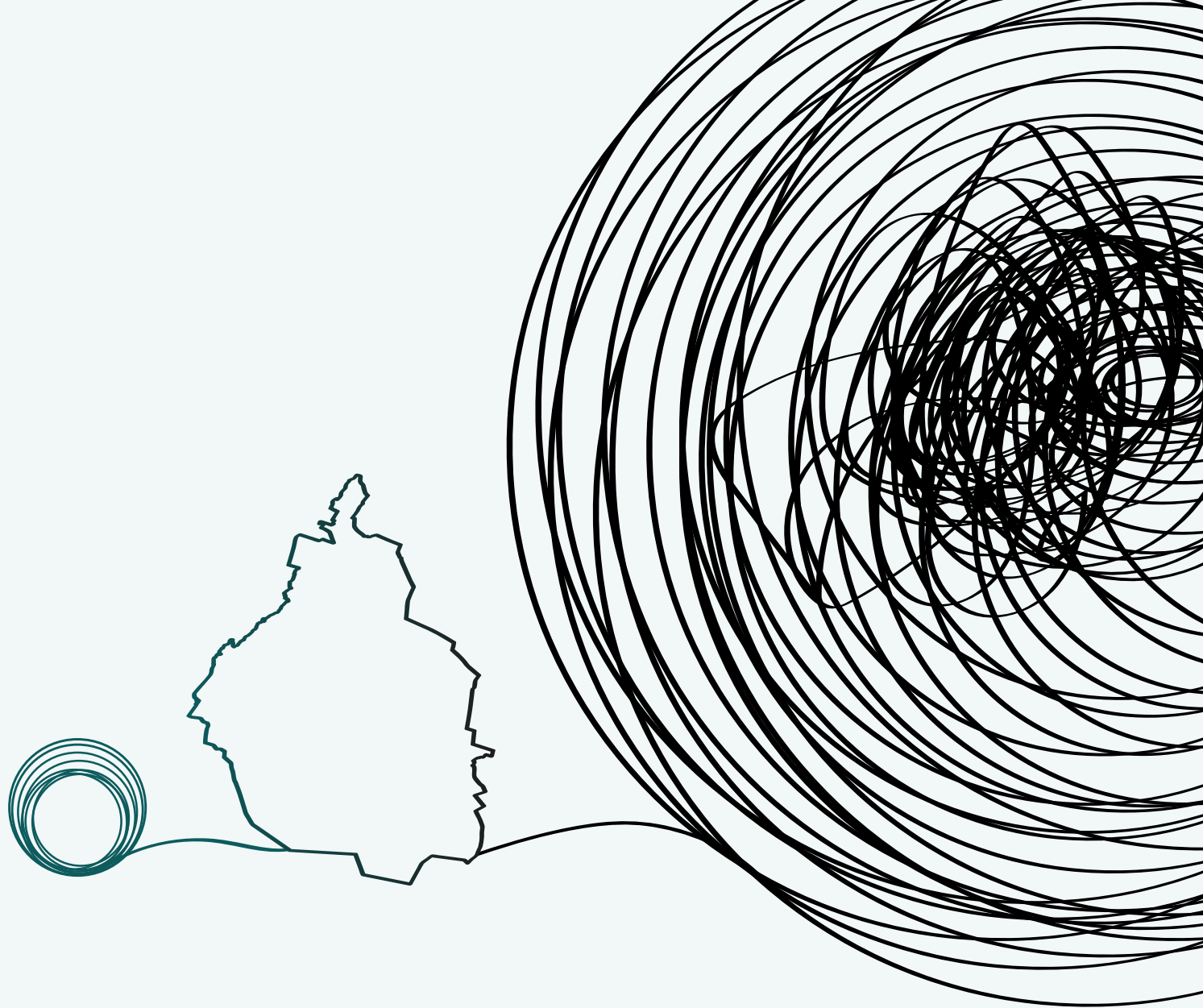
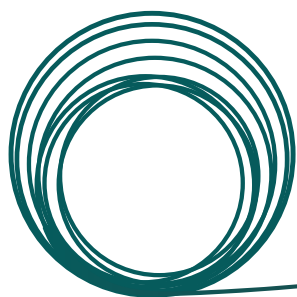




Hallazgos desde lo local 2020

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en CDMX





Introducción

Si bien la reforma constitucional de 2008 en materia de justicia penal representó un cambio a nivel país en el modelo para la atención y resolución de conflictos penales, cada orden de Gobierno, tanto federal como en las 32 entidades federativas, ha avanzado de manera paulatina y diferenciada en su implementación y consolidación.

Partiendo de lo establecido en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el sistema de justicia acusatorio, oral y adversarial encuentra algunas diferencias y particularidades en el andamiaje institucional y normativo de cada estado –por ejemplo, el código penal, el carácter de las procuradurías o fiscalías, la ubicación orgánica de las defensorías y comisiones de víctimas–. ¿Qué implica este hecho con respecto a su funcionamiento y los resultados esperados?

Para responder esta interrogante hemos desarrollado ‘capítulos locales’ del reporte *Hallazgos*. A través de ellos realizamos una evaluación más profunda y detallada de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y los resultados del sistema de justicia penal en varios estados. El año pasado iniciamos con Nuevo León, Coahuila y Ciudad de México; este año adicionamos Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco y Nayarit.

La serie de análisis nos permite conocer de manera objetiva y a partir de fuentes de información primaria el estado del sistema de justicia penal (SJP) de cada entidad en cuestión, desde una perspectiva sistémica y de política pública. En estos capítulos también examinamos los cambios en los resultados del sistema con respecto al año anterior y los promedios nacionales.

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

Con este nivel de detalle los resultados que aquí presentamos facilitan la identificación de aspectos de mejora de cada sistema de justicia local, sobre los cuales realizamos recomendaciones de política pública conforme a parámetros generales y estándares internacionales, y reconociendo las necesidades específicas de cada contexto social. Además, en esta edición presentamos los resultados de la encuesta telefónica a población abierta que realizamos en 2020, sobre conocimiento, percepción y experiencia en relación con el sistema de justicia penal a nivel local.

Presentamos los resultados de la evaluación del SJP a nivel local para 2020.



Metodología

P

Para la evaluación del SJP a nivel local tomamos como base la metodología del reporte *Hallazgos* a nivel nacional, que está enfocada en el seguimiento del sistema como una política pública, en la que tienen que confluir determinados condicionantes, habilitantes y resultados¹.

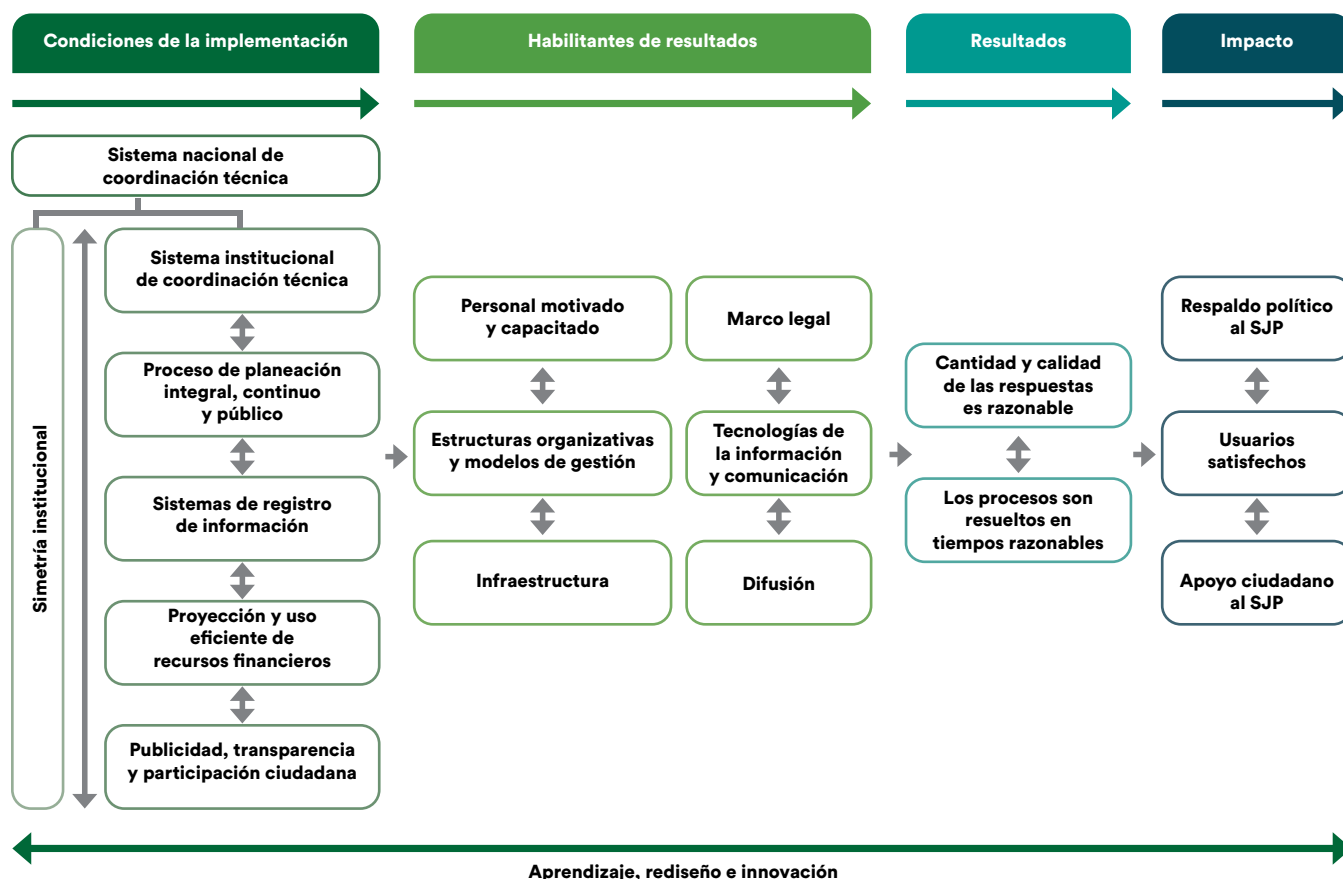
La metodología tiene una lógica sistémica e integral del sector justicia. Con ella se pueden abordar las funciones de seguimiento y evaluación, así como observar y dimensionar los indicadores de cada institución en lo particular, sin perder de vista que para alcanzarlos es menester que se cumpla una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

- **Priorización de la calidad frente a la cantidad.** Se otorga una mayor ponderación a la calidad de los servicios y procesos que al cumplimiento de plazos o la magnitud de las acciones realizadas.
- **Enfoque ciudadano.** La perspectiva del usuario es un criterio transversal de evaluación en todo el proceso, pues el sector justicia tiene como objetivo hacer uso eficiente de sus recursos para brindar servicios de la mejor calidad posible, garantizando los derechos humanos de todas las partes involucradas.
- **Máxima publicidad.** El análisis se alimenta de información pública; está hecho para ser utilizado por la sociedad civil.

¹ Para conocer más detalles sobre la metodología de *Hallazgos*, ver: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/11/metodologia_seguimiento_web.pdf



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



Fuente: CIDAC (2016).

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

Las fuentes de información que se utilizaron son de dos tipos principales²: 1) respuestas a las solicitudes de acceso a la información presentadas por México Evalúa a cada institución de cada estado; 2) documentación y bases de datos oficiales disponibles en medios digitales. El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

² Cabe señalar que, para algunos indicadores analizados del SJP de Ciudad de México, se utilizaron los datos recopilados a través de las respuestas a las solicitudes de información pública presentadas por México Evalúa, a diferencia del reporte Hallazgos Nacional donde se utilizaron fuentes de acceso público que permiten obtener datos para todas las entidades del país. Por esta razón pueden existir variaciones en los resultados de los indicadores.



El sistema de justicia penal a nivel local: ¿cómo se compone?

D

escripción general

Aunque desde 2014 el país se rige por un solo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual determina el tratamiento de los casos que ingresan al sistema de justicia penal, su operatividad es distinta en cada entidad federativa, pues depende, en principio, de cómo se estructuran las instituciones que conforman la administración estatal. El siguiente esquema representa a grandes rasgos la conformación del sistema de justicia penal en Ciudad de México, y ubica a las diferentes instituciones operadoras dentro del aparato estatal.

Aspectos generales por institución

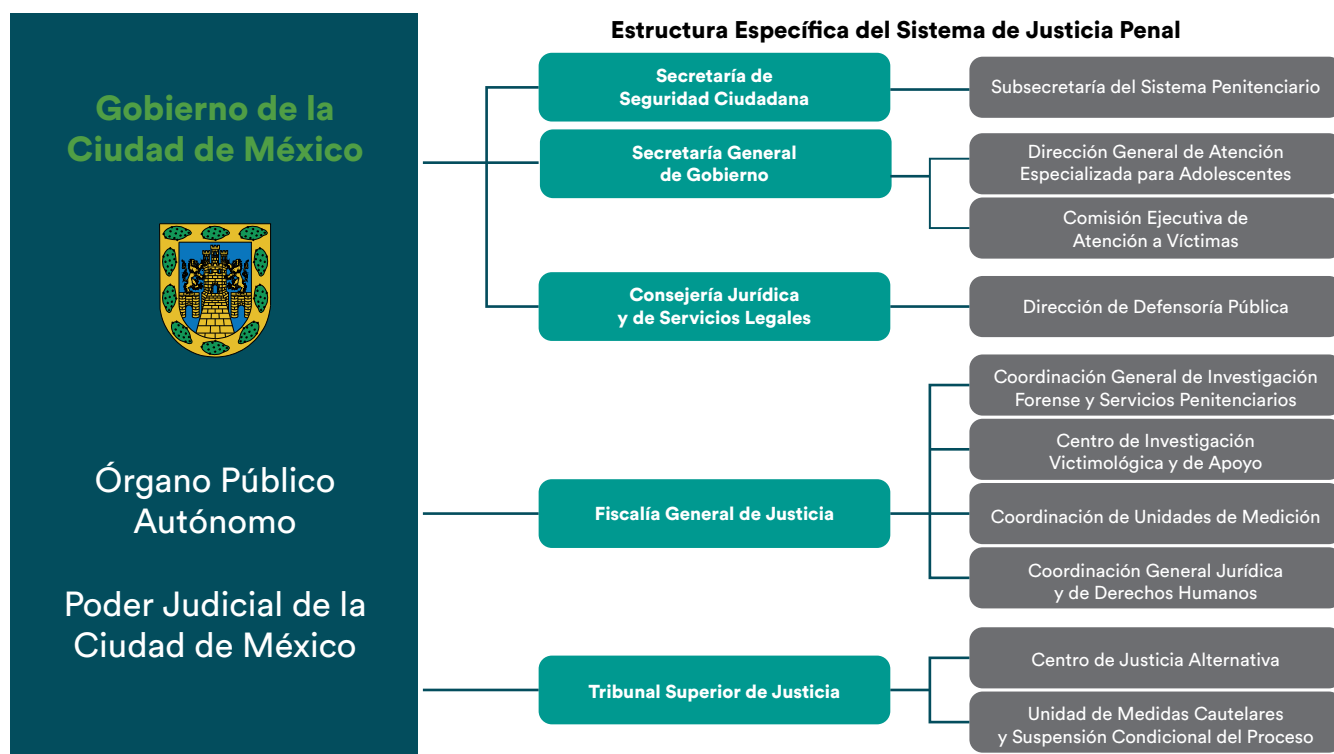
Fiscalía General

La Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México es un organismo público constitucional, de carácter especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión plena. Está encabezada por el fiscal general, sobre quien recae la rectoría y conducción de la institución del Ministerio Público³.

³ Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/fccb58883ac799861f7de653d3320d5604f859f9.pdf>



Figura 2. Sistema de Justicia Penal en CDMX



Fuente: Secretaría de Gobernación, 2020.

La persona titular de la Fiscalía dura en el cargo cuatro años y es electa por mayoría calificada del Congreso, a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto. Tal persona puede ser ratificada por un periodo más a propuesta del Consejo⁴.

Actualmente, el cargo de fiscal general lo ocupa Ernestina Godoy Ramos, quien fue nombrada para el periodo de enero 2020 a enero de 2024. En diciembre de 2019 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con la cual transitó de Procuraduría a Fiscalía, como órgano autónomo.

La Fiscalía cuenta, entre otras figuras, con coordinadores generales, agentes del Ministerio Público, contralor interno, directores generales, fiscales, supervisores, Unidad de Asuntos Internos, agentes de la Policía Investigadora, peritos y personal de apoyo administrativo. Forman parte del Servicio Civil de Carrera los agentes

del Ministerio Público, agentes de la Policía Investigadora y los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la institución⁵.

Poder Judicial

El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que cuenta con una Sala Constitucional, un Consejo de la Judicatura y juzgados. Los magistrados del Tribunal son designados a propuesta del Consejo, el cual envía ternas, y ratificados por las dos terceras partes de los diputados del Congreso. Los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia eligen por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo preside dura en su encargo cuatro años⁶.

Actualmente, la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia recae en Rafael Guerra Álvarez, quien fue electo en 2019 y concluirá su periodo en 2023⁷.

⁴ Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/76f67cbc87855c534dc1cf122b4f51377115be20.pdf>

⁵ Sitio Oficial de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.fgjcdmx.gob.mx/>

⁶ Constitución Política de la Ciudad de México

⁷ Sitio oficial del Poder Judicial de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>

El Tribunal Superior de Justicia cuenta con una sala en materia constitucional, 10 salas en materia civil, cinco en materia familiar, siete salas en materia penal, dos salas en materia de ejecución de sanciones penales, y dos salas en materia de justicia para adolescentes.

