP. Su despliegue nos indica qué tan accesible es la justicia para las personas.

En Baja California, existen 2.8 agencias por cada 100 mil habitantes, cifra similar al promedio nacional, que fue de 2.9.

## Tabla 21. Tasa de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes

Entidad	Tasa
Baja California	2.8
Nacional	2.9

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

## Capacidad de las ciencias forenses

Los servicios forenses en Baja California cuentan con tres anfiteatros, 12 planchas y 22 laboratorios de análisis forense. Estos datos deben analizarse en relación con el número de homicidios en el estado, en particular, como se ha mencionado, con las capacidades estructurales de Tijuana, que tiene una de las tasas más altas de homicidios en el país.

## Tabla 22. Infraestructura forense

Entidad	Anfiteatros	Planchas	Laboratorios
Baja California	3	12	22
Nacional	210	1,059	974

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de los censos de procuración e impartición de justicia 2022 del Inegi.

## Adscripción de la instancia de coordinación técnica del SJP

Las instancias de coordinación técnica tienen un papel fundamental para articular los esfuerzos de consolidación y mejora del SJP a nivel local. En este sentido, la coordinación estatal es necesaria para el diálogo entre instituciones y entre ámbitos de gobierno, así como en el establecimiento de objetivos y metas en común, y su seguimiento. De no contar con un esfuerzo articulador y promotor del diálogo y la colaboración, las instancias seguirán siendo miopes en sus diagnósticos y limitadas en sus soluciones.

En Baja California la instancia u órgano que adquiere la función de coordinar a las instituciones que conforman el SJP es la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del estado, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Interno de la Consejería Jurídica en el artículo 38, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2021<sup>25</sup>. La Dirección de los Asuntos de Justicia, dependiente de la Consejería, tiene entre sus atribuciones la coordinación con los operadores del sistema de justicia penal para la consolidación del propio sistema. Si bien esta instancia no tiene facultades en materia de planeación o presupuestación relacionada con todos los actores del sistema, sí podría ser un canal de comunicación entre operadores para la definición de objetivos comunes.

<sup>25</sup> Reglamento Interno de la Consejería Jurídica en el artículo 38, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2021. Disponible en: [https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/consejeria\\_juridica/Periodico-109-CXXVIII-20211231-Reglamento-Consejeria-Juridica.pdf](https://www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/consejeria_juridica/Periodico-109-CXXVIII-20211231-Reglamento-Consejeria-Juridica.pdf)

## Tabla 23. Índice de Coordinación Técnica

Entidad	Eje 1 Coordinación y articulación	Eje 2 Planeación y presupuestación	Eje 3 Facilitadores	Eje 4 Normatividad	ICTE
Baja California	1.00	0.50	0.50	0.28	62.50
Promedio Nacional	0.51	0.34	0.23	0.28	34.46

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

### Índice ICTE (Coordinación Técnica)

Para analizar si las instancias de coordinación técnica tienen las facultades para realizar una coordinación interinstitucional de manera eficaz, a partir de Hallazgos 2019 hemos construido el Índice ICTE, que mide los cuatro ejes principales de la coordinación técnica de la siguiente manera:

- **Coordinación y articulación.** Este eje incluye: coordinación horizontal entre las instituciones operadoras del sistema, y articulación vertical con los niveles federal y municipal de gobierno.
- **Planeación, presupuesto, monitoreo y evaluación para la coordinación técnica.** Este eje incluye: planeación; diseño presupuestal, seguimiento y monitoreo, y evaluación y diagnóstico.
- **Facilitadores para la coordinación técnica.** Este eje incluye: capacitación, infraestructura, sistemas informáticos, y bases de datos.
- **Normatividad para la coordinación técnica.** Incluye homologación de criterios, acuerdos y lineamientos, y propuestas de modificación del marco normativo.

