

# Hallazgos desde lo local 2021

Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Zacatecas

# Contenido

## **3 Introducción**

### **4 1. Contexto**

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

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

- 8** 2.1 Sistemas de registro de información
- 11** 2.2 Proceso de planeación integral continuo y público
- 12** 2.3 Proyección y uso de los recursos financieros
- 14** 2.4 Publicidad, transparencia y participación ciudadana
- 14** 2.5 Ranking de avance en la consolidación del sistema de justicia penal

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

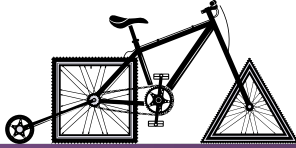
- 16** 3.1 Modelos de gestión y estructuras organizacionales
- 17** 3.2 Personal suficiente y capacitado
  - 19** 3.2.1 Cargas de trabajo de los operadores
- 19** 3.3 Servicios periciales y forenses

### **21 4. Resultados. ¿Cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?**

- 21** 4.1. Tubería procesal penal
  - 22** 4.1.1 Investigación inicial
    - 24** Determinaciones ministeriales
    - 24** Justicia alternativa en sede ministerial
    - 25** Atención a víctimas
    - 25** Tasa de congestión ministerial
  - 26** 4.1.2 Judicialización
    - 27** Formas de conducción al proceso penal
    - 27** Control de la legalidad de la detención



28	Órdenes de aprehensión
28	Vinculación a proceso
30	Tasa de declinación judicial
31	Medidas cautelares
33	Evaluación de riesgo procesal
33	Servicios periciales
33	4.1.3 Continuidad de la secuela procesal
33	Congestión judicial
33	Formas de resolución
34	Duración de los procesos penales
38	Sentencias
38	Procesos penales bajo prisión preventiva
40	Población privada de la libertad
41	4.2 Índice de Impunidad Estatal
42	<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b>
42	5.1 Conclusiones generales
42	5.2 Conclusiones por dimensión
44	5.3 Recomendaciones
46	<b>Anexo. Metodología</b>



# Introducción

**E**n la propia Constitución federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) se establecen algunas diferencias y particularidades del sistema de justicia acusatorio, oral y adversarial en México reflejadas 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–. Asimismo, en cada estado se viven realidades específicas: los fenómenos delictivos no impactan de la misma manera ni con la misma intensidad a la sociedad. ¿Con qué condiciones y capacidades cuenta cada sistema de justicia penal local para resolver los casos que conoce? ¿Cómo responde a las demandas sociales?

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

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

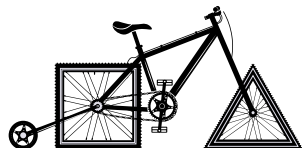
las entidades en cuestión, desde una perspectiva sistémica y de política pública. En estos capítulos también examinamos los cambios en los resultados del sistema con respecto al año anterior (2020) y los promedios nacionales.

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

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

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

Presentamos los resultados de la evaluación del SJP de Zacatecas para 2021.