Defensoría Pública

La Constitución Política local establece que el Instituto de la Defensoría Pública es un organismo autónomo especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cuenta con autonomía técnica y de gestión, plena independencia funcional y financiera, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna⁸.

No obstante, antes del cierre de la presente edición esta disposición constitucional no se había puesto en marcha, por lo que la Defensoría Pública continuaba a cargo de la Dirección de Defensoría Pública adscrita a la Consejería Jurídica y de Servicio Legales de la Ciudad de México. El puesto de director de Defensoría Pública se encuentra vacante⁹.

Asesoría jurídica de víctimas

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México es un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria. La Comisión cuenta con una persona comisionada para su administración, una Junta de Gobierno para la toma de decisiones y una Asamblea Consultiva como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad¹⁰.

La persona comisionada es nombrada por el titular de la Jefatura de Gobierno, a propuesta del Congreso local.

Su periodo es de cinco años, pudiendo ser ratificada por el Congreso para un segundo periodo. Hoy el comisionado es Armando Ocampo Zambrano¹¹.

Secretaría de Seguridad Pública

La Secretaría de Seguridad Ciudadana es una dependencia de la Administración Pública Centralizada del Gobierno de la Ciudad de México. El titular de la Secretaría es nombrado por el titular de la Jefatura de Gobierno. Hoy el cargo está asignado a Omar Hamid García Harfuch¹².

La Secretaría cuenta con los siguientes cuerpos policiales: Policía Preventiva, Policía Auxiliar, Policía de Control de Tránsito, Policía Bancaria e Industrial, Policía Cívica, Policía Turística, Policía de la Brigada de Vigilancia Animal y Cuerpos Especiales¹³.

Unidad de Medidas Cautelares

La Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso está adscrita al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México¹⁴. Es encabezada por Moisés Prats Villers¹⁵.

Sistema penitenciario

El sistema penitenciario en la Ciudad de México está a cargo de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, adscrita a la Secretaría de Seguridad Ciudadana. El subsecretario es nombrado por el titular de dicha Secretaría, en un cargo para el que no existe una duración definida.

La Ciudad de México cuenta con 13 Centros de Reclusión para adultos, 11 para varones y dos para mujeres, además de un Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social¹⁶.

⁸ Ibid.

⁹ Sitio Oficial de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/secretaria/directorio>

¹⁰ Ley de Víctimas para la Ciudad de México. Recuperado de: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5e7/a64/56b/5e7a6456b77e9983228000.pdf>

¹¹ Sitio Oficial de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México. Disponible en: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/dependencia/directorio>

¹² Sitio Oficial de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

¹³ Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/070231dc120d80fffd1b5550784410b9a1cfb6.pdf>

¹⁴ Sitio Oficial del Poder Judicial de la Ciudad de México. Disponible en: <http://directorio.poderjudicialcdmx.gob.mx/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.



CAPÍTULO

2

Condicionantes:

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

Introducción

La justicia penal no se construye a través de la operación aislada de actores individuales, sino que es producto de complejas interrelaciones que se articulan de forma general y en cada uno de los casos que entran al sistema. Claro está que cada actor institucional cumple una función y tiene un rol específico; busca el cumplimiento de objetivos alineados a sus propias metas a la vez que maximiza sus resultados, pero si cada institución se guía por un horizonte aislado, se pierde la dimensión sistémica y se pagan altos costos en forma de una subóptima operación y una inadecuada distribución de recursos.

Así, un requisito esencial para la operación del sistema de justicia penal es la adecuada y calibrada coordinación de la operación de cada una de las instituciones que lo componen. Esta coordinación parte por la definición de problemáticas y retos, así como de metas y objetivos comunes.

La articulación de una justicia penal que reduzca la impunidad, provea salidas adecuadas para cada caso, promueva la protección de los derechos de las personas involucradas, atienda a las exigencias de justicia y dé una respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía requiere establecer definiciones comunes. Debe, específicamente, identificar retos, objetivos, necesidades y recursos disponibles que sean los ejes de tal articulación y de la coordinación entre los múltiples actores.

El análisis de los condicionantes de la operación del sistema se da a través de seis ámbitos. Uno horizontal, común a todos, que es la *coordinación técnica*, cuyo objetivo es la generación y seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal o a través de las instancias nacionales de coordinación



técnica (ICTE). Y cinco ámbitos transversales a los condicionantes de cada uno de los sistemas locales de justicia penal: 1. el sistema institucional de coordinación técnica; 2. el proceso de planeación integral continuo y público; 3. los sistemas de registro de información; 4. la proyección y uso eficiente de los recursos financieros, y 5. la publicidad de la información, transparencia y participación ciudadana. Estos ámbitos determinan la *simetría institucional*. Cada uno de estos aspectos define e impacta en la capacidad del sistema para cumplir sus metas y objetivos.

2.1 Normatividad

El 19 de febrero de 2018 se publicó la Ley de Víctimas para la Ciudad de México.

El 24 de diciembre de 2019 se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, con el objeto de regular la forma de organización, el funcionamiento y el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General.

2.2 Instancia de coordinación técnica estatal

En información que recopilamos no hay registro de que Ciudad de México cuente con una instancia de coordinación técnica.

2.3 Sistema de planeación

Un elemento central para lograr la adecuada coordinación del sistema de justicia procesal penal (y, por lo demás, pilar de la consolidación del sistema de justicia) es la planeación sistémica, a través de la cual se establecen las metas, objetivos y retos comunes, y se logra un planeamiento de las estrategias para hacer frente a ellos.

La planeación es una actividad esencial de las instituciones públicas y privadas: brinda las condiciones para el establecimiento de objetivos y metas realistas, facilita la iden-

tificación de las estrategias necesarias para alcanzarlos y permite el diseño de las actividades a través de las cuales se lograrán dichas metas. En justicia penal el trabajo de planeación resulta más complejo, dado que es un proceso que requiere de la sinergia de esfuerzos por parte de múltiples instituciones, con lógicas e incentivos diferentes.

Los ejercicios de planeación sistémica permiten identificar los retos comunes sólo a través del análisis de las necesidades específicas de cada institución. Por ello, este tipo de planeación visibiliza las asimetrías existentes entre las instituciones operadoras, punto de partida para igualar las armas procesales de las partes.

En este sentido, el primer esfuerzo que se observa es la planeación estratégica, expresada en la construcción de programas sectoriales, cuyo fin es definir los objetivos estatales en la procuración de justicia penal y establecer las estrategias para alcanzarlos. Otro componente importante de los programas sectoriales son los indicadores de desempeño, que miden el avance en el logro de los objetivos y sirven de insumo para la calibración de las acciones realizadas. El presupuesto de las instituciones se diseña con base a los programas sectoriales: sólo las estrategias definidas en los programas tendrán partidas presupuestales.

En un diferente nivel de planeación se encuentran los planes interinstitucionales, en los que se busca realizar una alineación de las metas y actividades de varias instituciones para el logro de un objetivo común. Este nivel es necesario para el desarrollo de actividades y el cumplimiento de metas en las instituciones estrechamente interrelacionadas e interdependientes, como las que entran en juego en el sistema de justicia procesal penal.

2.2.1 Instrumentos, mecanismos y esfuerzos de planeación

Con el fin de analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del sistema de justicia penal en Ciudad de México, las cuestionamos sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales estipulados en el plan estatal de gobierno o en la planeación sectorial. La Tabla 1 muestra los hallazgos.

Tabla 1. Instituciones que prevén obligaciones, metas u objetivos para la institución en el Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial

■ Prevé ■ No prevé ■ Sin información						
Fiscalía o Procuraduría	Defensoría Pública	Asesoría Jurídica de Víctimas	Poder Judicial	Seguridad Pública	UMECA	Sistema Penitenciario



A continuación, presentamos a detalle lo reportado por cada institución estatal.

Fiscalía

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

Defensoría Pública

En la respuesta a nuestra solicitud de información no hay datos que hagan referencia a un Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

No contamos con un dato vinculado con un Plan de Gobierno estatal o planeación sectorial con respecto a víctimas, por lo que toca a la respuesta de la Fiscalía. En el informe emitido por la comisión tampoco se encuentra un dato que señale un plan de tal naturaleza.

Poder Judicial

Cuenta con el llamado Plan Institucional de la Ciudad de México, a través del cual se definen líneas y objetivos estratégicos, objetivos específicos y líneas de acción. El plan que se está ejecutando es el 2019-2021.

2.4 Proyección y uso de los recursos financieros

El monto de recursos invertidos en el sistema de justicia penal facilita su operación e incrementa su impacto, siempre y cuando obedezcan a un adecuado y responsable ejercicio de planeación. Aun cuando la salud de las finanzas públicas no garantice un incremento constante de los presupuestos asignados, la cantidad programada debe ser racionalmente ejercida, priorizando las necesidades institucionales más urgentes, bajo la óptica del funcionamiento del sistema.

2.4.1 Racionalidad sistémica en la distribución presupuestal

Durante el ejercicio fiscal 2020 de Ciudad de México, se asignó un presupuesto de 32,277,774,556.25 a las

instituciones de procuración de justicia. Comparado con 2019, este monto supone un aumento del 8.1%. El desglose por institución deja ver que la Defensoría Pública recibió el mayor incremento presupuestal, al recibir un 777.1% más que el periodo anterior. También recibieron aumentos la Fiscalía (8.1%) y la Secretaría de Seguridad Pública (6.9%). En el otro extremo, la CEAV sufrió un exagerado recorte presupuestal de 97.4%, que claramente compromete el desempeño de la institución y, sobre todo, la protección de los derechos de las víctimas. Por su parte, el Poder Judicial experimentó una disminución del 2.5% en su presupuesto.

Tabla 2. Variaciones presupuestales respecto al año anterior por institución

	2019	2020	Variación (Δ) 2019 - 2020
Seguridad Pública	\$16,315,804,292.88	\$17,440,169,506.00	6.9%
Fiscalía/ Procuraduría	\$6,585,048,623.95	\$7,116,332,696.41	8.1%
Defensoría Pública	\$167,804,210.64	\$1,471,885,908.00	777.1%
CEAV	\$391,723,948.82	\$10,362,766.61	-97.4%
Poder Judicial	\$6,398,236,086.11	\$6,239,021,659.23	-2.5%
Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal	\$29,858,619,181.40	\$32,277,774,556.25	8.1%

Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de la Ciudad de México.

2.4.2 Presupuestos institucionales: ratios presupuestarios

Las proporciones entre los presupuestos asignados a los diferentes actores procesales de la capital muestran variaciones sumamente importantes. Observamos que la CEAV recibe un centavo por cada peso que recibe la Defensoría Pública, quien a su vez recibe 21 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía, y ésta última recibe 41 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Simetría presupuestal 2020

	CDMX
Razón presupuesto (FGE:SSP)	\$0.41
Razón Presupuesto (Defensa:FGE)	\$0.21
Razón Presupuesto (CEAV:Defensa)	\$0.01



Tabla 4. Relación presupuestal y cargas de trabajo institucionales, en tasa de 100 mil habitantes*

Presupuesto/100,000 habitantes			Cargas de Trabajo	
Seguridad Pública	Nacional	\$69,075,018.02	24849	Victimización. Delitos Cometidos por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$189,362,383.81	37254	
Fiscalía/Procuraduría	Nacional	\$38,168,399.17	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$77,267,925.80	2723	
Defensoría Pública	Nacional	\$3,169,636.10	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$15,981,485.97	2723	
CEAV	Nacional	\$1,007,681.32	1730	Incidencia. Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$112,517.15	2723	
Poder Judicial	Nacional	\$29,082,884.99	160	Judicializados. Casos judicializados por cada 100 mil habitantes
	CDMX	\$67,742,232.30	285	

* Para comparar el presupuesto de la SSP se utilizó como carga de trabajo, la tasa de victimización del ENVIPE. Los presupuestos de la Fiscalía, Defensoría Pública y CEAV, se compararon con la Incidencia Delictiva del SESNP. Entretanto, el presupuesto del Poder Judicial se comparó con la cantidad de casos judicializados del CNJE.

Fuente: Respuestas a solicitudes de información elaboradas por México Evalúa.

2.4.3 Racionalidad: carga de trabajo en la asignación presupuestal

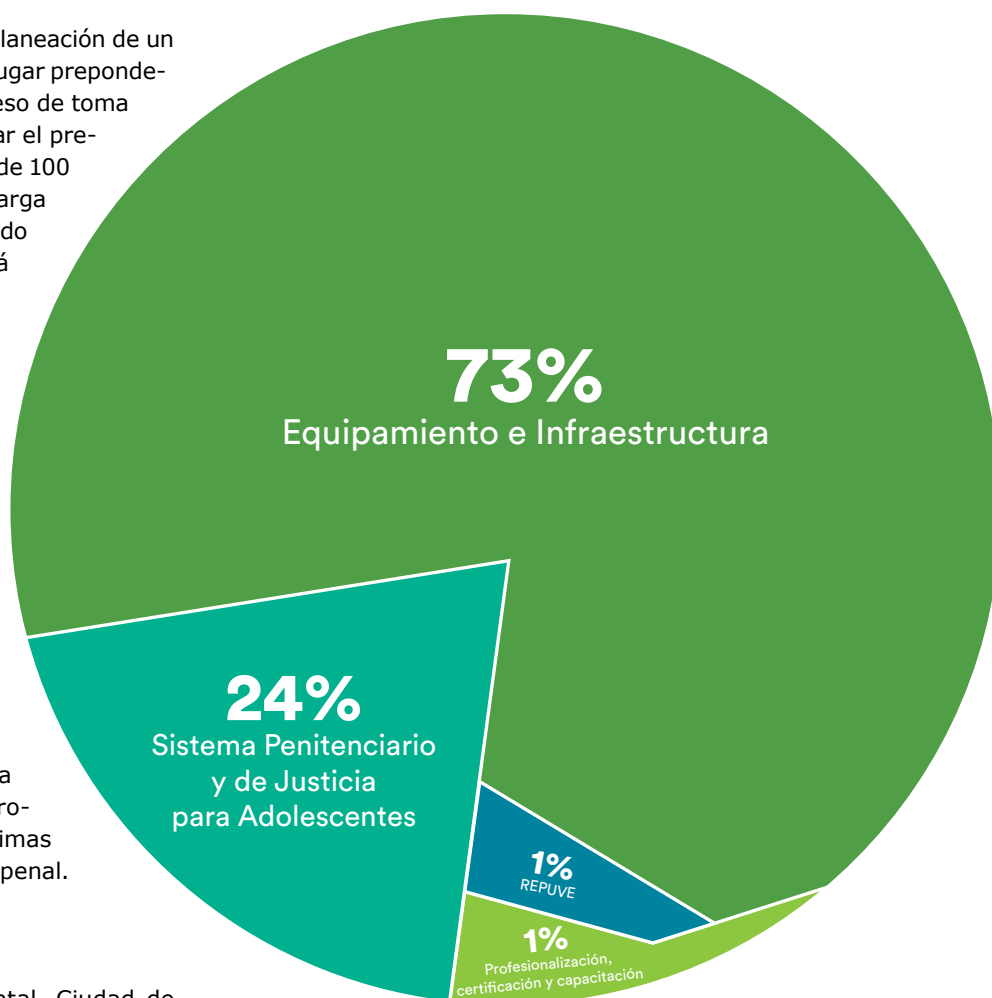
Dentro de los factores que influyen en la planeación de un presupuesto, la carga de trabajo tiene un lugar preponderante. Es un dato fundamental en el proceso de toma de decisiones. Por ello es preciso comparar el presupuesto asignado a la institución en tasa de 100 mil habitantes, contra estimaciones de carga de trabajo en la misma tasa, considerando que a mayor carga de trabajo se asignará una mayor asignación presupuestal.

Al comparar el presupuesto de Ciudad de México con lo que se observa a nivel nacional, se descubre que en general se verifica una relación entre la carga de trabajo y la asignación presupuestal. Sin embargo, esta relación no ha contado para la CEAV, pues la carga de trabajo de esta institución en CDMX es mayor al promedio nacional, sin embargo, su presupuesto por cada 100 mil habitantes es apenas una décima parte de lo que se recibe a nivel nacional. Es claro que en la capital la CEAV es el actor menos beneficiado, a pesar de ser la institución encargada de promover y proteger los derechos de las víctimas del delito, la parte más débil del sistema penal.

2.4.4 Presupuesto FASP

En complemento a su presupuesto estatal, Ciudad de México accedió al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) para el ejercicio fiscal 2020, y al

Gráfica 1. Distribución por rubro FASP 2020



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Fondo de Fortalecimiento para la Seguridad (Fortaseg), ambos recursos federales destinados a los estados y municipios que los apoyan en el cumplimiento de las estrategias nacionales de seguridad pública.

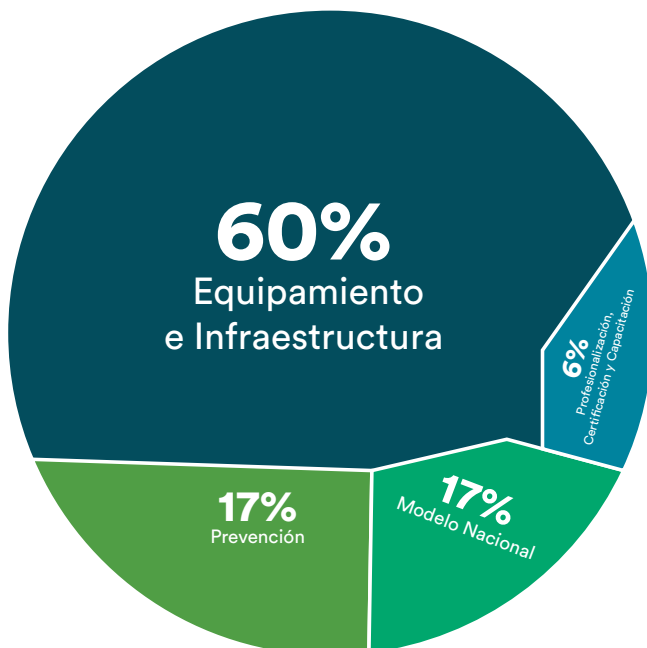
Durante el ejercicio fiscal 2020, el FASP asignó a Ciudad de México un presupuesto de 574,137,638.75 pesos, el cual se compone de un 80% de aportación federal y un 20% estatal. En la distribución por programa se observa que el 73% (417.7 millones de pesos - mdp) del presupuesto se destinó a equipamiento e infraestructura, seguido por el 24% para el sistema penitenciario y de justicia para adolescentes.