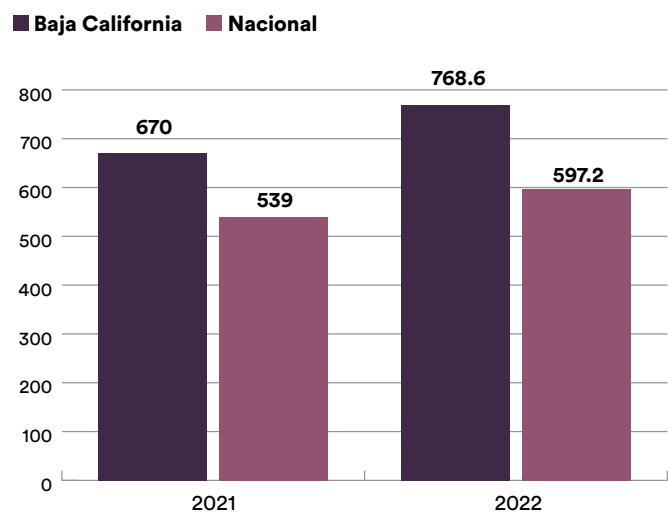
El Índice ICTE reproduce el modelo de análisis del SJP sólo que a un nivel de desagregación menor y enfocándose exclusivamente en las instancias de coordinación técnica. Esto es así porque los mismos objetivos institucionales e insumos que son deseables para el SJP en su conjunto, y que se requieren para que cada organización del sistema cumpla con sus funciones, también se necesitan para que cada área al interior de cada organización pueda llevar a cabo la parte que le corresponde

El Índice de Coordinación Técnica en Baja California para 2022 es de 62.5, ubicándose casi 30 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, que es de 34.4. Todos los ejes del ICTE para Baja California se encuentran por encima del promedio nacional.

### Ranking de capacidad institucional del SJP de Baja California

Baja California alcanzó un puntaje de 768.6 en el ranking nacional de capacidad institucional que evalúa los insumos y objetivos de las seis instituciones que conforman el SJP. Se ubicó en el octavo lugar de este ranking nacional, con 171 puntos por encima del promedio nacional. También se observó un incremento de 98 puntos respecto del resultado alcanzado en 2021.

### Gráfica 17. Ranking de capacidad institucional del SJP: Baja California versus nacional, 2021-2022



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

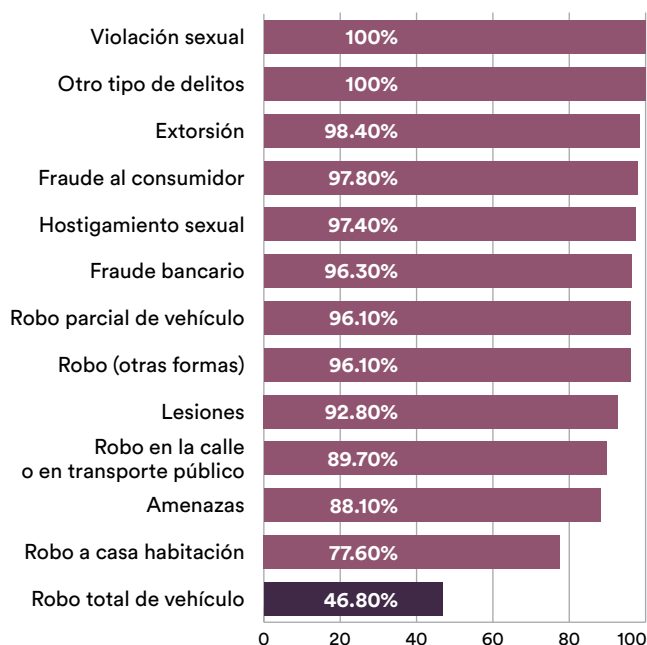


## Sociales

### Cifra negra por tipo de delito

Como hemos visto, la cifra negra de delitos se estima a partir de la proporción de delitos que no derivaron en una carpeta de investigación, ya sea por voluntad de la presunta víctima al no denunciar o porque la denuncia, a juzgar por las instituciones, no ameritó el inicio de la investigación. Ahora, en un análisis por tipo de delito, la cifra negra en Baja California por violación sexual exhibe un 100%, seguida de la extorsión (98.4%) y el fraude al consumidor (97.8%). Los delitos con menor porcentaje de cifra negra son el robo total de vehículo, con 46.8% y el robo a casa habitación, con 77.6%.

### Gráfica 18. Cifra negra por delito en Baja California durante 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Envipe 2022, Inegi.