## CAPÍTULO 1

# Contexto

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

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

## 1.1 Incidencia delictiva

De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), du-

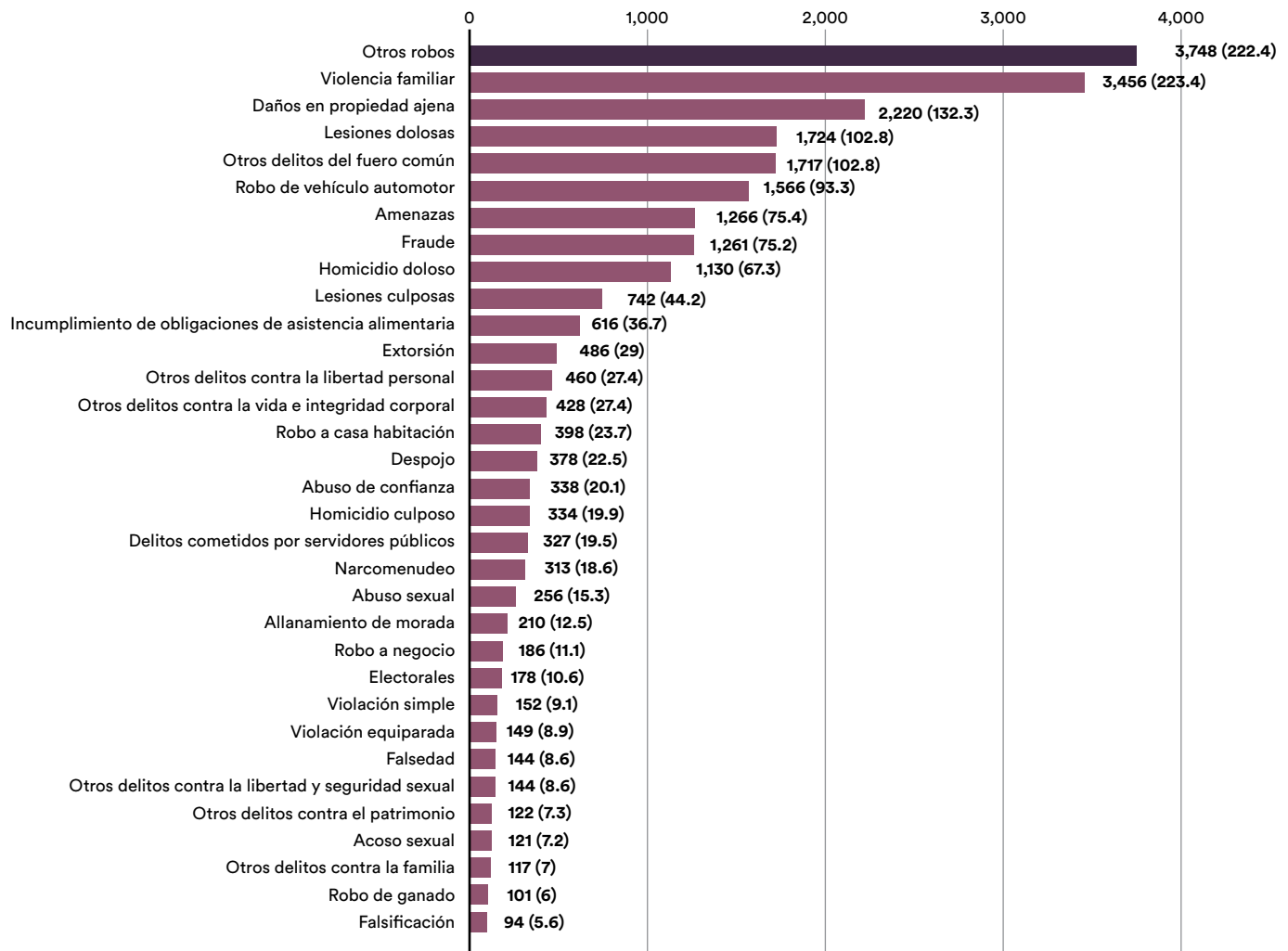
**Tabla 1. Incidencia delictiva del fuero común en Zacatecas**

Año	Total de carpetas de investigación iniciadas	Valoración actual	Tasa por cada 100 mil habitantes <sup>1</sup>	Promedio diario mensual	Promedio diario anual
2015	16,179	N/A	1,010.11	539.3	44.33
2016	17,136	5.90%	1,059.95	571.2	46.95
2017	18,874	10.10%	1,158.06	629.1	51.71
2018	21,070	11.60%	1,282.89	702.3	57.73
2019	23,952	13.70%	1,447.61	798.4	65.62
2020	22,742	-5.10%	1,364.72	758.1	62.31
2021	25,111	10.40%	1,496.56	837	68.80

<sup>1</sup>Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.

**Gráfica 1. Total de carpetas de investigación iniciadas (tasa por cada 100 mil) por delito en Zacatecas**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del SESNPS.

rante 2021 en Zacatecas se iniciaron 25,111 carpetas de investigación por delitos del fuero común; esto es, un incremento de 10.4% con respecto al año anterior. Se iniciaron en promedio diariamente 68.8 carpetas de investigación en la entidad.

Los delitos de mayor incidencia registrados en Zacatecas en 2021 fueron 'otros robos', con 3,748 carpetas de investigación iniciadas, 223.4 por cada 100 mil habitantes, seguido por el violencia familiar, con 3,456 carpetas, 206 por cada 100 mil habitantes; daños en propiedad ajena, con 2,220 carpetas, 132.3 por cada 100 mil; lesiones dolosas, con 1,724, 102.8 por cada 100 mil, y robo de vehículo automotor, con 1,566 carpetas, 93.3 por cada 100 mil habitantes.

Se considera que la tasa de **homicidios dolosos** es el indicador más completo y preciso para medir el estado de la seguridad pública. Ésta presentó en Zacatecas un incremento de 43.2% en 2021 con respecto a 2020, de acuerdo con las cifras de SESNSP. De igual manera, se observa un aumento de 52.2% en el número de víctimas de homicidio doloso, **colocando a Zacatecas en el primer lugar de los estados con mayor porcentaje de homicidios dolosos y de víctimas de ellos a nivel nacional.**

Respecto al delito de **feminicidio**, en 2021 en Zacatecas no se registró cambio porcentual con respecto a 2020; sin embargo, sí se identificó un incremento de 10% en las víctimas de este delito, colocándose en el lugar número 14 entre los estados con incremento porcentual.