2.4.5 Presupuesto Fortaseg

En lo que toca a este fondo, se destinaron 218,225,917 pesos para Ciudad de México, monto que se distribuye en sus 16 alcaldías. El convenio consta de una aportación federal del 83% y una municipal del 17%. Los programas a los que se otorgó prioridad fueron Equipamiento e Infraestructura, con un 60% (131.4 mdp) y 17% (36.3 mdp) para el Modelo Nacional de Policía y prevención social de la violencia.

FASP y Fortaseg, al ser fondos administrados y presupuestalmente etiquetados por el SESNSP, están enfocados en dar cumplimiento a las estrategias nacionales de

Gráfica 2. Distribución por rubro Fortaseg



Fuente: Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

seguridad pública. En Ciudad de México se dio prioridad a mejorar las condiciones de seguridad pública, a través del equipamiento de las instituciones relacionadas con la prevención y combate de los delitos de alto impacto; también al fortalecimiento del Sistema Penitenciario para Adolescentes y al aseguramiento de la reinserción de las personas privadas de la libertad.

2.5 Sistema Informático

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta de gestión, planeación, control interno, transparencia y rendición de cuentas; en suma, son clave para el fortalecimiento de la operación de cada institución del sistema de justicia procesal penal. Para ello, deben contar con los siguientes atributos:

- Como *herramientas de gestión*, deben facilitar el seguimiento y control de cada carpeta y causa ingresada al sistema.
- Como *herramientas para la planeación*, deben tener la capacidad de generar los insumos estadísticos necesarios para la identificación de las cargas de trabajo, retos gestión y problemáticas enfrentadas por el sistema.
- Como *herramientas de apoyo a la investigación*, pueden apoyar a la construcción e identificación de patrones criminales, así como de zonas de riesgo, de riesgos procesales y tendencias del sistema, ya que proveen y procesan los datos contenidos en todas las carpetas.
- Como *herramientas de control interno*, permiten el seguimiento de la actuación de los servidores públicos en lo individual, lo que puede ser usado para la identificación de buenas prácticas, promociones en el servicio profesional de carrera e identificación de espacios de arbitrariedad y corrupción.
- Como *herramientas de transparencia y rendición de cuentas*, pueden proveer información pública que permita dar seguimiento a la actuación institucional de manera automatizada.

En todo caso, lograr un adecuado flujo de información es esencial. Los sistemas informáticos adecuadamente planeados apuntan a ese objetivo, articulando el trabajo entre los operadores y reduciendo la asimetría entre las partes (o impulsando la *igualdad de armas* en el proceso). Una visión sistémica bien aplicada en este apartado pone en manos de los operadores herramientas de

coordinación que facilitan la homologación de criterios e incrementan la capacidad de respuesta y efectividad.

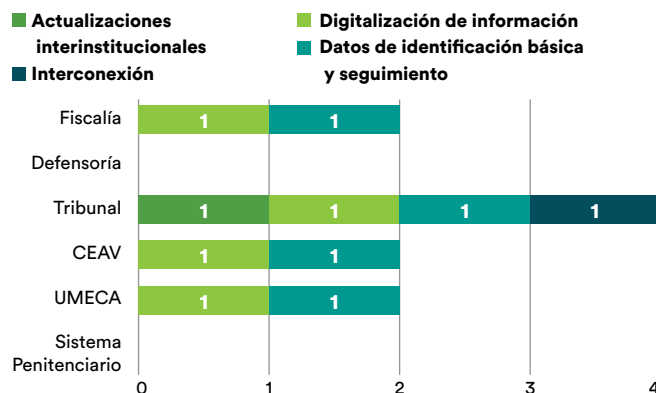
Es por ello que las características del sistema informático condicionan, facilitan o dificultan la operación del sistema de justicia procesal penal. En suma, determinan la capacidad de interconexión de las instituciones, las variables que se registran, la posibilidad de generar estadísticas para el análisis del sistema, la capacidad para contener las carpetas, las causas digitalizadas y las actuaciones interinstitucionales. Como se ve, pueden constituirse como herramientas de transparencia y control, para evitar que se realicen modificaciones indebidas en los procesos digitalizados.

2.5.1 Capacidad tecnológica para dar soporte a las funciones sustantivas del SJP

En la Gráfica 3 se muestran las capacidades instaladas de los sistemas informáticos de las instituciones de Ciudad de México, orientadas hacia los siguientes objetivos:

- Lograr la *interconexión* entre las diferentes instituciones, ya que esto determina el flujo de información y la capacidad de las instituciones para establecer lograr una gestión basada en el diálogo entre ellas.
- Registrar variables con definiciones homogéneas que faciliten el *seguimiento* de los casos y el análisis estadístico.
- Albergar las *carpetas digitalizadas* con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que cruza por las diferentes instituciones.

Gráfica 3. Características de los sistemas informáticos por institución



Fuente: Respuestas a solicitudes de información de México Evalúa por parte de las instituciones de justicia de la Ciudad de México.

- Registrar en las carpetas las actuaciones de cada institución, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra la corrupción al impedir la modificación indebida de las carpetas.

A continuación, presentamos el seguimiento de estas capacidades en cada institución.

Fiscalía General

De conformidad con la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía forma parte del Gabinete de Seguridad y Procuración de Justicia de CDMX. Por ello, tiene la obligación de registrar los sistemas de gestión de carpetas de investigación, de intercambiar información y de suministrar y sistematizar los datos diariamente.

El acuerdo A/010/2017 establece el procedimiento para la apertura de carpetas de investigación de delitos a partir de querellas y actas especiales, a través del sistema informático MP Virtual 2.0, vía internet con firma autógrafa o electrónica, enlace disponible en una liga del portal institucional.

Según información de transparencia, mediante este procedimiento se ha logrado reducir el tiempo de atención ciudadana de cuatro horas a 15 minutos.

También se cuenta con un Sistema de Información Estadística Delictiva (SIED), que es un desarrollo web construido a partir de un lenguaje de programación denominado PHP, utilizando la base de datos denominada MySQL. Cuenta con módulos para 1. homologación, 2. tableros y 3. reportes.

Dicho sistema tiene como objetivo apoyar a la Unidad de Estadística y Transparencia en labores de captura, clasificación estadística, punteo y emisión de reportes de la incidencia delictiva, permitiendo generar reportes que se comparten con instituciones como Inegi o el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros.

Defensoría

La información vertida por la institución no indica si cuenta con un sistema informático.

Atención a víctimas

El portal institucional de la Fiscalía cuenta con un apartado relativo a los servicios de atención a víctimas.



Cabe señalar que el reporte anual del CEA VI no indica que cuente con un sistema informático. Sin embargo, el apartado referente al registro de víctimas indica que la integración y preservación de información del registro es administrada y sistematizada, lo que permite unificar datos con instituciones y órganos que hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o acuerdos de conciliación.

Poder Judicial

Opera con el Sistema Integral de Gestión Judicial, que entró en operaciones el 16 de junio de 2016, y el Sistema Integral de Administración de Juicios Penales. El primero cuenta con módulos relacionados con la recepción de solicitudes iniciales con y sin detenido, con la recepción de promociones, consulta de videograbaciones de audiencias, agenda de audiencias, gestor de documentos y firma electrónica.

Este sistema permite la generación de reportes estadísticos. Además, se interconecta con la Fiscalía General de Justicia, pues las solicitudes de audiencia se reciben a través de él.

La actualización del sistema se realiza según lo estipulado en los acuerdos emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como en respuesta a las necesidades de operación que se presentan en la Unidades de Gestión Judicial, encaminada a eficientar tiempos y recursos.

Sistema penitenciario

En enero de 2006 inició operaciones el Sistema Integral de Información Penitenciaria, una aplicación web en tres capas, centralizada en las oficinas de la Unidad Administrativa. Cuenta con 19 módulos, y fue diseñado con requerimientos de planeación y ajustado a partir de necesidades específicas de los entes obligados y áreas requirentes del sistema penitenciario. Sirve para registrar las funciones de la subsecretaría relacionadas con el control de información de medios electrónicos de personas privadas de su libertad.

Se reporta a través de plantillas de consulta y genera listados de información y estadística.

UMECA

Cuenta con el Sistema Integral de Medidas Cautelares, un sistema web centralizado, alojado en un servidor con la funcionalidad de almacenamiento independiente. Cuenta con los siguientes módulos:

- Módulo de gestión
- Módulo de evaluación de adolescentes

- Módulo de evaluación de adultos
- Módulo de supervisión de adolescentes
- Módulo de supervisión de adultos

Esta estructura permite optimizar tiempos y recursos automatizando y agilizando los procesos para la UMECA, ya que permite el registro de las siguientes variables:

- Medida cautelar impuesta
- Suspensión condicional del proceso impuesto
- Seguimiento del proceso
- Pase de lista del imputado
- Evaluación del imputado
- Biometrías de los imputados para pase de lista

De esta forma es factible obtener reportes estadísticos como el número de imputados por género, informes de asistencia, inasistencia, imputados por agencias, el número de imputados registrados, evaluaciones de imputados por género y evaluaciones mensuales, concluidas, pendientes o canceladas.

No se intercambia información con otras instituciones; sin embargo, al ser dependiente del Poder Judicial, el sistema comparte el registro de la base con los jueces y las Unidades de Gestión Judicial.

2.5.2. Mínimos necesarios de la agenda tecnológica: recomendaciones

Para que los sistemas informáticos puedan aprovecharse de manera óptima, es importante considerar los siguientes atributos mínimos:

- Que tengan presencia en todas las instituciones operadoras.
- Que permitan la interconexión entre instituciones para facilitar el flujo de la información y la capacidad de gestionar los objetivos y metas en común.
- Que faciliten el registro de variables con definiciones homogéneas, mediante las cuales se pueda dar seguimiento a los casos y realizar análisis estadísticos para la mejora en la toma de decisiones.
- Que tengan capacidad para albergar las carpetas digitalizadas, con el fin de facilitar la gestión de cada caso y su correcto flujo a través de un proceso que atraviesa a las diferentes instituciones.
- Que posibiliten el registro de las actuaciones realizadas por cada institución en las carpetas digitalizadas, lo que permite un control horizontal sobre los casos, al tiempo que sirve como un candado contra



la corrupción al impedir que se hagan modificaciones indebidas en las carpetas.

Por todo lo anterior, es muy importante que todas las instituciones operadoras cuenten con herramientas que les permita sistematizar y digitalizar la información que se genera durante los procesos del sistema de justicia. De esta forma se puede asegurar la interconexión bajo un esquema de registro con variables homogéneas, para garantizar la gestión de los objetivos y metas en común. El resultado más deseable: estadísticas completas y eficientes para la toma de decisiones.

Por otra parte, el contexto de la pandemia por covid-19 no ha hecho más que subir el listón de los retos institucionales respecto a la sistematización de los procesos y los servicios. Las medidas de confinamiento han puesto de manifiesto la necesidad de usar nuevas tecnologías para dar continuidad a los procesos, al tiempo que se modernizan.

En la Ciudad de México se observa que todos los operadores cuentan al menos con un sistema informático que les permite registrar las actividades relacionadas con su gestión, para sistematizarlas y generar estadísticas; sin embargo, las respuestas a nuestras solicitudes de información nos permiten advertir deficiencias en la recopilación de la misma, pues se presentan inconsistencias y variaciones en los datos proporcionados por las diferentes áreas de la Fiscalía, por ejemplo. Hay que subrayarlo: sistematizar la información de manera adecuada permite que se unifiquen los criterios de información sin confusiones o errores.

Otra gran área de oportunidad se identifica en lo que concierne a la interconexión de los operadores, condición indispensable para que las acciones conjuntas puedan ser identificadas, registradas y medibles.

2.6 Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Fiscalía

La Fiscalía informa que sí cuenta con un sitio web, que a su vez contiene un micrositio de transparencia en donde también se publica información adicional de manera proactiva¹⁷.

También cuenta con lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Por otra parte, la Fiscalía General de CDMX, el Consejo Ciudadano de la Fiscalía y el Congreso convocaron a académicos, colegios de abogados y ciudadanía en general a participar en el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal.

Defensoría Pública

Cuenta con un sitio web, que contiene un micrositio de transparencia.

Comisión de Atención a Víctimas

Cuenta con un sitio web que contiene un micrositio de transparencia, en donde también se publica información de manera proactiva¹⁸.

Sin embargo, dada la reciente creación de la Comisión, se acordó un periodo de transición en sus funciones y las de la Fiscalía, conforme al artículo vigesimosegundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de CDMX. Por este motivo en este apartado tomamos en consideración los informes vertidos por la Fiscalía.

Así, se informa que se realizaron mesas de trabajo con las asociaciones civiles Equis Justicia, Letra S y Casa de las Muñecas Tiresias, con el objetivo de elaborar un protocolo de actuación para la atención de los delitos relacionados con las personas LGBTTTIQA+ por razones de orientación sexual o identidad de género, que modifique o actualice el vigente. Esto tiene el objetivo de cumplir con el punto sexto de la Recomendación 27/2019, emitida por la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, bajo el rubro: "Falta de debida diligencia y de la aplicación de la perspectiva de género y enfoque diferenciado en la investigación de transfeminicidio".

Poder Judicial

Cuenta con un sitio web que contiene un micrositio de transparencia, donde la actualización de la información se realiza de manera trimestral conforme lo establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de Ciudad de México.

¹⁷ El primero, disponible aquí: <https://www.fgjcdmx.gob.mx/>

El segundo, aquí: <https://www.transparencia.cdmx.gob.mx/fiscalia-general-de-justicia-de-la-ciudad-de-mexico>

¹⁸ Disponible en: <https://ceavi.cdmx.gob.mx/>

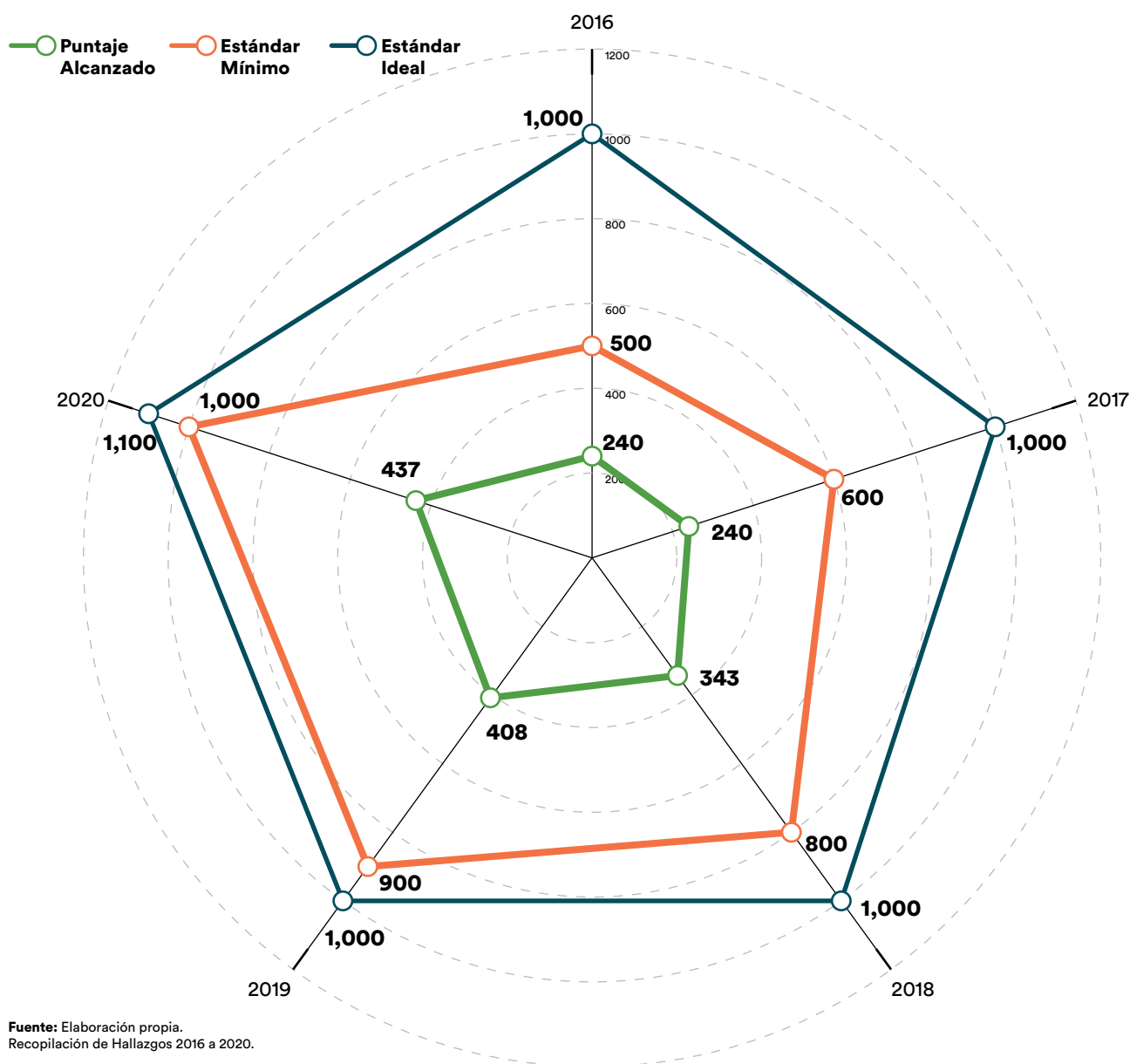


Respecto a los mecanismos de participación ciudadana, esta institución realizó algunos convenios con asociaciones civiles, con el objetivo de establecer líneas de coordinación. Trabajó con Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social A.C, a efecto de que el equipo multidisciplinario de consultores técnicos de la asociación participen como auxiliares con los órganos jurisdiccionales. También con la Organización Mexicana de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas, con la Organización de Traductores Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas y con el Instituto de Formación de Justicia y Derechos Humanos, Sociedad Civil.