### Razones por las que las personas no denuncian

Se estima que, en Baja California, entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades destacan la pérdida de tiempo (45.2%); que el delito era de poca importancia (11.8%) o que no se tenían pruebas (10.6%). Por otra parte, la suma de las razones por las que la ciudadanía no denuncia y que son atribuibles a la autoridad, como desconfianza, trámites largos y difíciles,

### Gráfica 19. Razones para no denunciar en Baja California 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Envipe 2022, Inegi.

actitud hostil de la autoridad y miedo a ser extorsionado en Baja California, equivalen a un 62.7%, mientras que a nivel nacional este porcentaje es de 61.1%.

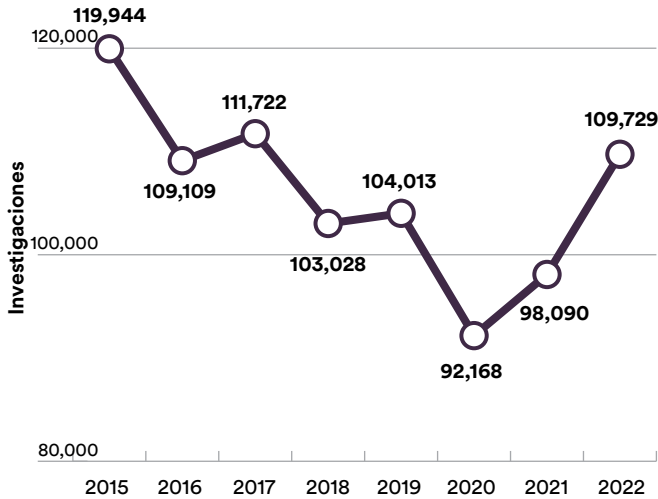
### Incidencia delictiva del fuero común por año

Durante 2022, en Baja California, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se registraron un total de 109,729 delitos contenidos en carpetas de investigación, lo que refleja un aumento de 11.8% con respecto al año anterior. En promedio, se iniciaron diariamente 301 carpetas de investigación en la entidad. Como se aprecia en la siguiente gráfica, en 2020, debido a la contingencia sanitaria por covid-19, los datos de incidencia delictiva del fuero común disminuyeron en 11.3% con respecto del año anterior. Sin embargo, a partir de 2021 han aumentado el número de delitos reportados: en 2021 hubo una variación porcentual de 6.4% con respecto al año anterior, situación que se repitió en 2022.

### Investigaciones en las que el Estado tiene un deber de protección reforzado

Los delitos en los que las víctimas usuales obligan a que el Estado tenga un deber reforzado, como el acoso sexual, la corrupción de menores, el feminicidio y el hostigamiento sexual, se han mantenido con cifras relativamente bajas y estables a lo largo del tiempo. Entretanto, el incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar ha tenido altibajos a lo largo del tiempo, con un incremento muy pronunciado en 2019, luego una disminución para 2020 y, a partir de ahí, un incremento paulatino hasta 2022.