Para el periodo, Zacatecas se colocó en el décimo lugar entre los estados con mayor porcentaje de incremento en **extorsiones**, con un 34.3% respecto a 2020. En lo relativo al delito de **secuestro**, es el séptimo estado con menor porcentaje en este sentido, alcanzando un -51.4% con respecto al año anterior.

Po otra parte, Zacatecas se colocó en el lugar 18 entre los estados con mayor incremento en el delito de **narcomenudeo**, con un 3.6%, y en el **robo con violencia** ocupa el cuarto lugar en este sentido, con un 19.4%.

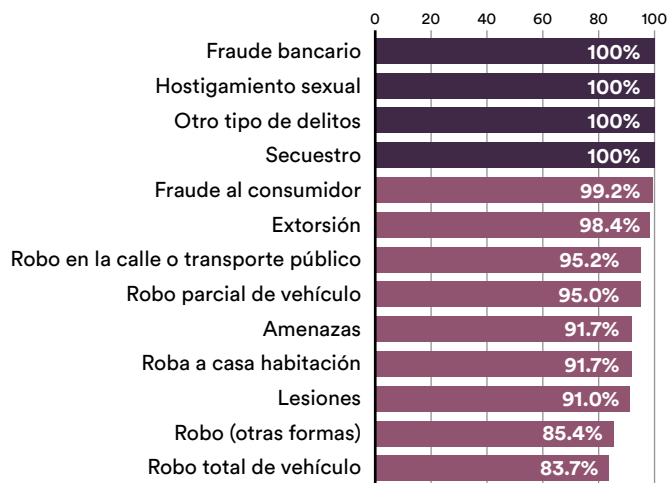
Por último, la **violencia familiar** ostentó una disminución de 4.2% en Zacatecas, ocupando así el octavo lugar entre los estados con mayor disminución.

## 1.2 Cifra negra

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) estima que, durante 2020 en Zacatecas, la cifra negra<sup>1</sup> fue de 95%: un 1.7% por encima de la media nacional.

Si tomamos la cifra negra por tipo de delito, observamos que el **secuestro**, **hostigamiento sexual** y el **fraude bancario** tienen un 100%, seguidos del **fraude al consumidor**, con 99.2%, y la **extorsión** con 98.4%. Por otra parte, los delitos con menor porcentaje de cifra negra son **lesiones**, con 85.4%; **robo** (otras formas), con 83.7%, y **robo total de vehículos**, con 46.1%.

## Gráfica 3. Cifra negra en Zacatecas por tipo de delito

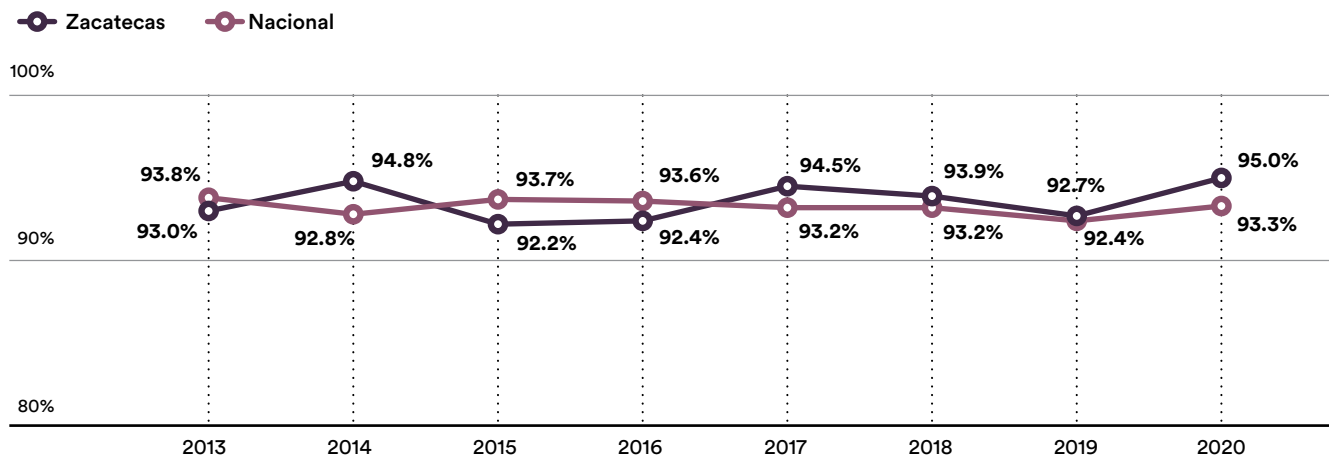


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE 2021.