2.7 Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal 2020

Se trata de un instrumento que evalúa los condicionantes del reporte *Hallazgos 2020*, los cuales se conforman por siete grandes ámbitos, que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas, de acuerdo con su nivel de desarrollo y a su grado de formalización, han realizado con el fin de consolidar el sistema de justicia penal. Los ámbitos se enumeran a continuación:

Ranking de consolidación de SJP Ciudad de México (2016-2020)





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

Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,000 puntos, siendo el estándar ideal 1,100. **Ciudad de México alcanzó un puntaje de 437 puntos**, muy por debajo del estándar mínimo establecido; y que la colocan en la décimo sexta posición del ranking. De 2019 a 2020 Ciudad de México presentó un incremento de 7%, y para el periodo 2016-2020 la variación fue de 82.1%.

Conclusiones de los condicionantes

Ciudad de México no ha contado con una instancia de coordinación técnica durante la implementación del sistema de justicia penal ni ahora, en la fase de consolidación, lo cual de alguna manera impide que puedan articularse de manera conjunta los esfuerzos institucionales de los operadores.

Además, el hecho de que no todas las instituciones operadoras del sistema de justicia tengan un sistema informático adecuado, ágil y eficaz, con una interconexión que garantice el flujo de la información, afecta la toma de decisiones.

Otro elemento fundamental a fortalecer es la priorización en el uso de medios tecnológicos, para agilizar servicios relacionados con la prevención, denuncia y atención de los ciudadanos en busca del acceso al sistema en tiempos de pandemia.

Por descontado, buena parte de la consolidación del sistema de justicia depende de la adecuada planeación, presupuesto y ejercicio de los recursos otorgados para las instancias operadoras. Al respecto, destaca el caso de la Fiscalía General, que ha acometido la transición con objetivos y rubros individuales y complementarios con el resto de los operadores, siguiendo la pauta del Plan de Gobierno.

En la medida en que se avance hacia procesos más eficaces de planeación y gestión presupuestal, apegados a la normatividad, las instituciones cumplirán de manera gradual y constante con sus objetivos de consolidación, transparencia y rendición de cuentas.



CAPÍTULO

3

Habilitantes:

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

Introducción

Un elemento base para que el SJP opere de manera óptima y con resultados satisfactorios es contar con un andamiaje institucional sólido y flexible. Este apartado busca ofrecer un panorama sobre la capacidad instalada que se observa en el sistema, así como reconocer retos persistentes y fórmulas locales que están dando resultados.

De acuerdo con la Metodología de Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal, las *habilitantes* evalúan las capacidades institucionales a partir de la toma de decisiones de cada instancia que, en conjunto, interactúan durante la operación del sistema de justicia penal para generar resultados. La evaluación de esta dimensión se conforma por indicadores que ponderan en todas las instituciones el nivel de desarrollo del personal, la infraestructura existente, el uso y apropiación de las tecnologías de la información, y la flexibilidad y lógica apreciada en las estructuras organizativas y los modelos de gestión.

Bajo este entendimiento, algunos indicadores sirven para ubicar a las entidades e instituciones en perspectiva comparada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje que pueden ser replicados por otras entidades. Asimismo, a partir de los hallazgos en cuanto a la capacidad instalada, en el capítulo de resultados buscaremos identificar posibles hipótesis que revelen mecanismos causales para comprender mejor los resultados logrados.



3.1 Infraestructura

Fiscalía

Esta institución da cobertura a todo el territorio de Ciudad de México, operando a través de las siguientes instancias:

- Dos Fiscalías Especializadas,
- Coordinación de Ministerios Públicos Auxiliares del Procurador,
- Unidad de Asuntos Internos,
- Coordinación General de Investigación Territorial,
- Coordinación General de Investigación de Delitos de Género y Atención a Víctimas,
- Coordinación General de Investigación Estratégica,
- Coordinación General de Investigación de Delitos de Alto Impacto,
- Subprocuraduría de Procesos,
- Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales, y
- Jefatura General de la Policía de Investigación.

Cuenta con un total de 1,758 agentes del Ministerio Público, 3,685 Policías de Investigación, 1,185 peritos, 90 facilitadores y 223 asesores jurídicos del nuevo sistema de justicia penal.

Defensoría Pública

Cuenta con 218 abogados en el área de Indagatorias, Juzgados Cívicos y Paz, 210 en el área de Recursos y Procesos Penales y uno en la Subdirección Jurídico Penal.

Además, cuenta con 88 personas con funciones administrativas, cuatro jefes de defensores, dos jefes de Unidad Departamental y una subdirectora.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Esta institución da cobertura a todo el territorio de Ciudad de México, operando a través de las siguientes instancias:

- Una Coordinación General,
- Tres direcciones (de la Unidad de Atención Inmediata Primer Contacto, del Fondo de Víctimas y de Asesoría Jurídica),
- Dos coordinaciones (del Registro de Víctimas y del Comité Interdisciplinario Evaluador),
- Una subdirección de Administración y Finanzas.

Cuenta con una estructura de 13 personas, siete comisionados de la Secretaría de Gobierno como apoyo a

las funciones sustantivas y 11 personas bajo el régimen de honorarios, lo que produce un total de 31 personas, de las cuales sólo tres se desempeñan como asesores jurídicos para toda la capital.

Poder Judicial

Da cobertura a Ciudad de México con 102 jueces del sistema penal acusatorio, 20 jueces del Tribunal de Enjuiciamiento y 34 especializados en ejecución de sanciones, adscritos a Unidades de Gestión Judicial.

Sistema penitenciario

La solicitud de información que la institución respondió indica que en CDMX existen 13 centros penitenciarios; sin embargo, en el sitio web de la Subsecretaría del sistema penitenciario sólo aparece un listado de 10 centros de internamiento.

La misma solicitud de información señala que cuenta con 2,467 servidores públicos con funciones administrativas y 210 servidores públicos de estructura; entre ellos, 133 trabajadores sociales y 93 psicólogos.

UMECA

El Poder Judicial de Ciudad de México cuenta con una Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. A su vez, la Dirección Ejecutiva de la Unidad cuenta con 46 personas que trabajan en todo el proceso de evaluación de riesgos, 74 personas que se encargan de la supervisión de medidas cautelares y 37 personas que realizan funciones administrativas.

3.2 Profesionalización: capacitación y Servicio Profesional de Carrera

3.2.1. Personal suficiente

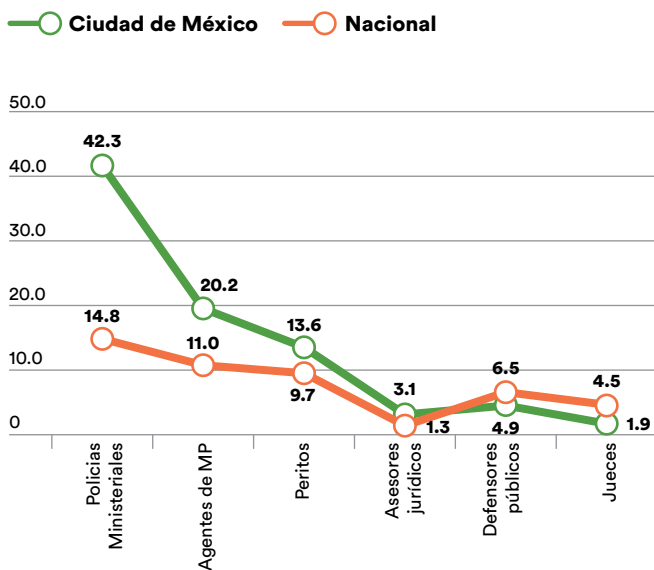
Para garantizar el acceso a la justicia el personal no sólo debe estar capacitado, sino que también debe integrarse con el número suficiente de individuos para cubrir las necesidades de la población. El número de ministerios públicos, jueces o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo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

Así, se impone comparar el promedio de personal encargado de la procuración de justicia por cada 100 mil habi-



tantes de Ciudad de México con la tasa a nivel nacional. Lo que llama de inmediato la atención es que se cuente con 42.3 policías ministeriales por cada 100 mil habitantes, triplicando el promedio nacional, que es de 14.8. De igual manera, su promedio de 20.2 ministerios públicos, 13.6 peritos y 3.1 asesores jurídicos se encuentra por encima del nacional para estos operadores. En sentido opuesto, se observa que el promedio de defensores públicos (4.9) y jueces (1.9) se encuentra por debajo de la media nacional.

Gráfica 4. Promedio de personal por cada 100 mil habitantes



Fuente: a) CDMX: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la CDMX; b) Nacional: Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020, y Proyecciones de Población de CONAPO.

3.2.2. Servicio profesional de carrera (SPC)

Para lograr la consolidación del sistema de justicia penal es necesario fortalecer el recurso más importante con el que cuentan las instituciones que lo operan: sus personas. El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es una vía para garantizar que los operadores cuenten con los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para desempeñar sus cargos dentro del sistema de justicia penal, y para dar certeza a las personas usuarias respecto de la calidad de los servicios que se les brindan. Asimismo, el SPC representa una oportunidad para transparentar los procesos de ingreso, desarrollo y permanencia de los operadores, brindándoles certidumbre laboral y garantizándoles la posibilidad de actuar de forma independiente.

La profesionalización de los operadores es una condición necesaria para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Hemos insistido en la necesidad de de-

sarrollar un SPC en todas las instituciones que integran el sistema de justicia, que defina reglas y procedimientos claros y objetivos y que se encuentren determinados en la normatividad.

- El Servicio Profesional de Carrera está conformado por diferentes etapas. Por su importancia nos enfocaremos en analizar las referentes al ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño y la separación del cargo:
- *Ingreso*: regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema.
- *Capacitación*: establece los modelos de profesionalización que les permitan adquirir los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora, la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- *Evaluación del desempeño*: su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.
- *Separación del cargo*: se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Procedimos a analizar estas cuatro etapas buscando identificar sus alcances en la normatividad de cada institución, y a su vez identificar elementos documentales que den cuenta de su implementación. De esta manera, establecimos una valoración de 0 a 4, donde cada institución podía asumir un valor mínimo de 0 y máximo de 4, y en los resultados totales por entidad federativa un valor mínimo de 0 y un máximo de 16, en función del grado de avance normativo e implementación del SPC en todos los criterios. Éstos son los criterios que fueron guiando la asignación de valores:

Valor	Criterio
1	Presenta criterios en la Ley y se implementa (reporta su aplicación o se identificaron pruebas documentales)
0.5	Presenta criterios en la Ley pero no se aplica (no se encontró evidencia) o en algunos casos se aplica la etapa pero no se encuentra regulado en la Ley
0	No está en la Ley y por ende tampoco se aplica
Sin información	La solicitud de información no se ha respondido



Valoración de la implementación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, por institución

	Fiscalía	Poder Judicial	Defensoría	Comisión de Atención a Víctimas	Total
Ciudad de México	3	3	2	2	10

Es importante aclarar que el análisis se realizó en cuatro instituciones integrantes del Sistema de Justicia Penal: las Fiscalías o Procuradurías Estatales, los Poderes Judiciales, las Defensorías Públicas y las Comisiones de Atención a Víctimas. Obtuvimos así los siguientes resultados sobre la implementación y funcionamiento del SPC en CDMX. Ver cuadro superior.

Como se observa, el estado del SPC en las cuatro instituciones analizadas de Ciudad de México no es homogéneo. Las instituciones que presentan un mayor porcentaje de avance son la Fiscalía y el Poder Judicial; la Defensoría y la Comisión de Atención a Víctimas presentan un menor porcentaje de avance.

De ahí que Ciudad de México haya alcanzado 10 puntos de los 16 que se pueden alcanzar en el ranking nacional, en lo que toca al desarrollo y consolidación de su Servicio Profesional de Carrera para las instituciones del sistema de justicia penal.

A continuación mostramos algunos hallazgos en las instituciones analizadas.

Fiscalía

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

Poder Judicial

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

Defensoría Pública

La información entregada por la institución es contradictoria, pues en primer término indica que no cuenta con Servicio Profesional vigente, y posteriormente afirma que existe una ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Asesoría jurídica de víctimas

El personal de atención a víctimas, adscrito a los centros derivados de la Fiscalía, sí tiene y opera un SPC, conforme a la normatividad institucional. Sin embargo, el personal de la Comisión no cuenta con uno normado por la Ley de Atención a Víctimas, ya que se trata de una institución en proceso de desarrollo y consolidación.

Sistema penitenciario

La directora del Instituto de Capacitación Penitenciaria informó que la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal contempla la carrera penitenciaria, aunque como tal no se encuentra vigente el SPC en la institución.

3.3 Modelos de gestión y estructuras organizacionales

Los modelos de gestión son los marcos teóricos que sirven como referencia para que las diferentes instituciones operadoras del SJP puedan desarrollar su propio sistema de organización y trabajar de manera más eficiente. En las entidades federativas se aplican distintos modelos de gestión, mismos que tienen un impacto directo en su diseño organizacional. En el caso de las Fiscalías, el modelo más adoptado es el conocido como el de *Tres Pisos*. Para el caso de las Defensorías Públicas y de las Comisiones de Atención a las Víctimas, se han identificado propuestas para formalizar su operación, focalización, distribución de las cargas de trabajo e incluso la especialización y atención diferenciada de los casos o personas usuarias a quienes ofrecen el servicio.

La información disponible relacionada con las instituciones de Ciudad de México nos permitió identificar lo siguiente:

Fiscalía

El nuevo sistema acusatorio entró en vigor en 2016 en todo el país. Sin embargo, en la mayoría de las entidades el diseño y la operación cotidiana de la procuración de justicia quedó prácticamente igual. Por su parte, la Procuraduría generó una reestructuración con el propósito



de pasar de una institución diseñada para administrar el mercado de la impunidad a una que esté al servicio de los habitantes de CDMX.

Ello implica una transformación profunda de metodologías de trabajo y un nuevo entendimiento de las funciones que realiza la institución. El necesario cambio abarca normas jurídicas, personas, procesos y estructuras de toda la institución. La ruta de transformación que se propone, y que definen el modelo de la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México, consta de seis componentes:

1. Diversificación de la recepción de la denuncia,
2. El manejo de flujo de casos,
3. Resultados en delitos de alto impacto,
4. Protección de víctimas y testigos,
5. Desarrollo de capacidades institucionales
6. Control interno

Defensoría Pública

La instancia informa que realizan asignación de casos a sus defensores y que cuentan con un Manual Administrativo de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

El reglamento de la Ley de Víctimas para Ciudad de México establece un modelo y un sistema de atención integral, que se considerará parte del Plan Anual de Atención Integral a Víctimas previsto en la ley.

Sin embargo, dada su reciente creación, y considerando que la Comisión es un organismo en desarrollo y crecimiento, se acordó un periodo de transición en las funciones de la Asesoría Jurídica y Asistencia Victimal de la FGJ, como se mandata en la Ley de Víctimas. Así, se trasladarán de manera escalonada y paulatina esos servicios a la CEAVI, conforme al artículo vigesimosegundo transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de CDMX.

En materia de asesoría jurídica penal la CEAVI absorberá exclusivamente los delitos de alto impacto –homicidios dolosos, feminicidio, secuestro, trata de personas, delitos en materia de tortura, desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares–, así como abordará en forma exclusiva la representación victimal en materia de ejecución de sentencias penales.

La asesoría jurídica victimal en su totalidad será transferida a partir del 1 de enero de 2024, y en materia de atención a víctimas la CEAVI, a partir del 1 de enero de 2022, conoce ya exclusivamente de la atención a víctimas y primer contacto.

Poder Judicial

La Dirección de Gestión Judicial en Materia Penal es la autoridad que tiene a su cargo los equipos multidisciplinarios de gestión que desarrollan el sistema procesal penal acusatorio en el Tribunal Superior de Justicia.

Esta dirección es responsable de coordinar las funciones de las diversas Unidades de Gestión Judicial en Materia Penal, Justicia para Adolescentes, Ejecución de Medidas Sancionadoras y Ejecución de Sanciones Penales, que conforman el sistema procesal penal acusatorio, y supervisa el apoyo que se brinda a los magistrados y jueces que integran el sistema.

El Manual de Procedimientos constituye el instrumento administrativo primario que señala las actividades, las tareas y las áreas responsables de las mismas y su aplicación obligatoria para los servidores públicos adscritos a la Dirección Ejecutiva de Gestión Judicial. El Poder Judicial, así, ha establecido sus manuales y protocolos para todas las áreas involucradas con el proceso.

UMECA

Sus funciones y estructura organizacional se encuentran contenidas en el Manual de Organización de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, autorizado el 11 de mayo de 2018, mediante Acuerdo plenario número 42-19/2018 del Consejo de la Judicatura de Ciudad de México.