**Gráfica 20. Serie de tiempo de la incidencia delictiva del fuero común en Baja California, 2022**



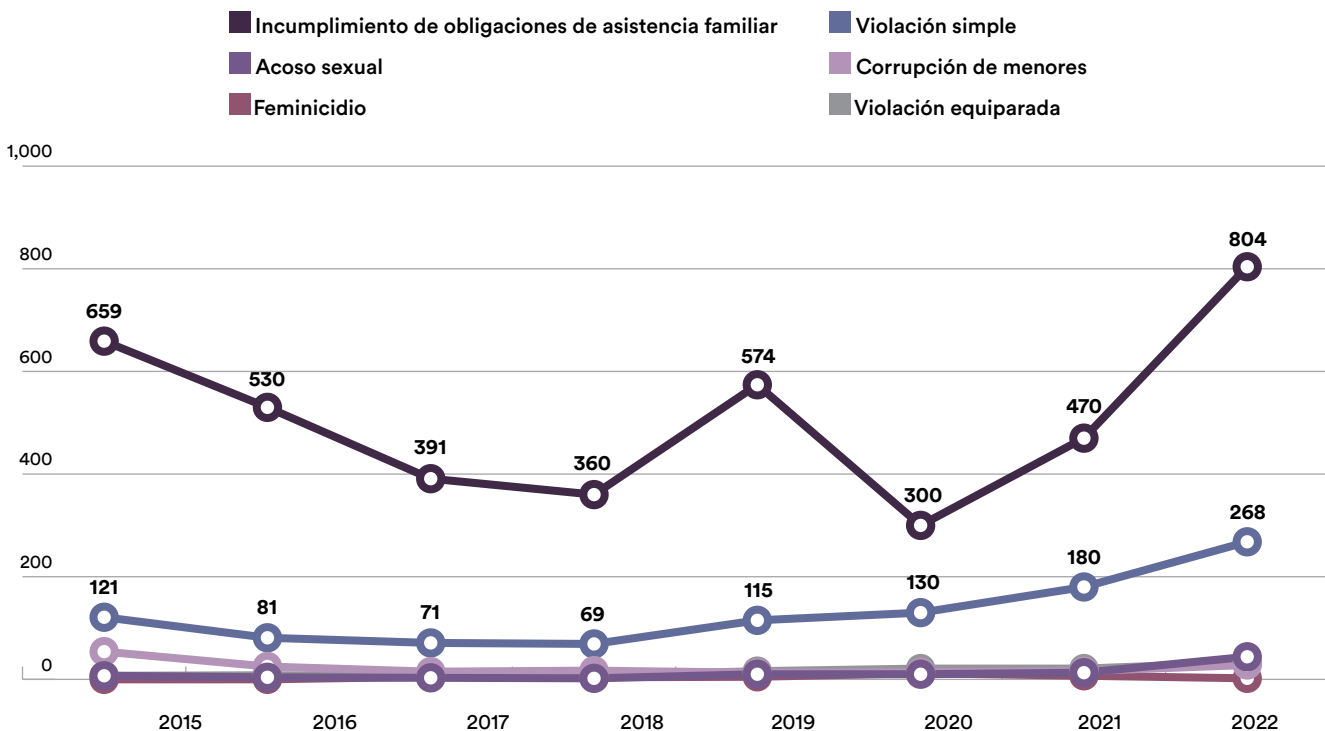
Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del SESNSP.

Otro delito que también ha presentado variaciones es la violación simple, aunque a partir de 2018 mantiene un incremento preocupante, por lo que sería pertinente poner especial atención en el comportamiento de este delito en Baja California para el diseño preventivo de medidas que ataquen este fenómeno desde sus causas.

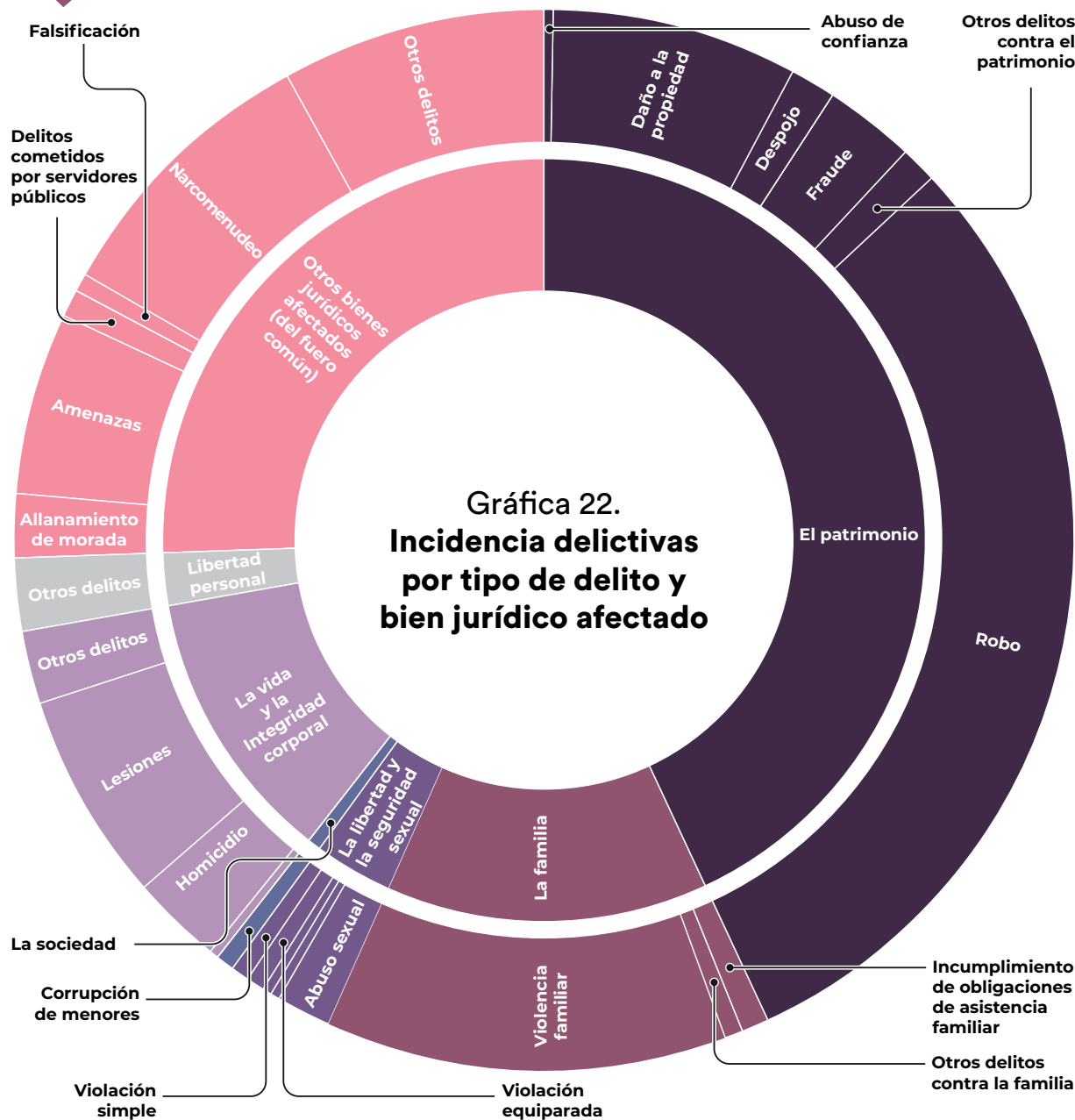
### Incidencia delictiva por tipo de delito y bien jurídico afectado