La Envipe también muestra las razones por las cuales las personas víctimas de delitos no denunciaron ante el Ministerio Público en Zacatecas. Entre las principales se señalaron 'pérdida de tiempo' y que el delito en cuestión era de poca importancia.

Las mujeres encuestadas refirieron entre las razones para no denunciar las siguientes: 24.4% por tratarse de un delito de poca importancia; 22.2% por tratarse de una pérdida de tiempo, 15.3% por miedo al agresor y 10.8% por desconfianza en la autoridad. Los hombres,

## Gráfica 2. Cifra negra nacional versus Zacatecas



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

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

entretanto, refirieron como razones, en un 24.7%, la pérdida de tiempo, 22.8% por tratarse de un delito de poca importancia, 14.5% por desconfianza en la autoridad y 10.5% por miedo al agresor.

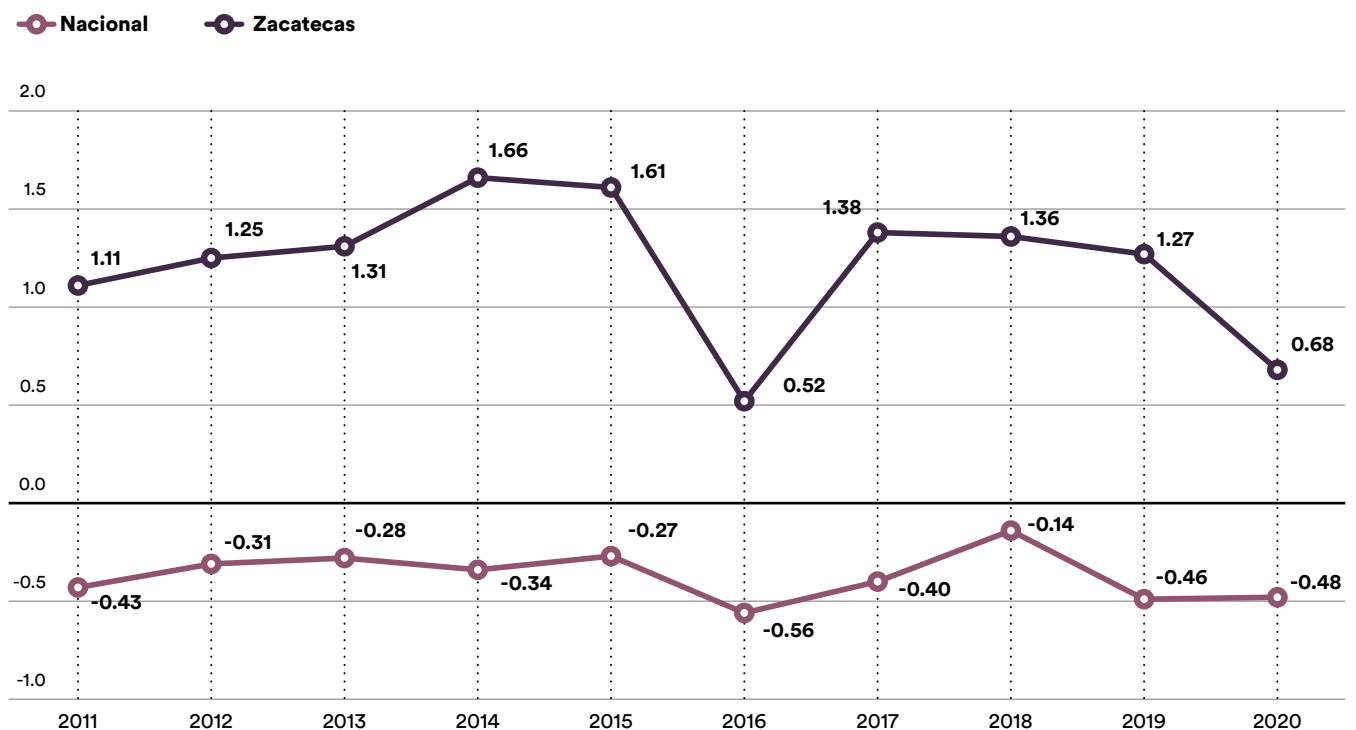
Por tanto, el 56% de los hombres consideraron que las razones principales por las que no denunciaban eran atribuibles a la autoridad, mientras que en mujeres esta consideración alcanzó el 54.1%.

### 1.3 Confianza ciudadana

A lo largo del periodo 2011-2020, en Zacatecas la confianza ciudadana hacia las instituciones del SJP se ha mantenido positiva, en contraste con lo que ocurre a nivel nacional. Sin embargo, en 2020 el índice de confianza<sup>2</sup> hacia las autoridades del sistema muestra que hubo una disminución considerable a nivel estatal, mientras que a nivel nacional se mantuvo prácticamente igual.