Los perfiles, por su parte, están contenidos en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y en el Catálogo de Perfiles de los Puestos, también del Tribunal.

Entretanto, se le da seguimiento al Modelo de Evaluación a través de la Subdirección de Evaluación y las dos jefaturas de unidad departamental, conforme al Manual de Procedimientos de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, aprobado mediante el Acuerdo 56-43/2018, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de Ciudad de México en sesión del 19 de octubre de 2018.

3.4 Modelos de investigación

El Modelo de Procuración de Justicia para la conducción de la investigación y acusación de los delitos, así como de operación de la Fiscalía, cuenta con un Órgano de



Política Criminal, el cual se despliega a través de la siguientes instancias:

- Unidad de Estadística y Transparencia
- Dirección General de Política Criminal
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- Unidad de Implementación

De igual manera se cuenta con un Plan de Política Criminal, que establece los lineamientos bajo los cuales las investigaciones deberán ser conocidas por la Fiscalía de Delitos Complejos. Éste deberá ser producto de un amplio consenso social.

La Fiscalía General, a través del Órgano de Política Criminal, y en colaboración con la Coordinación General Jurídica, elaboró el mencionado Plan de Política Criminal, el cual orienta las atribuciones del Ministerio Público, definiendo los fines generales y específicos de la procuración de justicia en Ciudad de México, junto con los programas y estrategias político-criminales dirigidos a instalar las capacidades institucionales necesarias para el adecuado funcionamiento del procedimiento.

Este plan deberá presentarse cada año, públicamente, junto con los avances en la ejecución de los programas del Plan de Política Criminal que contenga y, en su caso, las modificaciones al mismo.

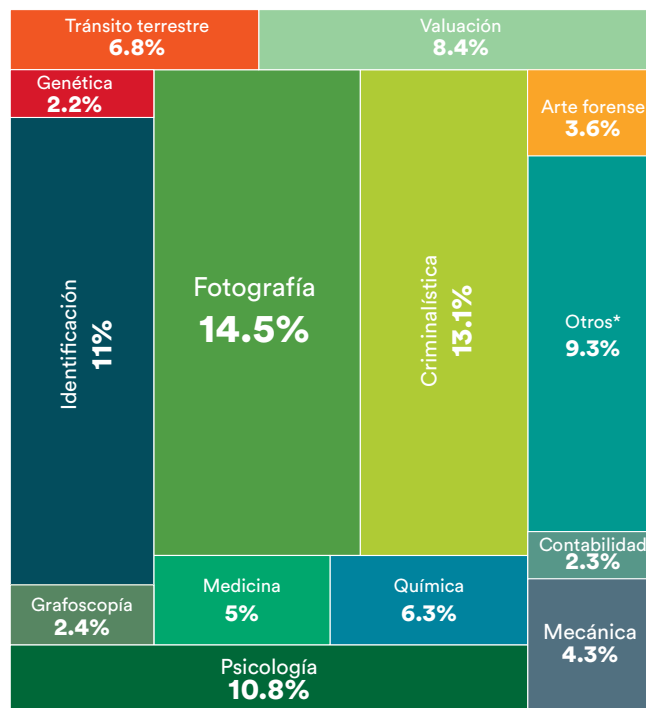
3.5 Servicios periciales

La Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México integra servicios periciales que ofrece a través de la Coordinación General de Investigación Forense y Servicios Periciales. Actualmente cuenta con 1,185 peritos, que se distribuyen de acuerdo con sus especialidades en alguna de las cinco direcciones con que cuenta la coordinación, y brindan servicio a todo el territorio de Ciudad de México. Los peritos que integran la coordinación cubren 37 especialidades. Porcentualmente las que cuentan con el personal más numeroso son fotografía (14.5%), criminalística (13.1%), identificación (11%) y psicología (10.8%).

Conclusiones de los habilitantes

La mayoría de las instituciones cuenta con un despliegue estructural que da cobertura a toda Ciudad de México, permitiendo el ejercicio de sus facultades conforme a sus atribuciones normativas. Sin embargo, en cuanto al Servicio Profesional de Carrera en las instituciones no

Gráfica 5. Peritos por especialización



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la CDMX.

*En el renglón de 'otros' se incluye acústica, antropología, arquitectura, balística, cerrajería, discapacidad auditiva, electrónica, entomología, explanometría facial, instalaciones hidrosanitarias y de gas, impacto ambiental, antropología social, incendios y explosiones, informática, odontología, patología, psiquiatría, telefonía celular, topografía, trabajo social, traducción del idioma inglés, veterinaria, video y electricidad.

identificamos un avance, implementación y desarrollo homogéneos, pues aunque algunos lo tienen previsto, normativamente aún no opera.

Un dato interesante proviene de la Fiscalía, que tiene vinculado su SPC con el instituto de formación profesional, una instancia básica para el seguimiento del personal que se encuentra incorporado al servicio.

Respecto a las estructuras organizacionales y modelos de gestión, se advierten grandes esfuerzos por parte de la Fiscalía, la Defensoría, Poder Judicial y UMECA para, al menos, contar con manuales de organización y de procedimientos que contengan las funciones y las acciones que les competen a cada uno. No obstante, son la Fiscalía y el Poder Judicial los que tienen un mayor avance hacia la creación de acuerdos y protocolos que regulen su actuación.

Un ejercicio que sin duda resulta importante es el Modelo de Procuración de Justicia, el cual, aunque es de reciente construcción e implementación, cuenta con un órgano de política criminal, un plan y un programa que definen rutas de persecución penal e impulsan la priorización de casos conforme a las directrices institucionales.



CAPÍTULO

4

Resultados:

¿cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

Introducción

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

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

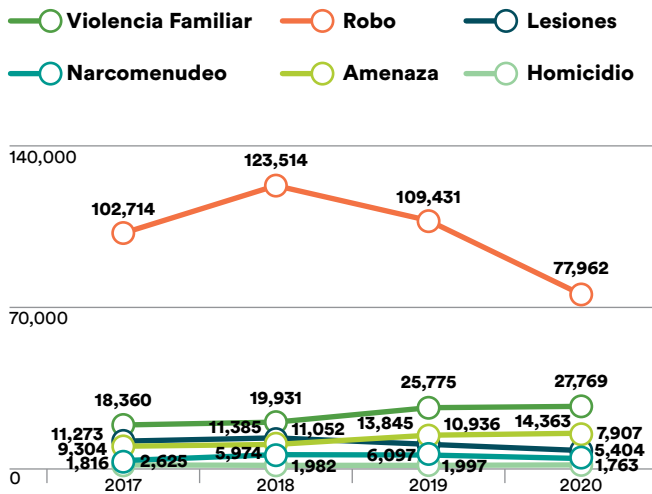
Los resultados dan cuenta del comportamiento de las instituciones del sistema en sus respectivas atribuciones, así como del tratamiento de las denuncias y casos que conocen con una perspectiva comparada a nivel nacional y respecto a años previos.

4.1 Incidencia delictiva

4.1.1 Delitos de mayor incidencia

Las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) indican que durante 2020 en Ciudad de México se registraron 198,159 delitos del fuero común. En cuanto a la evolución de la incidencia delictiva, los datos muestran que el robo, en sus diferentes modalidades, presentó una disminución del 28.8% durante el año, pero se mantiene como

Gráfica 6. Incidencia delictiva Ciudad de México (2017-2020)



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia delictiva del Fuero Común.

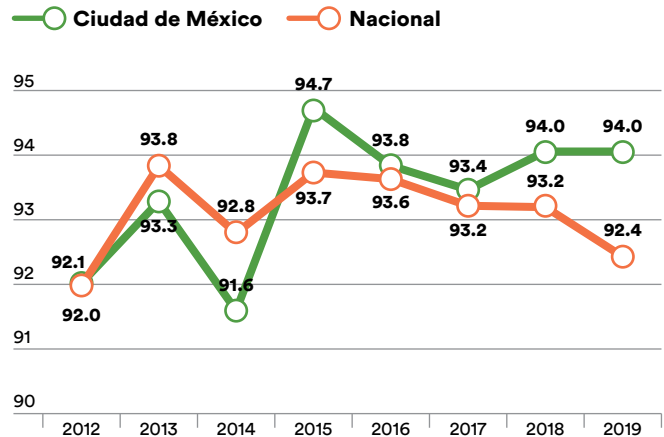
el delito más frecuente en la ciudad. También se observa una disminución en los delitos de lesiones (-27.7%), homicidio (-11.7%) y narcomenudeo (-11.7%). En el sentido opuesto, entre 2019 y 2020 se incrementó en un 7.7% el delito de violencia familiar y en 3.7% el de amenazas.

Como complemento a estos datos, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Enviipe) de 2020 muestra que los temas que generan mayor preocupación en la población de Ciudad de México son la inseguridad, con 74.4%; el desempleo, con 32.9%, y la salud, con 28.5%. Los cajeros automáticos en vía pública son el espacio donde la población se siente más insegura, seguido por el transporte público y la calle.

4.1.2. Cifra negra

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Enviipe) estima que durante 2019 en Ciudad de México se denunció el 8.4% de los delitos (cifra que en 2018 fue de 9.1%), de los cuales el Ministerio Público inició una carpeta de investigación en 71.1% de los

Gráfica 7. Cifra negra Ciudad de México (2012-2019)



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

casos. Es decir, se inició carpeta de investigación en el 6% del total de delitos, lo que deja la cifra negra en 94%. Entre 2012-2019 este indicador se ha mantenido por arriba del 92%, con excepción de 2014, donde mostró un 91.6%. Ciudad de México, a partir de 2015, siempre ha permanecido por arriba del promedio de cifra negra nacional.

Entre las razones más importantes de las víctimas para no denunciar delitos, la Enviipe enlistó la pérdida de tiempo, con un 42.3%, y la desconfianza en la autoridad, con un 17.6%.

4.1.3. Índice de confianza en el sistema de justicia penal

La desconfianza en las autoridades representa un alto porcentaje dentro de las causas de la no denuncia. Esta circunstancia se corrobora con el hecho de que el Índice de Confianza¹⁹ hacia las autoridades del sistema de justicia penal, a nivel nacional, es de -8.4. Entretanto, Ciudad de México presentó un nivel de confianza del -25.3 dentro del periodo. Al desagregar por institución

Tabla 5. Nivel de confianza en el sistema de justicia penal

	Fiscalía General de la República (FGR)	Jueces	Ministerio Público (MP) y Fiscalías Estatales	Policía Estatal	Policía Federal	Policía Ministerial o Judicial	Nivel de confianza (Metodología MxEvalúa)
Promedio Nacional	0.4	-8.0	-8.4	-8.1	4.7	-9.3	-8.4
Ciudad de México	-5.1	-26.0	-30.5	-20.7	-3.3	-24.0	-25.3

¹⁹ El índice de Confianza en el sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, se calcula con base en el promedio de la diferencia entre "muchoa" y "nada de desconfianza" (o entre "muchoa confianza" y "muchoa desconfianza") de las cifras de la Enviipe.



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

comprobamos que la confianza en las instituciones es casi nula, ya que ninguna de ellas recibe un porcentaje positivo, siendo la Policía Federal la que genera mayor confianza, con -3.3, seguida de la Fiscalía General de la República, con -5.1. Los ministerios públicos son los que presentan mayor desconfianza: -30.5.

4.2 Desempeño del sistema

Tubería Procesal Penal 2020

En 2020, la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México recibió 204,025 denuncias e inició carpetas de investigación para cada una de ellas, logrando un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional, que es del 93.1%. Del total de carpetas iniciadas 43,654 (21.4%) fueron con detenido y 160,371 (78.6%) sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 310,284. De estos, el 56.9% (176,665) se encuentra en trámite, el

0.2% (752) fue derivado a órganos especializados para la resolución de conflictos, el 37.8% (117,210) fue determinado por el ministerio público, el 5% (15,467) fue vinculado a proceso.

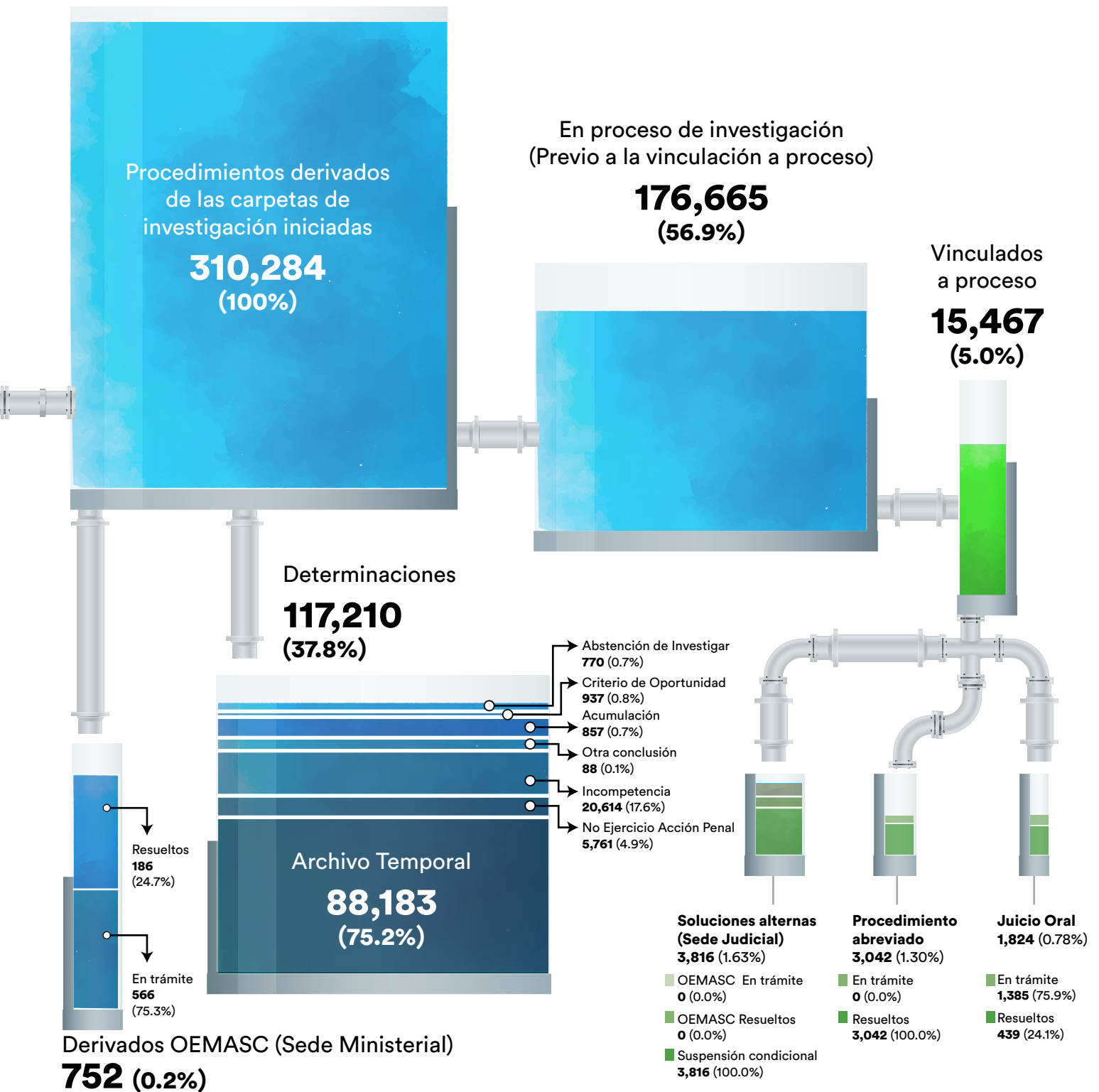
4.2.1. Resultados de la Fiscalía

Investigaciones iniciadas

En 2020, la Fiscalía de Ciudad de México inició 204,025 carpetas de investigación, de las cuales 160,371 (78.6%) fueron sin detenido, y 46,654 (21.4%) con detenido. Al comparar con 2019, se observa una disminución del 22.7% en cuanto al número total de carpetas iniciadas.

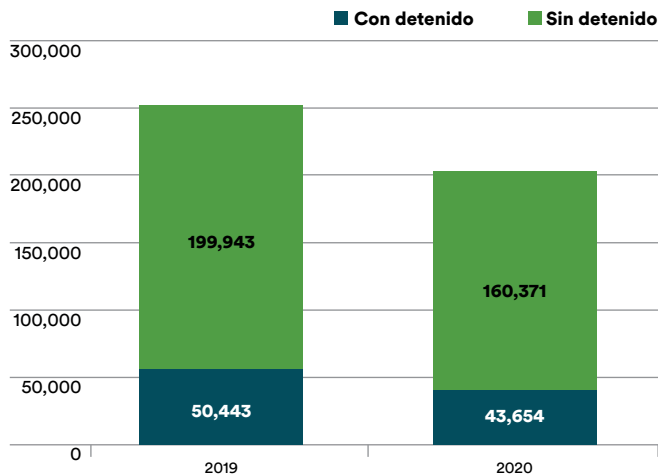
Al analizar el desglose de las carpetas iniciadas por delito, observamos que el 57.4% de las carpetas se iniciaron por delitos contra el patrimonio, seguido del 17.9% por delitos contra otros bienes jurídicos afectados, y el 14.2% por delitos contra la familia. Los que tuvieron menos carpetas iniciadas fueron los delitos contra la libertad personal (1%) y delitos contra la sociedad (1.1%).