Un análisis detallado de carpetas de investigación en Baja California permite identificar que el patrimonio es el bien jurídico más afectado, seguido de 'otros bienes jurídicos', la familia y la vida. Ahora bien, entre los delitos que más afectan al patrimonio se encuentran el robo, con 47,421 delitos, y el daño a la propiedad, con 8,231 delitos. Por su parte, el delito que más afecta a la familia es la violencia familiar, con 13,262 delitos, y entre delitos que afectan a la vida se encuentran las lesiones, con 7,047 delitos, y el homicidio con 2,993 delitos. Finalmente, entre los delitos que afectan otro tipo de bienes, el narcomenudeo cuenta con 9,655 delitos, las amenazas, 6,119 y allanamiento de morada, 2,120 delitos.

**Gráfica 21. Serie de tiempo de los delitos en los que el Estado tiene un deber de protección reforzado, Baja California, 2022**



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del SESNSP.



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del SESNSP.

## Delitos más comunes y que más han aumentado en Baja California

Para identificar los cinco delitos más comunes en Baja California se analizaron los datos que provienen del número de carpetas de investigación que publica el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). La información se refiere a los probables delitos registrados en las carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados por la Fiscalía General de Baja California, en el caso de los delitos del fuero común, y por la Fiscalía General de la República, para el caso de los del fuero federal.