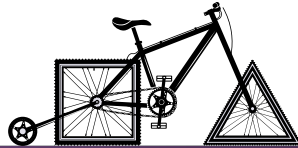
Las autoridades que generan mayor confianza en Zacatecas (entre las consideradas en la encuesta) fueron la Marina, el Ejército y la Guardia Nacional, mientras que aquellas con menor confianza fueron la policía ministerial y la policía preventiva.

**Gráfica 4. Índice de confianza hacia las autoridades del sistema de justicia penal en Zacatecas versus Nacional**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del SESNPS.

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



## CAPÍTULO 2

# Condicionantes

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

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

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

Si lo que queremos, entonces, es analizar los condicionantes del sistema de justicia penal, lo primero que debemos hacer es identificar la actuación de las instancias de coordinación técnica con respecto a la generación y

seguimiento de las políticas nacionales en materia de justicia penal. Después, procederemos a verificar: 1. el proceso de planeación integral continuo y público, 2. los sistemas de registro de información, 3. la proyección y el uso de los recursos financieros, y 4. la publicidad, transparencia y participación ciudadana. Estos factores nos permitirán determinar si existe la simetría institucional necesaria para cumplir con las metas y objetivos en materia de procuración e impartición de justicia.

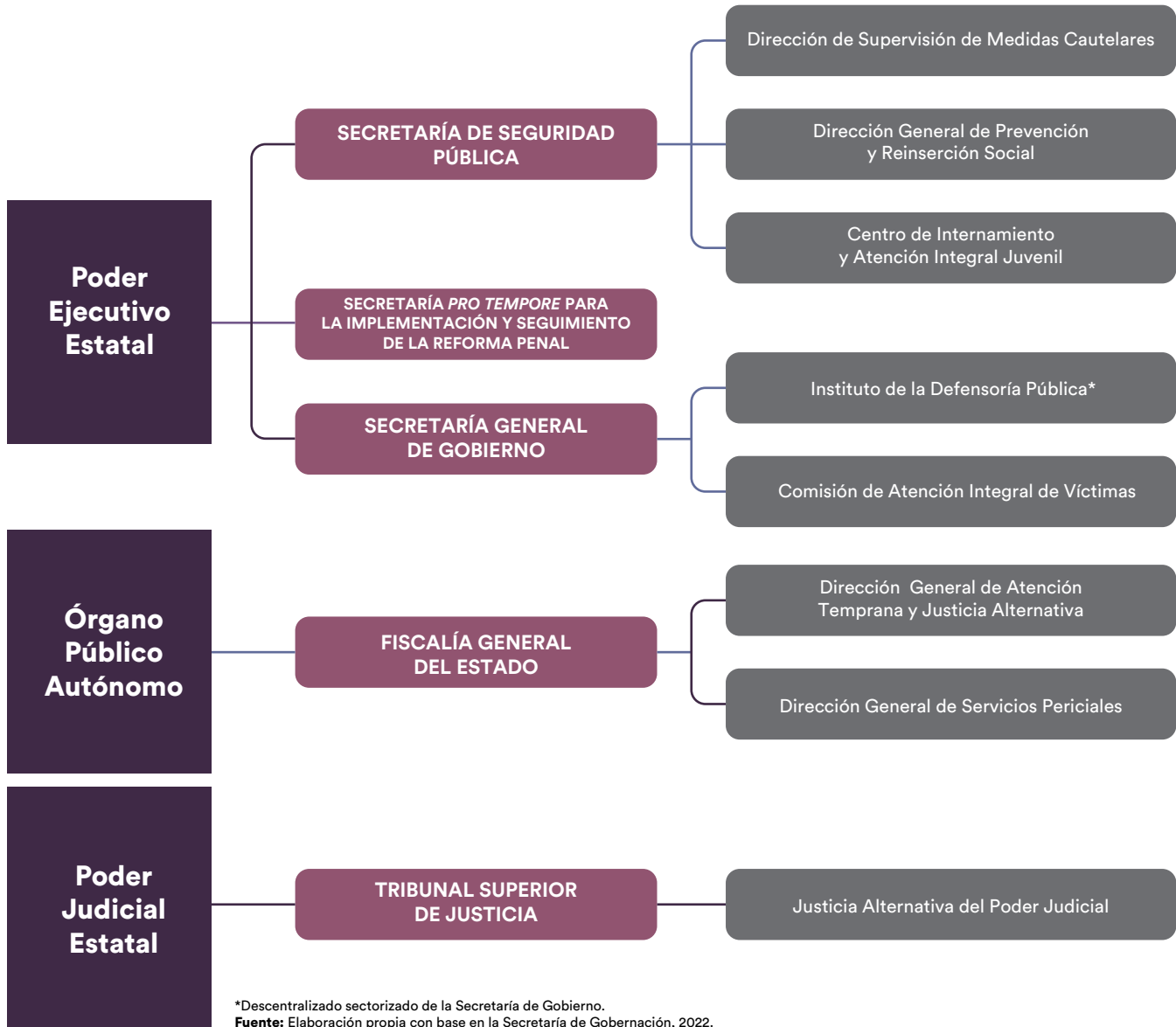
El punto de partida para nuestra observación es éste: la conformación del SJP en Zacatecas.