Tubería procesal penal Ciudad de México 2020



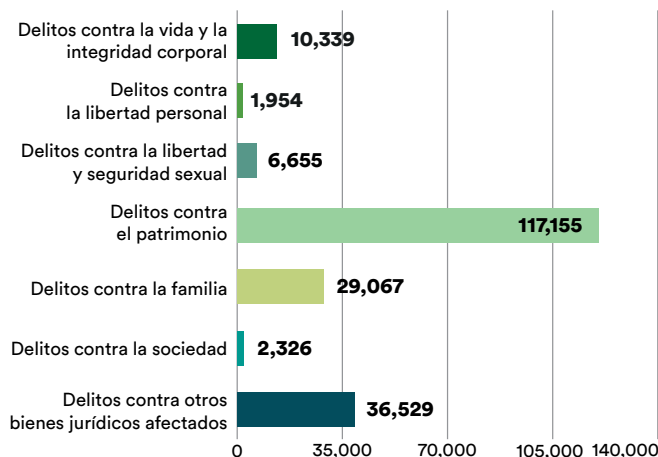


Gráfica 8. Carpetas de investigación iniciadas



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

Gráfica 9. Carpetas iniciadas por tipo de delito

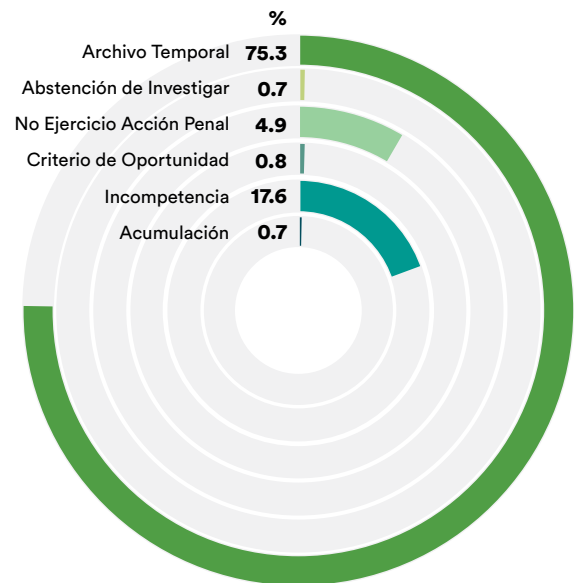


Fuente: Reporte de la Incidencia Delictiva del Fuero Común, emitida por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tipos de determinaciones del MP

En 2020, el porcentaje de carpetas de investigación determinadas fue de 37.8%. Al comparar con el porcentaje nacional, que fue de 38.8%, Ciudad de México se ubica por debajo de esta referencia. Durante el año, el total de determinaciones ministeriales (117,210) se distribuyó de

Gráfica 10. Tipos de determinaciones



Fuente: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ).

la siguiente manera: 75.3% archivo temporal, 17.6% incompetencia, 4.9% no ejercicio de la acción penal, 0.8% criterio de oportunidad, 0.7% abstención de investigar y 0.7% acumulación²⁰.

Tasa de congestión en sede ministerial

La tasa de congestión de la Fiscalía muestra el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación al finalizar el año. En el caso de Ciudad de México, se calculó una tasa de congestión ministerial de 56.9% al concluir 2020. Tomemos en cuenta que el porcentaje de congestión ministerial a nivel nacional es de 49%. Esto nos lleva a inferir que la Fiscalía no está logrando aplicar criterios para la atención y determinación de casos, ni una política de priorización que privilegie la atención de casos con uso de violencia, de alto impacto social, con un riesgo para las víctimas y/o que impliquen violaciones de derechos humanos.

Vinculación a proceso

Durante 2020, la Fiscalía de Ciudad de México vinculó a proceso 15,467 carpetas de investigación, lo que representa el 5% del total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas, cifra similar que el año pasado (5.2%) y mayor que el promedio nacional (2.5%).

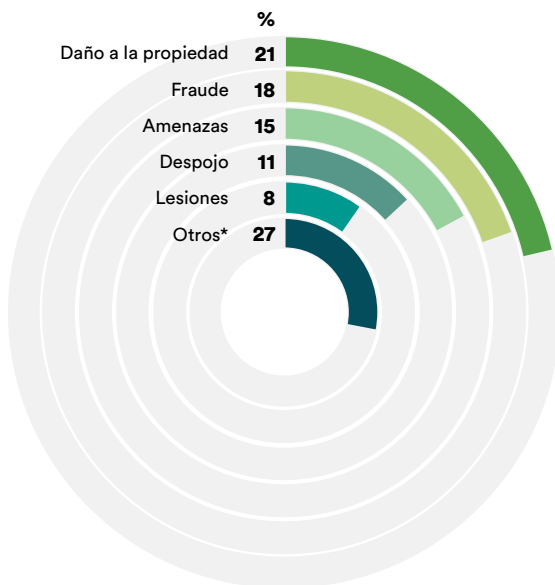
²⁰ El análisis de los resultados comprende una desagregación por los principales delitos; no obstante, en el caso de Ciudad de México, la Fiscalía no entregó la información desagregada como fue solicitada, por lo que no se realizó este tipo de análisis.

Justicia alternativa en sede ministerial

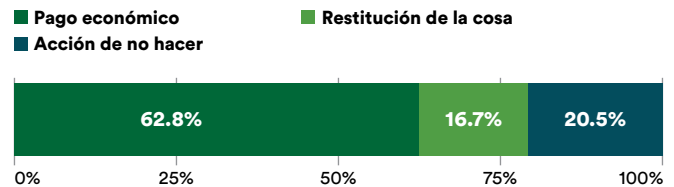
La Fiscalía de Ciudad de México registró un total de 752 casos turnados a Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Penales (MASCP), lo que representa un 0.2% de los procedimientos derivados de las carpetas de investigación iniciadas durante 2020. Del total de procedimientos derivados a MASCP, se resolvió el 24.7% (186), mientras al final del año continuaba en trámite el 75.3% (566). De los casos resueltos a través MASCP, el 95.7% (178) se solucionó por mediación y el 4.3% (ocho) por conciliación; no se alcanzaron acuerdos en la junta restaurativa.

Para el análisis del desagregado por delito, las Unidades de Mediación de la Fiscalía de Ciudad de México nos permiten identificar que del total de asuntos turnados a MASCP el 21.4% corresponde al delito de daño a la propiedad, un 17.7% a fraude, 14.8% a amenazas, 10.7% a despojo, 8.4% a lesiones y un 27.1% a otros delitos. Del total de asuntos turnados por cada delito, fue amenazas el que alcanzó el porcentaje más alto de acuerdos reparatorios, con un 35.7%, seguido por daño a la propiedad, que alcanzó el 31.6% de acuerdos. Sobre el tipo de acuerdos aprobados en sede ministerial, la mayoría

Gráfica 11. Asuntos turnados a MASCP por delito



Gráfica 12. Tipos de acuerdos reparatorios aprobados



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte de la Fiscalía de la Ciudad de México.

fue pago económico (62.8%), seguido por acción de no hacer (20.5%) y restitución de la cosa (16.7%).

Medidas cautelares

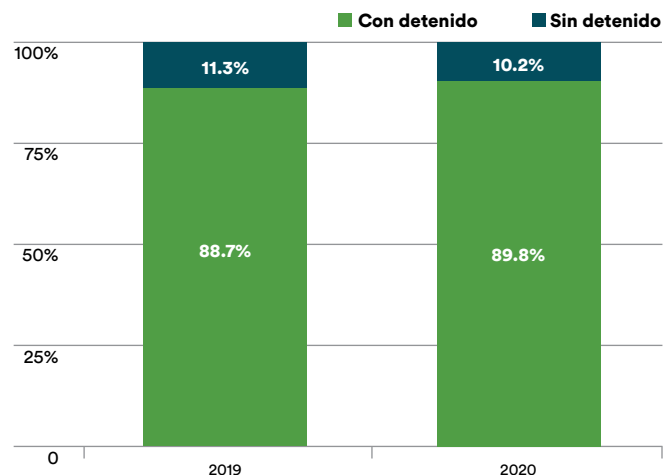
Los datos del MES nos dicen que se impuso medida cautelar al 83.2% de los imputados que se encontraban en proceso penal, porcentaje similar al de 2019, que fue de 83.1%²¹.

4.2.2 Resultados del Poder Judicial

Causas penales iniciadas con y sin detenido

El Tribunal de Superior de Justicia de Ciudad de México²² ingresó 28,520²³ asuntos durante 2020, cifra 15.3% menor al total de asuntos ingresados durante el año anterior, que fue de 33,684. De las causas iniciadas durante

Gráfica 13. Causas penales iniciadas



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

²¹ La Fiscalía de Ciudad de México, no compartió información sobre medidas cautelares impuestas, por lo que no se realizó análisis sobre este apartado.

²² El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México no utilizó el formato preestablecido en su respuesta a nuestra solicitud de información; sin embargo, compartió una base de datos para los años 2019 y 2020; por lo que los análisis se adecuaron a los datos proporcionados.

²³ Se utilizó para este dato agrupación por carpetas.



el año, el 10.2% fueron sin detenido y el 89.8% con detenido. Los delitos que presentaron mayor número de asuntos ingresados fueron robo (7,471), narcomenudeo (5,787), robo contra transeúnte (3,694), violencia familiar (1,452) y homicidio (981).

Al dividir el número de asuntos ingresados durante 2020 entre los 168 jueces que operan en Ciudad de México, obtenemos que se asignaron en promedio 169 causas por juez, cifra considerablemente mayor que el promedio nacional, calculado para ese año en 33 causas por juez.

Por otra parte, se turnó a juicio oral el 5.1% del total de asuntos ingresados durante 2020, sin cambios significativos respecto a 2019, que fue de 5.4%. Al analizar el desagregado por delito, identificamos el robo como el principal delito turnado a juicio oral, seguido por homicidio, robo a transeúnte, narcomenudeo y privación de la libertad personal.

Justicia alternativa en sede judicial

El Poder Judicial de Ciudad de México no compartió datos que aporten información para este análisis.

Resolución de los casos y tipos de finalización

El porcentaje de causas penales finalizadas²⁴ en 2020 fue de 46.1%, porcentaje menor que el del año anterior, que fue de 57.9%. En cuanto al tipo de conclusión, el 52.6% fue por procedimiento abreviado, 36.4% por suspensión condicional del proceso, 6.1% por juicio oral, 2% por acuerdos reparatorios, 1.9% sobreseimiento y 1% perdón del ofendido²⁵.

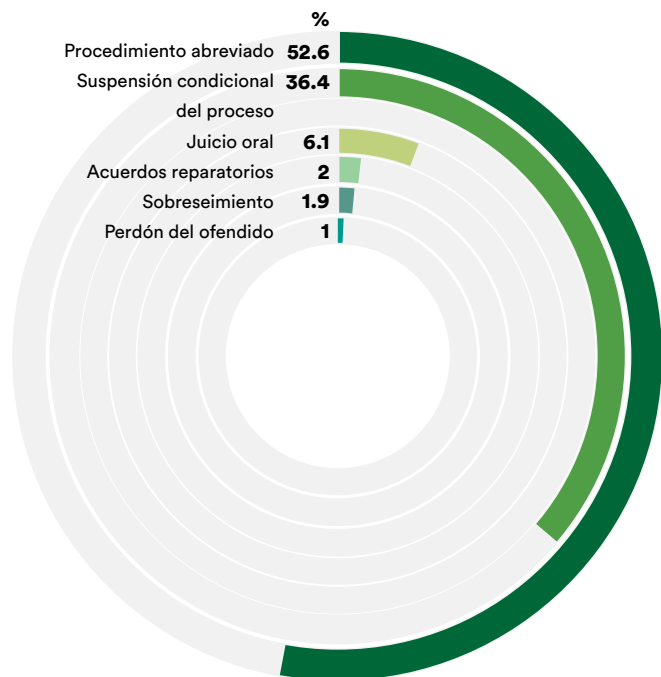
Sentencias

Las sentencias emitidas por el Poder Judicial en 2020, con respecto al total de causas iniciadas durante el año, alcanzó el 27.1%, una proporción menor que el 32.1% del año anterior. La distribución de sentencias para el periodo muestra que el 97.4% fue condenatoria y el 2.6% absolutorias. Los delitos en los que se presenta un mayor número de sentencias son robo, robo contra transeúnte, narcomenudeo y homicidio.

Audiencias

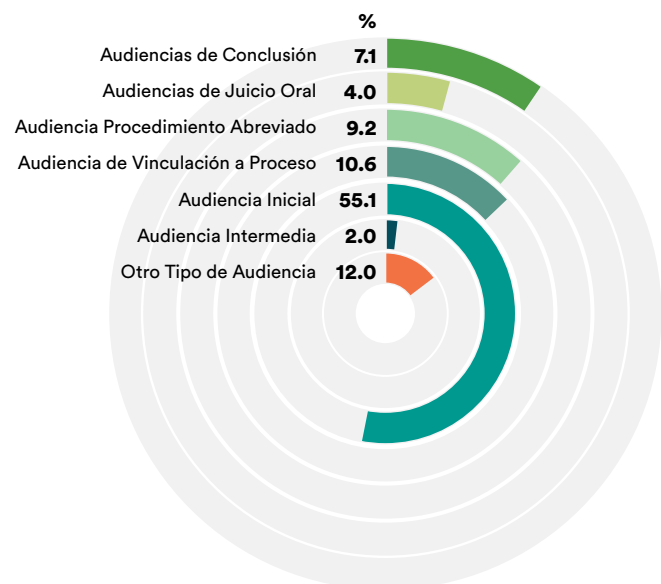
Durante 2020 el Tribunal realizó 49,477 audiencias, lo que representa una disminución de 26.2% con respecto

Gráfica 14. Causas penales finalizadas por tipo de conclusión



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

Gráfica 15. Audiencias realizadas por tipo



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

²⁴ Se calcula el porcentaje de resolución, incluyendo únicamente el número de causas iniciadas durante el año.

²⁵ No se presenta el análisis de la tasa de congestión ya que no se recibieron los datos correspondientes por parte del poder judicial estatal.

a 2019, cuando se realizaron 61,121 audiencias. El 55.1% de las audiencias fueron iniciales, el 10.6% audiencias de vinculación a proceso, 9.2% audiencias de procedimiento abreviado, 4% audiencias de juicio oral y 2% audiencias intermedias²⁶.

4.2.3 Resultados de la Secretaría de Seguridad Pública

La institución no entregó la información solicitada.

4.2.4 Resultados de la Comisión de Atención a Víctimas

Durante 2020, en Ciudad de México el número total de víctimas registradas en las carpetas de investigación iniciadas fue de 209,600 personas, cifra 21.2% menor que la de 2019. La Coordinación General de Atención a Víctimas de Delitos de Género y Atención a Víctimas atendió al 37.1% del total (77,706). Considerando que en la capital se reportó contar con 269 asesores de víctimas, en promedio cada asesor brindó asesoría a 289 víctimas. Esta cifra se encuentra por arriba del promedio nacional, que es de 152 víctimas por asesor²⁷.

4.2.5. Resultados de la Defensoría Pública

Durante el año, la Defensoría Pública de Ciudad de México representó a un total de 56,127 de imputados en proceso penal. Al dividir el número total de imputados representados por la Defensoría Pública entre los 429 defensores públicos que operan en la entidad, encontramos que cada defensor representó en promedio a 131 imputados.

El desglose por delitos que nos compartió la institución muestra que se representó en un 37.1% a imputados por los delitos de robo sin violencia, seguido por los imputados por robo con violencia (26.4%) y violencia familiar (8.4%).

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 3.3% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, quedando por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 1.2% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 2.5%. Por su parte, sólo el 3.6% recibió una sentencia, cifra por debajo del promedio nacional, que fue de 7.1%.

4.2.6 Resultados de la UMECA

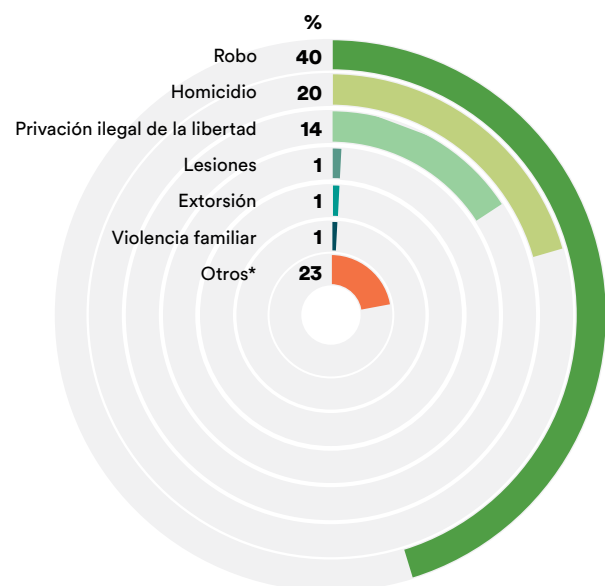
La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECA) de Ciudad de México realizó 8,651 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal. Dentro del periodo, la UMECA supervisó 12,071 medidas cautelares del ámbito estatal. Presentación periódica fue la medida cautelar mayormente supervisada por la UMECA, con un porcentaje de 46.7%; seguida por la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con un 16.3%.

Además, la UMECA supervisó a 5,063 imputados que se encontraban en suspensión condicional del proceso, asegurando así el cumplimiento de las condiciones impuestas. Las condiciones mayormente supervisadas fueron someterse a la vigilancia que determine el juez (21.6%), residir en un lugar determinado (18.9%) y frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares (13.9%).

4.2.7 Población privada de la libertad

Ciudad de México, durante 2020, tuvo una tasa de 300.2 personas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes, cifra que duplica las 150.3 personas que se tienen como promedio nacional.