El delito más común en Baja California es el robo; en

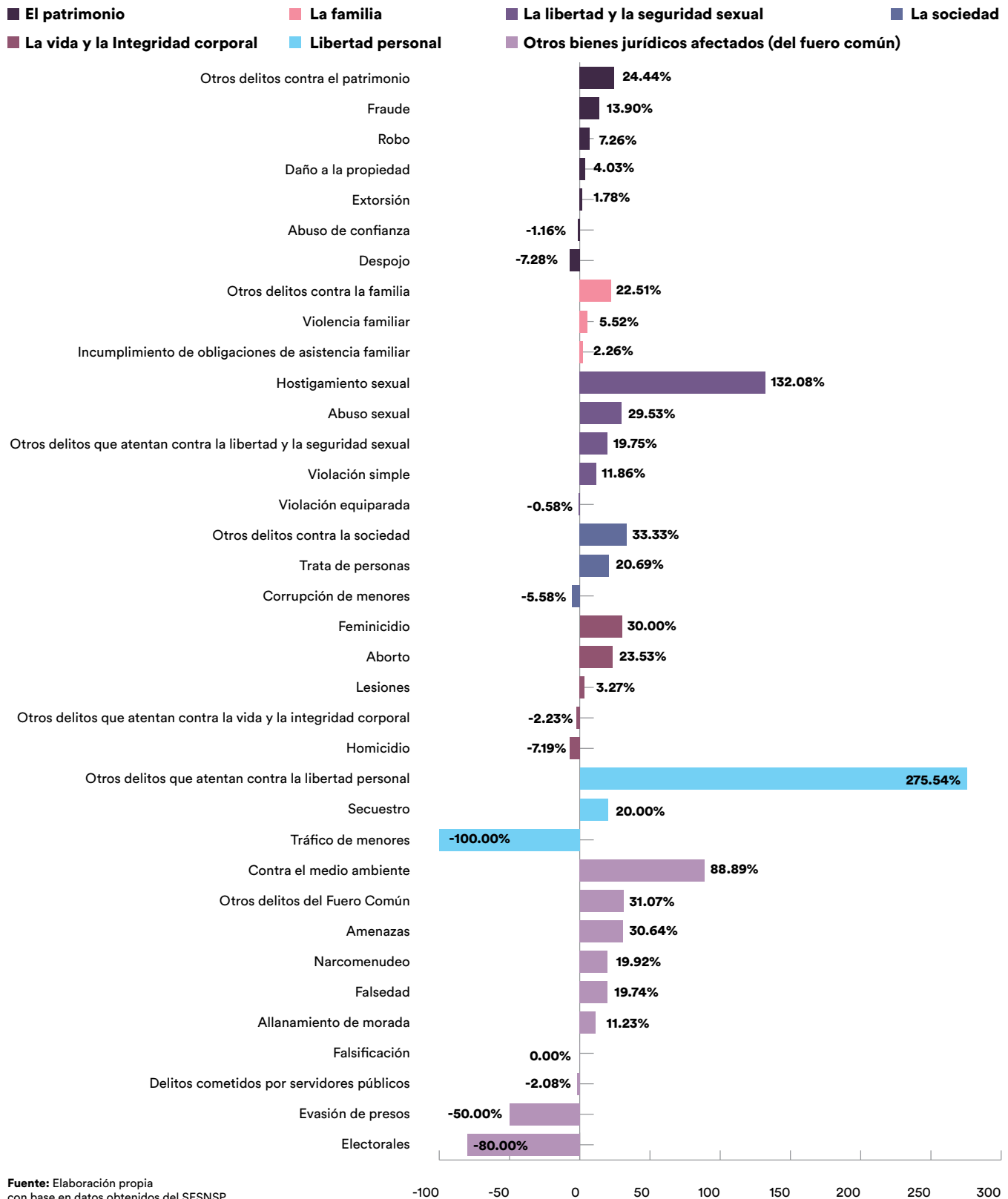
segundo lugar, se encuentra la violencia familiar, y el tercer lugar lo ocupa el narcomenudeo. Finalmente, los otros dos delitos más frecuentes son daños a la propiedad y otros delitos del fuero común.

Entre los delitos que mayor variación porcentual han tenido de 2021 a 2022 se encuentran: otros delitos contra el patrimonio, con una variación de 24.4%; otros delitos contra la familia, con una variación de 22.5%; hostigamiento sexual, que tuvo un incremento de 132% de un año a otro; la trata de personas, que tuvo un incremento de 20.7%; el aborto, con un crecimiento de 23.5%<sup>26</sup>; el feminicidio, con 30%; delitos contra el medio ambiente con 88.8%, y delitos electorales, con 80%.

<sup>26</sup> Esto llama la atención pues a finales de 2021 el Congreso de Baja California despenalizó la interrupción legal del embarazo hasta la semana 12 de gestación.



## Gráfica 23. Variación porcentual de delitos y bien jurídico afectado en Baja California, 2022



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos del SESNSP.