### 2.1 Sistemas de registro de información

Los sistemas informáticos sólidos son una poderosa herramienta para la gestión, planeación, control interno, apoyo a la investigación, transparencia y rendición de cuentas; en suma, para el fortalecimiento de la opera-



**Gráfica 5. Estructura específica del sistema de justicia penal**



ción de cada institución y, en última instancia, del SJP en su conjunto, siempre y cuando estén planeados con una visión de conjunto, que permita la coordinación y la articulación con el trabajo de cada operador, además de la generación de estadísticas. Si los sistemas cuentan con estas características, están en posibilidades de desarrollar las siguientes capacidades:

- Fortalecer la operación institucional.
- Facilitar el uso de la información.
- Automatizar los procesos.
- Generar insumos estadísticos para identificar y resolver problemáticas.

- Hacer un adecuado seguimiento de los casos.
- Apoyar la construcción e identificación de patrones criminales.
- Realizar un control de seguimiento en la actuación de los servidores públicos.
- Interconectar a las instituciones para el intercambio de información.
- Posibilitar la transparencia y rendición de cuentas

En concreto, deben contar con al menos las cuatro características que planteamos en la Tabla 3, en la que señalamos su presencia o no en las diferentes instituciones del sistema en Zacatecas.



**Tabla 2. Características de los sistemas informáticos de las instituciones de Zacatecas**

■ Sí cuenta   ■ No cuenta   ■ No se informa

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

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

A continuación, describimos la información provista por cada institución estatal<sup>3</sup> en lo que concierne a sus sistemas de información.

### Fiscalía General

La Fiscalía General ha desarrollado una Plataforma de Integración de Expedientes (PIE) que inició operaciones en enero de 2014, desarrollada a través de un lenguaje de programación PHP. Cuenta con los siguientes módulos: Registro de Carpetas de Investigación, Registro de Canalizaciones, Consulta estadística de delitos por municipio, Registro de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos, Administración de Vehículos Robados, Consulta de Información por Diferentes Parámetros, Reportes Estadísticos, Manejo de Órdenes Judiciales, Registro de Medidas Cautelares y Órdenes de Protección.

La plataforma permite llevar a cabo el registro y seguimiento de carpetas de investigación, delitos, hechos, víctimas, imputados, narcóticos, vehículos robados, armas aseguradas, medidas de protección, actos de investigación y procesos con el Centro de Justicia Alternativa, así como la consulta de información con filtros dinámicos.

Es posible registrar en la misma plataforma la trazabilidad de una carpeta a través de los cambios de Unidad Especializada y de etapa en el proceso penal, junto con

las ubicaciones de los hechos, personas involucradas, solicitudes de mecanismos alternos y manejo de los mismos, integración de datos en relación con la violencia de género, datos de robo de vehículos y recuperaciones de los mismos, almacenamiento de datos de drogas en delitos de narcomenudeo, captura de medidas cautelares a los imputados y órdenes judiciales, así como órdenes de protección a las víctimas.

El sistema genera un número único de carpeta, de uso interno. En general, la interconexión que permite es interna; es decir, sólo usuarios de la Fiscalía General pueden ingresar a la plataforma, de conformidad con la legislación penal y de protección de datos.

### Poder Judicial

Cuenta con un sistema informático de registro y procesamiento de información en materia penal, que le permite generar un número único de carpeta, pero sólo para uso interno, o sea, que no puede compartirse con otras instituciones. A partir de él, por tanto, no se puede generar trazabilidad de causa, aunque el sistema sí permite generar estadística.

### Defensoría Pública

Existe un sistema denominado Sistema Integral de Defensoría Pública. Cuenta con módulos para las materias

<sup>3</sup> No obtuvimos información por parte del Sistema Penitenciario en este ámbito.



Civil Familiar, Mercantil, Laboral Privado y Público, Penal, Ejecución, Responsabilidades Administrativas, Recepción y Gestión de Acceso, Oficialía de Partes.