Gráfica 16. Población privada de la libertad por delito



Fuente: Respuesta a solicitudes de información por parte del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

²⁶ No se incluye análisis sobre tiempos de duración de audiencias y finalización de causas, pues no se compartió información al respecto por parte del Poder Judicial de Ciudad de México.

²⁷ La Fiscalía de la Ciudad de México, no compartió el número de víctimas del delito, número de víctimas de violaciones de derechos humanos, número de víctimas a quien se reparó el daño, entre otros datos; lo que limitó el análisis de resultados correspondiente.



Respecto a la situación jurídica de la población privada de la libertad, 29.6% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras que el 70.4% fueron personas con sentencia. El 90.2% de la población penitenciaria es del fuero común y sólo el 9.8% del fuero federal.

La información compartida por el Sistema Penitenciario de Ciudad de México muestra que los delitos que fueron motivo de privación de la libertad fueron, en mayor porcentaje, robo (39.9%), homicidio (19.7%) y privación ilegal de la libertad (13.9%).

4.3 Índice de Impunidad Estatal

La finalidad del sistema de justicia penal en un Estado democrático de derecho es proveer respuestas satisfactorias a los conflictos derivados de la comisión de un delito, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la identificación de los responsables y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad, así como procurar evitar la comisión de nuevos delitos. Para ello, es necesario que cada institución del SJP cumpla de manera eficiente con las funciones que le fueron encomendadas. Cuando el propósito del sistema no se cumple, sobreviene la impunidad, que se traduce en el principal indicador del fracaso de la justicia.

Desde una definición restringida, la impunidad se entiende como la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito. Sin embargo, el castigo penal –entendido como prisión– no es necesariamente el objetivo final ni único de un sistema penal moderno. El sistema de justicia acusatorio busca resolver los conflictos penales de la manera menos perjudicial posible para todas las partes, privilegiando la reparación del daño y la reestructuración del tejido social. Una de sus características esenciales es que privilegia el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas de terminación anticipada, de manera que únicamente los casos más complejos sean los que lleguen a juicio. De esta manera, la justicia no necesariamente se traduce en la imposición de castigos penales.

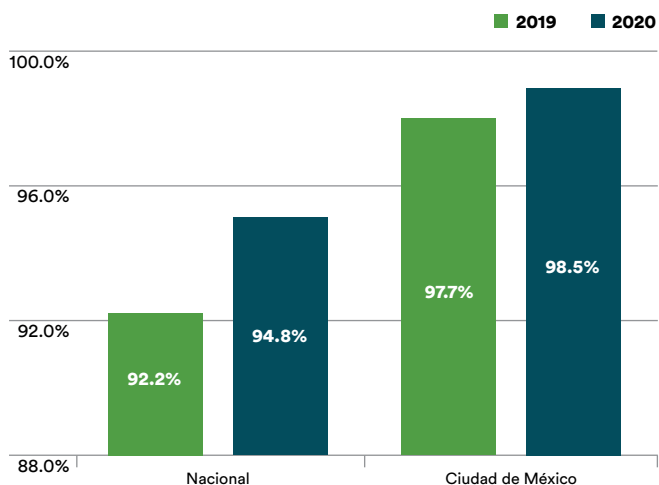
Por lo tanto, **en un sentido amplio la impunidad implica la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.** Si bien se trata de un fenómeno

presente en todas las sociedades, los niveles en que la impunidad permea un sistema de justicia es lo que diferencia un Estado de derecho robusto, de uno que no lo es. Los sistemas de justicia que son efectivos resuelven los delitos en mayor medida, en tanto que los deficientes o desestructurados son incapaces de absorber de manera eficiente los delitos que les corresponde atender y resolver.

He ahí la motivación que nos llevó a crear el Índice de Impunidad Estatal (IIE), el cual permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de dichas instituciones para la atención de los casos que conoce, sin considerar los delitos que no son denunciados²⁸.

El IIE de Ciudad de México para 2020 fue de 98.5%, cuatro puntos porcentuales por encima del promedio nacional. La entidad muestra una ligera disminución en relación con el año anterior, ya que en 2019 fue de 97.7%.

Gráfica 17. Índice de impunidad

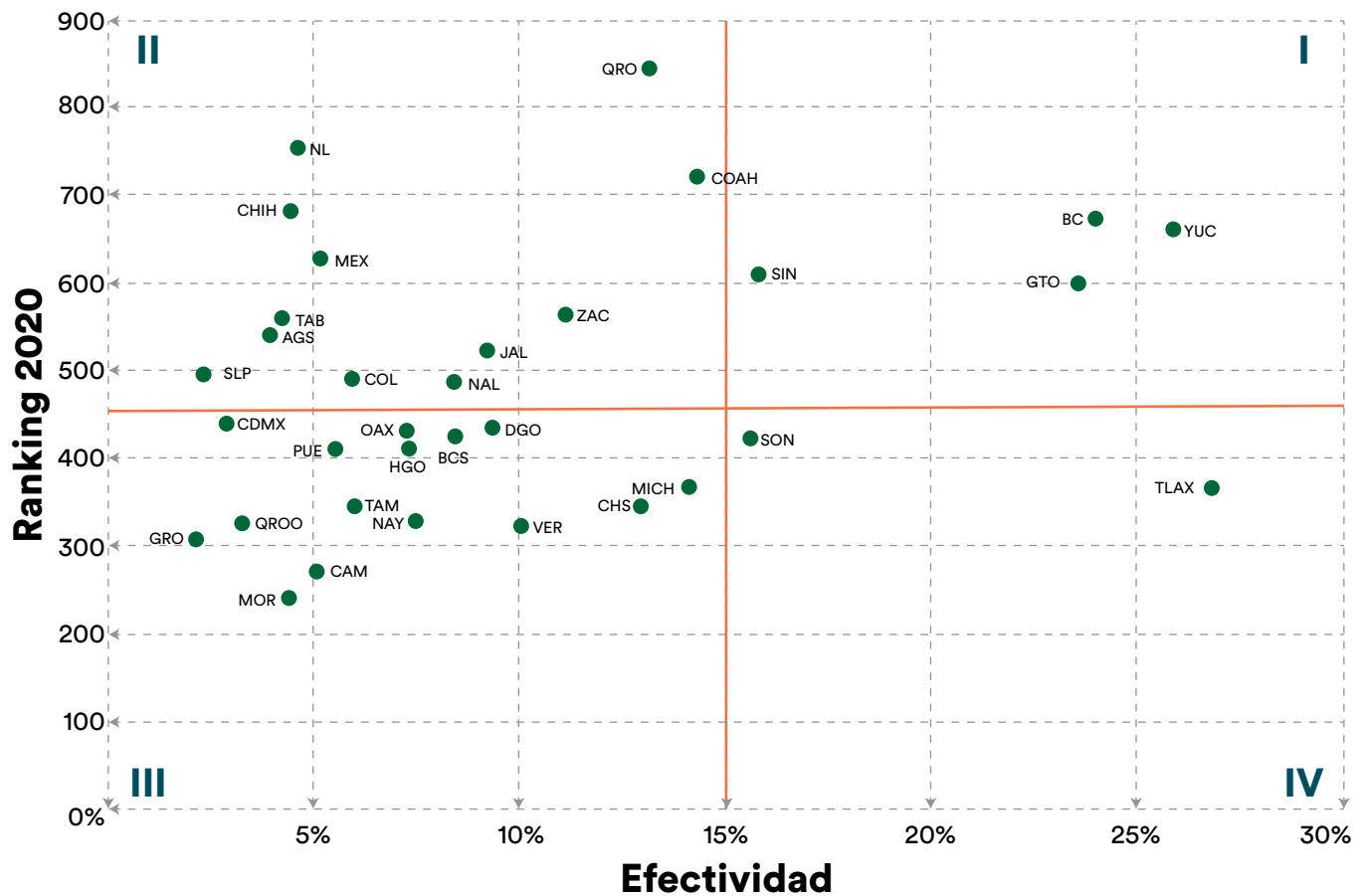


Comparar el ranking de la consolidación del sistema de justicia penal y el índice de impunidad estatal nos permite comprobar la hipótesis de que a mayor desarrollo en términos de los condicionantes que tenga un sistema de justicia, mayor será la capacidad de atender y resolver los casos que conoce, lo que traerá como consecuencia una mayor efectividad y un menor nivel de impunidad directa.

Al realizar el cruce identificamos cuatro escenarios: 1) el ubicado en el cuadrante superior derecho, donde aparecen los estados cuyos avances en materia de operación

²⁸ Usando como referencia el sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en 2015, planteamos un índice adecuado para medir la impunidad en el sistema de justicia mexicano, considerando las diversas salidas, determinaciones o formas de terminación satisfactorias previstas en el CNPP. Para su construcción, en años previos utilizamos los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales para el ámbito local, y la información entregada por las propias autoridades para el ámbito federal. No obstante, considerando los cambios implementados en el Censo Nacional de Procuración de Justicia –mismos que se pueden revisar en el capítulo de Condicionantes de la edición nacional de *Hallazgos*–, fue necesario emplear otra fuente de información, a saber, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal. La ficha técnica de Índice también se puede consultar en la edición nacional de *Hallazgos*.

Gráfica 18. Cruce del Índice de Impunidad con el Ranking Nacional de Consolidación del SJP



se relacionan directamente con resultados alcanzados; II) el ubicado en el cuadrante superior izquierdo, que muestra estados en los que sus avances en condicionantes no se ven reflejados en mayor actividad; III) el del cuadrante inferior izquierdo, que presenta estados cuyo avance en condicionantes es insuficiente y al mismo tiempo su desempeño es deficiente, y IV) el cuadrante inferior derecho, que refleja resultados efectivos con pocas capacidades institucionales.

Para 2020, ubicamos a Ciudad de México en el Cuadrante III, dado que muestra un limitado avance en condiciones de operación, lo que refleja un nivel de efectividad deficiente.

Conclusiones de los resultados

La puerta de acceso al sistema de justicia penal es a través de la Fiscalía, pues en su calidad de órgano persecutor de los delitos la ciudadanía espera que pueda recibir denuncias, atender a las víctimas, investigar y perseguir los delitos para esclarecer los hechos, procurando que éstos no queden impunes y que se repare el daño durante el proceso, sea a través de las salidas alternas, procedimiento abreviado o el juicio.

Sin embargo, garantizar de manera adecuada y eficaz el acceso a la justicia es el verdadero reto de las fiscalías, considerando que año con año la incidencia delictiva (de origen multifactorial) tiende al incremento y no a la disminución. Por ello es indispensable, en primer término, que de la totalidad de los delitos cometidos se inicien carpetas de investigación. Ésta es la condición indispensable para la persecución de los delitos.



En Ciudad de México **se cometieron 198,159 delitos en 2020, de acuerdo con las cifras de incidencia delictiva del SESNSP, a partir de los cuales se recibieron 204,025 denuncias y se iniciaron carpetas de investigación por cada una de ellas**, alcanzando un 100%, lo que coloca a la entidad por encima de la media nacional, que es de 93.1%. Sin embargo debe notarse la discrepancia entre los datos de incidencia arrojados por el SESNSP y el número de carpetas, que es de 5,866.

Entre los delitos de mayor impacto está el robo, que aunque presentó una baja de 28.8%, sigue siendo el más frecuente. Por su parte, violencia familiar presentó un incremento de 7.7% y amenazas también mostró uno de 3.7%.

Otro dato de gran relevancia es la cifra negra, la cual, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), durante el periodo 2012-2019 se ha mantenido por arriba del 92% en Ciudad de México –sólo en 2014 exhibió un 91.6%–. Lo que debe subrayarse es que en la entidad la cifra negra se ha mantenido por encima de la media nacional desde 2015, dato que es factible comprender porque entre los razones más importantes por parte de las víctimas para no denunciar delitos –según la misma Envipe–, fueron la pérdida de tiempo, con un 42.3%, y la desconfianza en la autoridad, con un 17.6%.

Por lo anterior, tiene sentido que el Índice de Confianza en las autoridades del SJP en Ciudad de México sea de -25.3, y que la institución que genera mayor confianza, la Policía Federal, exhiba un nivel de -3.3, seguida por la Fiscalía General de la República con -5.1. Los ministerios públicos presentan la mayor desconfianza: -30.5.

Fiscalía

La Fiscalía inició 204,025 carpetas de investigación; 117,155 de ellas fueron iniciadas por delitos contra el patrimonio, 29,067 por delitos contra la familia y 10,339 por delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal. También advertimos que 43,654 (21.4%) fueron iniciadas con detenido y 160,371 (78.6%) sin detenido.

A partir de aquí cobran relevancia las determinaciones del Ministerio Público sobre las carpetas iniciadas, pues sirven para conocer el posible destino de la investigación. En 2020 en Ciudad de México fueron determinadas 117,210 del total de las iniciadas, lo que representa un 37.8%: muy por debajo de la media nacional, que es de 41%.

Ahora bien, de las 117,210 carpetas determinadas, el 75.3% se fueron al archivo temporal, es decir, con posibilidad de continuar con la investigación posteriormente, cuando existan mayores elementos; 17.6% fueron incompetencias, 4.9% no ejercicios de la acción penal, 0.8% criterios de oportunidad y hay un empate de 0.7% entre abstenciones de investigación y acumulación. Esto se traduce en congestión ministerial, pues no hace más que sumar a la acumulación de carpetas de uno o más años, motivo por el cual Ciudad de México alcanzó el 57.1% de congestión en 2020, colocándose por encima de la media nacional. En efecto, todo indica una mala gestión de las carpetas en sede ministerial.

Por otra parte, el 56.9% de las carpetas iniciadas –es decir, 176,665 carpetas– se encuentra en trámite o sigue en proceso de investigación, en tanto 752 carpetas –equivalentes al 0.2%– se derivaron a órganos especializados para la resolución de conflictos; de ellas, se resolvieron por un MASC sólo 186 carpetas, y al final del año continuaba en trámite 566. De esta forma identificamos un área de oportunidad para mejorar el uso de las salidas alternas en sede ministerial, ya que se está generando un retraso: 75.3% sigue en trámite.

Poder Judicial

Por lo que respecta al proceso en sede judicial, se iniciaron 28,520 causas penales. Observamos una disminución del 15.3% respecto al año anterior, lo que puede ser producto de la pandemia y de los ajustes de trabajo resultantes de las medidas de prevención.

Ahora bien, para 2020 no se cuenta con información estadística con respecto al uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias en sede judicial. Esto desde luego impacta en el tratamiento y solución de las causas penales, porque no se puede tener una visión clara sobre su impacto positivo o negativo a partir del porcentaje de su aplicación.

Es importante hacer notar que sólo se vincularon a proceso 15,467 carpetas, lo que representa un 5% del total de carpetas derivadas. Sin embargo, existe una proporción de 169 casos por juez, lo que representa cinco veces más que la media nacional. En efecto, éste es un número exageradamente elevado, y que sin duda explica la cantidad de rezago y retraso en el proceso.

Otro dato que requiere atención es que los tipos de conclusiones más frecuentes durante el periodo fueron procedimiento abreviado –en un 52.6%– y suspensión condicional del proceso –con 36.4%–, lo cual da cuenta de los criterios de persecución penal.



Finalmente, las 49,777 audiencias realizadas evidencian una disminución del 26.2% con respecto a 2019. Un dato más que denota congestión judicial, aun considerando la pandemia.

Comisión de Atención a Víctimas

Del total de carpetas iniciadas por la Fiscalía, tenemos un total 77,706 personas víctimas atendidas en sede ministerial, por aproximadamente 269 asesores de víctimas. Así, la proporción de víctimas y asesores se encuentra por encima de la media nacional (152).

Sin embargo cabe destacar que esa cantidad de asesores no pertenecen a la Comisión de Atención a Víctimas, pues como un órgano de reciente creación y en proceso de transición reportó sólo contar con tres asesores en 2020.

Defensoría Pública

La Defensoría Pública de Ciudad de México representó a un total de 56,127 imputados en proceso penal. Al dividir ese número total de imputados entre los 429 defensores públicos que operan en Ciudad de México, obtenemos que cada defensor representó, en promedio, a 131 imputados.

Del total de imputados representados por la Defensoría, el 3.3% fue puesto en libertad por clasificarse de ilegal su detención, lo que se coloca por arriba del porcentaje nacional, que fue de 2.7%. Asimismo, 1.2% de los imputados representados no fueron vinculados a proceso, valor por debajo del promedio nacional, que fue de 2.5%, y sólo el 3.6% recibió una sentencia, cifra también por debajo del promedio nacional, de 7.1%. Estos datos, si bien muestran eficacia procesal para la Defensa, vistos a la luz de la deficiente gestión de casos de la Fiscalía –con sólo 5% de casos vinculados– nos hacen concluir que los ejercicios comparativos deben ser un poco más cuidadosos y objetivos.

UMECA

La Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de Ciudad de México realizó 8,651 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal, y supervisó 12,071 medidas cautelares. La presentación periódica es la medida cautelar supervisada en mayor medida, con un 46.7%.



CAPÍTULO
5

Percepción, conocimiento y experiencia sobre el SJP a nivel local

E

n este apartado presentamos los resultados para Ciudad de México de la encuesta realizada por México Evalúa en 2020 en nueve estados²⁹ sobre percepción, conocimiento y experiencia del sistema de justicia penal a nivel local.

Esta información complementa el análisis de las condiciones y capacidades institucionales, así como de la operación y resultados del sistema de justicia penal a nivel local, incorporando la perspectiva ciudadana en la evaluación.

Opinión, conocimiento y confianza en el sistema de justicia penal

Entre todos los estados analizados en la encuesta, en Ciudad de México habita la ciudadanía más familiarizada con el sistema de justicia penal (SJP), pero también la que menos confianza tienen en las instituciones de justicia. Su buena opinión sobre dichas instituciones es inferior al promedio nacional. Asimismo, sólo 40% de los capitalinos cree que las instituciones de justicia funcionan mejor ahora que hace 10 años.