# ¿Cómo mejorar la justicia penal en Baja California?

- **Diseño de la Política de Persecución Penal.** Es recomendable aprovechar la transición de Procuraduría a Fiscalía y el cambio de titularidad para diseñar la Política de Persecución Penal de la Fiscalía en colaboración con otras instituciones y con la sociedad o, en su caso, dar claridad sobre la continuidad al Programa de Persecución Penal del Delito emitido por el anterior fiscal general. Esta iniciativa permitirá definir objetivos compartidos y escuchar las necesidades de la comunidad, fortaleciendo así la legitimidad y efectividad de la institución.
- **Coordinación e investigación.** Es necesario orientar la Fiscalía hacia la coordinación o articulación de investigaciones y de persecución penal en tribunales. Se sugiere fortalecer la relación y capacidades de investigación de las fuerzas policiales, para respaldar legalmente los casos presentados ante los tribunales. Además, estas medidas podrían contribuir a reducir la congestión ministerial en la Fiscalía.
- **Priorización de delitos.** Dada la situación particular de Baja California, se propone elaborar políticas dirigidas a reducir los homicidios dolosos y la desaparición de personas, especialmente en Tijuana y sus alrededores. La atención prioritaria a estos delitos puede tener un impacto significativo en la seguridad ciudadana.
- **Articulación interinstitucional en delitos específicos.** Ante el aumento en la denuncia de delitos como la trata de personas, el secuestro, el narco-menudeo y la desaparición forzada de personas, se sugiere la articulación interinstitucional con organizaciones especializadas en migración. Este enfoque integral puede mejorar las investigaciones y combatir eficazmente las redes criminales involucradas en diversos delitos como el homicidio doloso, el narco-menudeo y el tráfico de armas. Además, se insta a tratar el aumento preocupante de la violación simple desde 2018, mediante medidas específicas que ataquen las causas subyacentes de este fenómeno.

- **Revisión de sentencias y delitos específicos.** Se recomienda una revisión interinstitucional de las sentencias de primera instancia que resultaron en un fallo absolutorio, especialmente en delitos como desaparición forzada y homicidio; así como respecto de las sentencias que fueron impugnadas y posteriormente revocadas o modificadas en mayor medida, como sucede en los casos de homicidio, trata de personas, violencia familiar, fraude y daño en propiedad ajena.
- **Despenalización del aborto.** Considerando los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Baja California debería dejar de perseguir el aborto. La situación actual es preocupante, ya que lejos de dejar de sancionar, ha aumentado el número de casos que son perseguidos en el estado.
- **Revisión de casos de flagrancia y gestión judicial.** Se insta a revisar la dependencia por parte de las fiscalías a los supuestos de flagrancia (recordemos que Baja California presenta un alto porcentaje en comparación con la media nacional: 18% más) para la judicialización de los casos. Además, se propone dar seguimiento a las políticas de gestión de audiencias, y revisar las cargas de trabajo que afectan la capacidad de la Fiscalía para judicializar casos.
- **Calendarización de audiencias.** En sede judicial, se observan datos que podrían indicar buenas prácticas, ya que el diferimiento de audiencias es bajo, a pesar de que la necesidad de agendamiento de las mismas desde 2020 a la fecha ha crecido anualmente en 60%. Es recomendable, por tanto, dar seguimiento a las políticas de gestión de audiencias en Baja California, que podrían ser compartidas a otras entidades federativas.
- **Transparencia Institucional.** Se sugiere recopilar información detallada sobre los tiempos procesales en cada etapa del sistema judicial, como un indicador clave de la efectividad institucional y el respeto a los derechos. Además, es recomendable recabar y proporcionar datos sobre las capacidades de la asesoría jurídica de víctimas, con el fin de mejorar la transparencia en este servicio esencial.
- **Revisión de las condiciones de los jueces de ejecución.** Dada la carga de trabajo elevada de los jueces de ejecución en comparación con la tasa nacional, se recomienda revisar sus condiciones, capacidades y cargas de trabajo. Esto garantizará un sistema más equitativo y eficiente para las personas recluidas.
- **Mejora en la atención de denuncias.** Con el objetivo de fomentar la participación ciudadana, se sugiere revisar las razones por las cuales la población no denuncia (62.7%), y diseñar medidas institucionales para mejorar la percepción y atención al público en la presentación de denuncias ante la policía y la Fiscalía.

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

**Alejandro Navarro y Susana Camacho**  
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 Baja California (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.



**México Evalúa**

CENTRO DE ANÁLISIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.