Dicho sistema se encarga de la logística y control de los procesos internos de las áreas, para su consulta y revisión, además de generar estadísticas y permitir el control de los casos. Gracias a estas características induce la toma de decisiones con base en la información, en torno, por ejemplo, del monitoreo de rendimientos y de cargas de trabajo.

Es un sistema que no puede arrojar un número único. Tampoco cuenta con interconexión interinstitucional. Sin embargo, permite a la Defensoría generar estadísticas a partir del número de causa, nombre del imputado, tipo de delito, identificación de la víctima y el estado procesal del expediente.

### Comisión de Atención a Víctimas

Cuenta con un sistema informático de registro y procesamiento de datos, sin funciones de interconexión, aunque sí genera estadística y genera un número único de expediente, para uso interno.

### Secretaría de Seguridad

La dependencia afirma que cuenta únicamente con un sistema de oficialía de partes, que inició operaciones en marzo de 2022. No permite la interconexión ni la generación de estadísticas en relación con la gestión de asuntos, sólo de los oficios tramitados.

### UMECA

La Unidad de Medidas Cautelares refiere que cuenta con un sistema informático de registro y procesamiento de

datos. Con él la interconexión no es posible; sin embargo, sí permite llevar una estadística de las personas supervisadas.

## 2.2 Proceso de planeación integral continuo y público

Para analizar los sistemas de planeación de las instituciones operadoras del SJP en Zacatecas, las cuestionamos sobre la presencia de obligaciones, metas y objetivos institucionales en el Plan Estatal de Desarrollo o en la planeación sectorial.

A continuación, presentamos lo reportado por cada institución estatal<sup>4</sup>.

### Fiscalía General

Las obligaciones, metas u objetivos para la Fiscalía General se encuentran en el apartado "Política Pública, 1.3 Construcción de la Paz y la Seguridad" del Plan Estatal de Desarrollo (PED). También se cuenta con el Programa Sectorial de Política Interna y Seguridad. Por otra parte, las 19 metas de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) de la Fiscalía están alineadas con el PED.

## BUENA PRÁCTICA

El 11 de noviembre de 2021 se instaló el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal (COSEP), al cual se integró no sólo personal de la Fiscalía General, sino también representantes del Poder Judicial, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia.

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

■ Prevé      ■ No prevé      ■ Sin información

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

Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> En el caso de la Defensoría Pública, aunque no se prevén metas y objetivos en el Plan Estatal de Desarrollo, en la respuesta a la solicitud de información refiere que cuenta con un documento de Planeación. Por su parte, la Comisión de Atención a Víctimas no entregó información al respecto.



El cuerpo académico de estudios sobre el Desarrollo Humano Sustentable, Derechos Humanos y Seguridad Humana, de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas; la Escuela Judicial; el sector empresarial y la organización civil Coordinación Feminista Olimpia de Gouges son algunos de los que participaron en este proceso, con el objetivo de desarrollar un Plan de Persecución Penal. El proceso contó con el respaldo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), a través del programa ConJusticia.

Las propuestas para el Plan de Persecución Penal se vertieron en 14 mesas de trabajo.

### Poder Judicial

Las obligaciones, metas u objetivos para el Poder Judicial se contemplan en el Programa Operativo Anual (POA), publicado en su sitio institucional, en el apartado de transparencia.

### Secretaría de Seguridad Pública

Se prevén obligaciones, metas u objetivos para la Secretaría de Seguridad Pública en el Plan Estatal de Desarrollo Zacatecas 2022-2027, bajo el principio rector "Hacia una nueva Gobernanza, Política Pública 1.3 Construcción de la Paz y la Seguridad", cuyo objetivo es el de disminuir la incidencia de actos delictivos en la entidad, con un enfoque transversal para la atención de los factores de riesgo, la mejora de condiciones para incentivar la paz y coadyuvar con la regeneración del tejido social. Asimismo, las metas se fijan en indicadores. Además, tiene un apartado en el Programa Sectorial, representado por el Subcomité de Política Interna y Seguridad, compartido con otras instituciones (no es exclusivo).

## 2.3 Proyección y uso de los recursos financieros

En Zacatecas, en 2021, el presupuesto del sector justicia fue de 2,425 millones de pesos. La variación presupuestal respecto a 2020 fue de 4.9%, lo que supone 1.7 puntos por encima de la variación media nacional. Para 2021, la Secretaría de Seguridad Pública tuvo un incremento de 2% con respecto al año anterior, la Fiscalía General tuvo un incremento anual de 9.4%, y la Defensoría Pública lo tuvo de 5.4%, lo que contrasta drásticamente con el porcentaje nacional, que se redujo en 12.7 puntos. Un porcentaje notable se muestra en el presupuesto de la CEAV, con un incremento anual de 323.5% mientras que a nivel nacional se observó una reducción del 5.6%. Por otra parte, el Poder Judicial gozó de un incremento de 3.7%, aunque esto es 5.4 puntos por debajo del incremento promedio a nivel nacional.