²⁹ Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Jalisco, Nayarit, Tabasco y Baja California.



**Valoración del sistema de justicia penal:
Ciudad de México y su comparación con entidades con más alto y más bajo promedio de puntaje**

	¿Qué tan familiarizado está usted con el sistema de justicia penal de este estado? ¹		¿Cuál es su opinión de las instituciones de justicia penal en su estado? ²		Comparado con hace 10 años, ¿cómo cree usted que funcionan las instituciones de justicia penal en su estado hoy en día? ³		¿Qué tanta confianza tiene usted en las instituciones de justicia de su estado? ⁴	
Mayor puntaje	Ciudad de México	2.8	Tabasco	46%	Nuevo León	58%	Nuevo León	65%
Promedio Nacional		2.6		33%		44%		52%
Ciudad de México		2.8		29%		40%		44%
Menor Puntaje	Jalisco	2.3	Zacatecas	24%	Jalisco	34%	Ciudad de México	44%

¹ Puntaje entre 1 y 5. ² Porcentaje que respondió buena y muy buena. ³ Porcentaje que respondió algo mejor y mucho mejor. ⁴ Porcentaje de personas que respondieron mucha o algo.

En Ciudad de México las autoridades del SJP gozan de un buen nivel de conocimiento, por arriba del 84%, pero la Policía Preventiva se ubica como la menos conocida, con 68%. Las instituciones que gozan de más confianza entre los capitalinos son la Marina y el Ejército. Las que menos confianza generan son la Policía Preventiva y el Ministerio Público. En efecto, el nivel de confianza en las instituciones de justicia es muy bajo en Ciudad de México.

Ciudad de México	Porcentaje de personas que ha escuchado hablar de esa autoridad	Porcentaje de personas que tiene mucha o algo de confianza en cada una de las instituciones
Policía preventiva	68%	26%
Policía estatal	84%	29%
Guardia nacional	94%	53%
Policía ministerial	84%	n.d.
Ministerio público	94%	27%
Jueces	87%	36%
La Marina	n.d.	74%
El Ejército	n.d.	68%
Los abogados de víctimas	n.d.	44%
Los defensores públicos	n.d.	38%

Opinión sobre el proceso de justicia penal

En Ciudad de México 33% de las personas encuestadas sabe que ya se usa el nuevo proceso de justicia penal: es el nivel de conocimiento más alto de las entidades

federativas analizadas. Así, el derecho a ser considerado inocente hasta que se demuestre lo contrario es conocido por 91% de los capitalinos; le siguen los juicios orales, con 80%, la negociación y mediación, con 75% y la compensación de daños, con 60%. Ante la existencia de un delito, 66% sabe que existen otras sanciones aparte de la prisión. En todos estos rubros del proceso de justicia, Ciudad de México tiene los niveles más altos de conocimiento dentro del conjunto de estados analizados.

Conocimiento de elementos específicos del SJP en Ciudad de México	
Presunción inocencia	91%
Juicios orales	80%
Negociación y mediación	75%
Compensación daños	60%
Sanciones alternativas	66%

En Ciudad de México la mayoría de las personas encuestadas conocen los elementos básicos del proceso penal; por ejemplo, 95% sabe que cualquier persona víctima de un delito puede tener acceso a un abogado público. Sin embargo, este porcentaje es prácticamente igual que el promedio nacional.

Ciudad de México es una de las entidades federativas donde más encuestados (72%) sabe dónde debe de acudir una víctima a denunciar un delito (a la oficina del ministerio público), cifra superior al promedio nacional.

	En caso de sufrir o atestiguar un delito puede solicitar auxilio directamente con un agente de la policía	El responsable de investigar un delito es el Ministerio Público	Cualquier persona víctima debe tener acceso a un abogado público	El juez debe estar presente en todas las audiencias	Cualquier persona acusada debe tener acceso a un abogado público
CDMX	84%	90%	95%	86%	96%
Promedio Nacional	85%	90%	95%	87%	95%



¿Sabe usted dónde debe acudir una víctima a denunciar un delito?	Sí, al ministerio público	Sí, a la policía	Sí, a otro	No sabe
Ciudad de México	72%	4%	13%	11%
Promedio Nacional	65%	9%	10%	16%

Por otro lado, 14% de los entrevistados en Ciudad de México ha acudido a alguna institución de justicia penal con motivo de un delito: 9% acudió como víctima, 3% fue testigo de un delito y 2% por ejercer una actividad relacionada. En ese tenor, 11% de los capitalinos mencionó que su experiencia fue poco satisfactoria, 11% reconoce que implicó un proceso largo y tardado, 11% dijo que su asunto fue difícil de resolver, 8% afirmó que las instalaciones no fueron agradables, 7% mencionó que se efectuó con corrupción y 7% que el trato fue violento o insensible.

Del 86% de los habitantes de la Ciudad de México que no ha acudido con alguna institución del SJP, 72% menciona que no lo ha hecho porque no lo ha necesitado, 9% porque afirma que no sirve para nada, 3% porque no confía en las autoridades ni en el sistema de justicia y 1% menciona que es algo difícil.

Opinión sobre los derechos de víctimas y personas acusadas

El 92% de las personas encuestadas en Ciudad de México tiene claro que las víctimas deben ser informadas de la situación de su caso, 90% sabe que deben ser escuchadas y 89% sabe que puede contar con un intérprete o traductor si no entiende español. En promedio, los derechos de las víctimas son conocidos en un 81%.

Conocimiento de los derechos de las víctimas	Ciudad de México	Promedio Nacional
Contar con un intérprete o traductor si no entiende español	89	84
Ser escuchada	90	88
Participar activamente en el juicio contra el acusado	67	70
Acudir a una autoridad competente si tiene alguna queja o inconformidad con las decisiones del juicio	81	81
Protección y auxilio inmediato	78	78
Identificar a la persona que señala como responsable sin riesgo propio	82	82
Ser informado de la situación de su caso	91	88
Declarar sin estar frente a la persona acusada	65	66
Que se le compense el daño que sufrió por el delito	81	79
Recibir atención médica y psicológica inmediata	84	83

Además, en Ciudad de México 41% considera que sí se respetan los derechos de las víctimas, mientras que 59% cree que no se respetan. En cuanto a las personas acusadas, los porcentajes son similares, 44% cree que sí se respetan sus derechos y 54% cree que no. Sobre los derechos de acusados, 92% sabe que debe contar con un abogado titulado que lo defienda, 91% tiene claro que debe ser informado de lo que se le acusa, y 90% sabe que puede declarar con asistencia y en la presencia de su abogado. En promedio, los derechos de los acusados son conocidos en un 85%.

Conocimiento de los derechos de las personas acusadas	Ciudad de México	Promedio Nacional
Ser tratada como inocente hasta que se compruebe lo contrario	86	87
Ser informada de lo que se le acusa	91	91
Ser presentada al Ministerio Público después de ser detenida	87	82
Decidir si declara o guarda silencio	85	83
Declarar con asistencia y en la presencia de su abogado	90	89
Ser asistida gratuitamente por un intérprete o traductor	86	81
Contar con un abogado titulado que lo defienda	92	92
Presentar pruebas que lo favorezcan	89	89
Conocer las pruebas que pudiera haber en su contra	84	86
Ser oída ante un juez competente	88	87
No ser coaccionada o sometida a torturas o intimidaciones	77	73
Tener un proceso rápido	71	74
Estar presente cuando se den pruebas en su contra para dar su punto de vista	76	78

Necesidades de información de los capitalinos

Finalmente, 71% de los habitantes de Ciudad de México sabe que debe acudir al ministerio público para denunciar un delito, pero sólo 16% identifica que alguna institución pública podría brindarle asesoría o acompañamiento si fuera víctima o acusado de un delito. Un 41% tiene a la televisión como principal medio para informarse, 22% a internet, 12% a las redes sociales y 10% a través de periódicos.



Sociodemográficos de las personas encuestadas

- Sexo: 49% hombres y 51% mujeres.
- Edad: 5% entre 18 y 24 años; 20% entre 25 y 34 años; 19% entre 35 y 44 años; 40% entre 45 y 64 años; 16% de 65 años y más.
- Escolaridad: 1% sin escolaridad; 8% de primaria; 9% de secundaria; 31% de preparatoria o carrera técnica; 42% de licenciatura; 8% de posgrado.
- Ocupación: 26% es empleado en el sector privado; 23% trabaja por cuenta propia; 17% se dedica a labores del hogar; 14% es pensionado o jubilado; 11% trabaja como empleado de gobierno, 5% desempleado; 3% estudiante.
- Localidad: 19% de los entrevistados reconoció vivir en Iztapalapa, el resto en las otras alcaldías de la entidad.
- Ingreso: 22% percibe menos de 5 mil pesos; 26% entre 5 y 10 mil pesos; 19% entre 10 y 20 mil pesos; 12% más de 20 mil pesos.
- Adscripción étnica: 6% pertenece a una comunidad indígena o afromexicana y 94% no.
- Discapacidad: 8% se considera una persona con discapacidad y 92% no.



CAPÍTULO

6

Conclusiones y recomendaciones

P

Partiendo del Índice de Impunidad Estatal –que permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en respuesta a la comisión de delitos y su resolución–, y considerando que Ciudad de México mostró un incremento respecto a 2019, pasando de 97.7 a 98.5% –muy por encima de la media nacional– podemos inferir un desempeño deficiente del sistema de justicia penal en la entidad.

Desglosaremos los grandes retos en dos grupos:

6.1 Resultados derivados del impacto de los condicionantes

Con la publicación de la Ley de Atención a Víctimas se dio pauta para el posterior proceso de integración de la Comisión Ejecutiva de Víctimas como instancia especializada en la atención, asesoría y protección de víctimas.



Posteriormente, con la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Ciudad de México fue posible regular su organización, estructura y funcionamiento, bajo la lógica de su transición como órgano autónomo y de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás ordenamientos relacionados con el sistema de justicia penal.

Sin embargo, derivado del artículo transitorio que establece un periodo de transición entre la atención de las víctimas por parte de la Fiscalía y la total responsabilidad de la Comisión, los resultados concluyentes sobre la eficacia de este tipo de atención sólo se podrán ver un año después de que concluya ese periodo; esto es, sólo entonces se podrán recabar datos estadísticamente suficientes, con la curva de consolidación de la Comisión.

No obstante, es importante mencionar que el cumplimiento de tal proyección no será posible si se siguen realizando recortes presupuestales. Y es que el comparativo de simetría presupuestal revela una brecha de disminución en la Comisión de un -97%, en tanto que a la Fiscalía se le incrementó el presupuesto de manera estratosférica.

Cabe apuntar también que el esfuerzo que se realiza en la implementación de sistemas informáticos debe encaminarse hacia una adecuada sistematización: una que permita aprovechar las funcionalidades de cada sistema, incorporando actualizaciones tecnológicas constantes. Lo cierto es que algunas instancias operadoras llevan años trabajando con sistemas, pero se entiende que sólo están adaptándolos a las nuevas funciones, y aunque esto puede ser un factor positivo, también es verdad que un adecuado diagnóstico sobre equipamiento y tecnología puede optimizar aún más los recursos, además de permitir una aplicación eficaz que impulse la celeridad procesal, como lo demuestran los casos de los sistemas en la Fiscalía, el Poder Judicial y el Sistema Penitenciario.

Esto sin duda va de la mano de una adecuada planeación, la cual, definitivamente, no logra observarse de manera consistente en ninguna institución, pues a pesar de contar con planes y programas de gobierno,

con objetivos y metas, éstos no logran aterrizar aún en resultados institucionales. La Fiscalía, en su proceso de reingeniería institucional, demuestra un gran esfuerzo y, además, se encuentra en un privilegiado momento de determinación y ajustes derivados de su transición como órgano autónomo, con la inversión de una gran cantidad de recursos financieros (que esperamos que se mantengan en la misma proporción para lograr los objetivos).

Por lo anterior, es necesario subrayar que para que los cambios institucionales y sistémicos impacten en la percepción ciudadana, es importante establecer canales de comunicación abiertos y transparentes, con los que se pueda incorporar su participación y escuchar su voz. En este sentido nuevamente se destaca el esfuerzo de la Fiscalía, por la forma en que ha construido su Plan de Política Criminal, un ejercicio de participación que también puede ser adoptado por otras instituciones.

6.2 Resultados derivados del impacto de los habilitantes

Es claro que el tamaño de la población de Ciudad de México, sumada a la creciente incidencia delictiva, impiden que la infraestructura institucional sea suficiente y dificultan la cobertura total de los operadores. Por ello es importante establecer estratégicamente centros de atención desde determinados puntos geográficos, pero también lo es generar mecanismos tecnológicos que mejoren el acceso a la justicia.

Otro factor que suma y optimiza es el Servicio Profesional de Carrera de los operadores, pues permite dotar de herramientas y conocimientos a los ministerios públicos, policías, jueces y demás operadores incorporados, para que tomen buenas decisiones, agilicen los procesos y cumplan de manera adecuada con su deber. Sin embargo, los resultados indican que aun cuando la Fiscalía y el Poder Judicial arrojan avances en su implementación, éstos no son suficientes porque aún no se encuentran operando al 100%, y las demás instituciones avanzan a un ritmo todavía más lento.



Cabe señalar que la denuncia y la investigación, como elementos de acceso a la justicia, implican un alto grado de eficacia y agilidad (como en todo el sistema); sin embargo, procurar que se mejore este primer componente del proceso es importante para la percepción ciudadana de la justicia. Por ello, es apreciable que la Fiscalía busque un modelo de investigación bajo las directrices de la política criminal, sin importar el grado de complejidad que ello implique, siempre y cuando la ciudadanía vea materializado el modelo en denuncias más rápidas, en investigaciones exhaustivas, en atención integral y en reparación del daño.

Lo mismo ocurre con los modelos de gestión para el Poder Judicial, la Comisión de Víctimas y la Defensoría. No son modelos estructurados, pero el hecho de contar con un manual y una estructura organizacional que les permita clasificar y determinar funciones por operador supone un incipiente y valioso ejercicio, cuyo mayor reto es una adecuada aplicación dentro del proceso.

Al ver todos estos elementos a la luz de los resultados obtenidos en la gestión institucional y en los avances del sistema, seguimos observando un gran porcentaje de cifra negra y un alto porcentaje de asuntos rezagados en el trámite anual que se acumulan al año siguiente. Esto se observa en la sede ministerial y judicial, lo cual indica que se están generando cuellos de botella que deben determinarse de manera urgente, si es que se quiere avanzar a la consolidación.

La reinserción social

El esfuerzo de Ciudad de México en fortalecer y reestructurar el sistema penitenciario nos lleva a reflexionar sobre los usuarios del mismo, que son las personas privadas de la libertad.

La entidad durante 2020 tuvo una tasa de 300.2 personas privadas de la libertad por 100 mil habitantes, lo que duplicó la tasa nacional de 150.3 personas. Respecto a la situación jurídica de esta población, 29.6% fueron personas procesadas, es decir, personas a las que se les dictaminó prisión preventiva, mientras el 70.4% fueron personas con sentencia.

El Sistema Penitenciario de Ciudad de México informa que los delitos que fueron motivo de privación de la libertad en mayor porcentaje fueron robo (39.9%), homicidio (19.7%) y privación ilegal de la libertad (13.9%). De ahí que resulte interesante tomar en cuenta los datos del Censo Nacional del Sistema Penitenciario realizado por el Inegi para 2021, en el que Ciudad de México es la cuarta entidad con mayor reincidencia y, según el análisis, fueron 7,006 personas liberadas las que reincidieron.

Los fines del sistema de justicia penal no sólo deben cumplirse en cada una de las etapas hasta llegar al juicio y obtener una sentencia condenatoria o absolutoria. También en la etapa de ejecución y en los casos en los que una persona imputada deba cumplir una condena (más allá de la reparación del daño hacia las víctimas), la reinserción representará la eficacia de la justicia penal en su máxima expresión, aplicada en un Estado de Derecho.

Recomendaciones

Fiscalía

1. Es importante el seguimiento puntual de su plan de transición como órgano autónomo.
2. Debe implementarse el Plan de Política Criminal en todas las áreas de investigación.
3. Es necesario realizar ajustes en sus metas y objetivos, con indicadores que le permitan medir y dar seguimiento al avance en su implementación.
4. Es importante que se haga una adecuada planeación para invertir eficientemente el incremento de sus recursos financieros.
5. Es vital que mejore su sistema informático, avanzando hacia la interconexión.

Poder Judicial

1. Es necesario revisar el uso de los MASC en sede judicial y registrar los datos estadísticos al respecto.



2. Es importante revisar los factores que influyeron en la disminución de causas finalizadas comparadas con el año anterior, excluyendo el factor pandemia, ya que la reducción está por debajo del 50%, lo cual repercute en el rezago en trámite que se acumula para el año siguiente.
3. La disminución de recursos financieros juega en contra de la eficiencia en el proceso, aunada a la falta de personal en proporción con la carga de trabajo. Así, es necesario considerar que se ajusten la funciones por perfiles y buscar todas las salidas que permitan una gestión ágil eficiente de las causas.
4. El Servicio Profesional de Carrera debe regularse e implementarse por completo.

Defensoría Pública

1. Es necesario que se implemente un mecanismo de planeación con metas y objetivos establecidos.
2. Es importante que se cuente con un sistema de información que permita la interconexión y el registro de información.
3. Es prioritario implementar el Servicio Profesional de Carrera de acuerdo con los perfiles establecidos.