Por otra parte, la tasa por cada 100 mil habitantes de los presupuestos asignados en 2021 a la mayoría de las instituciones de Zacatecas se encuentra por debajo del promedio nacional. El presupuesto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública, por ejemplo, se encuentra por debajo de la media nacional en 46.2%, con una diferencia de 54,794,779.57 pesos por cada 100 mil habitantes; el de la Fiscalía lo está en 12.0%, con una diferencia de 6,262,549.11 pesos; la CEAV se encuentra por debajo en un 50.3%, con una diferencia de 791,100.9 pesos, y en el Poder Judicial la tasa está 59.5% por debajo de la media nacional, con una diferencia de 53,123,982.43 pesos. La excepción es la Defensoría Pública, cuya tasa por 100 mil habitantes se encuentra 10.4% por encima de la media nacional, con una diferencia de 321,297.2 pesos.

En cuanto a la simetría presupuestal, vemos que la Fiscalía General recibe 0.72 centavos por cada peso que recibe la Secretaría de Seguridad Pública, esto es, 0.28 centavos por encima de la media nacional. Entretanto,

**Tabla 4. Distribución presupuestal del sector procuración de justicia penal en Zacatecas**

Entidad	SSP	Fiscalía	Defensoría	CEEAV	Poder Judicial	Presupuesto Estatal Sector Procuración de Justicia Penal
Zacatecas	\$1,035,692,896	\$741,477,848	\$50,211,023	\$12,704,756	\$585,839,373	\$2,425,925,896

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

**Tabla 5. Variaciones (Δ) presupuestales en términos reales 2020-2021**

Entidad	Variación porcentual (Δ) 2020 - 2021					Δ 2020 - 2021
	Δ SSP	Δ FGE	Δ Defensoría	Δ CEEAV	Δ Poder Judicial	
Nacional	0%	3.04%	-12.68%	-5.62%	9.10%	3.22%
Zacatecas	2%	9.4%	5.4%	323.5%	3.7%	4.9%

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

**Tabla 6. Presupuestos institucionales en tasa de 100 mil habitantes**

Entidad	SSP	FGE	Defensoría	CEEAV	Poder Judicial
Nacional	\$118,642,176.82	\$51,972,460.84	\$2,774,063.55	\$1,574,311.46	\$89,239,243.46
Zacatecas	\$63,847,397.45	\$45,709,911.73	3,095,360.75	\$783,210.56	\$36,115,261.03

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

la Defensoría Pública recibe 0.07 centavos por cada peso que recibe la Fiscalía General; ésta es una variación de 0.02 centavos por encima de la media nacional. A su vez, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas recibe 0.25 centavos por cada peso que recibe la Defensoría Pública, con una variación de 0.32 centavos por debajo de la media nacional.

**Tabla 7. Gasto ejercido en 2021 en funciones de seguridad y justicia, por entidad federativa\***

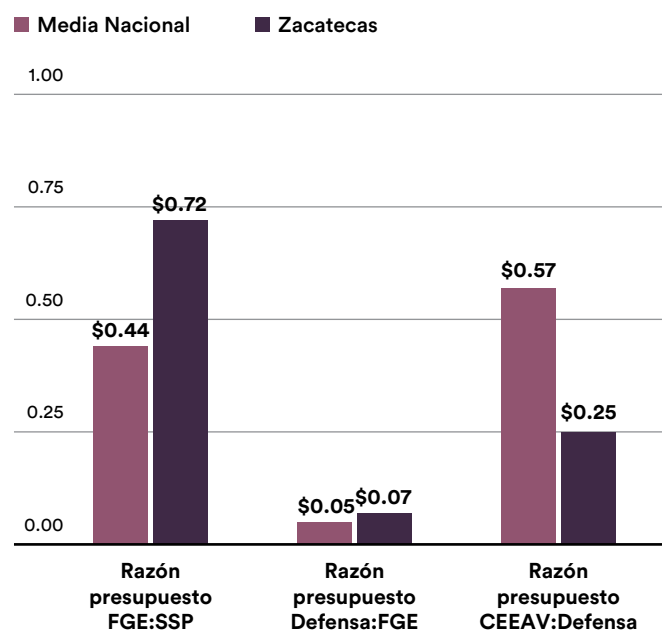
Entidad federativa	Porcentaje del gasto total de la entidad (%)	Por cada 100 mil habitantes**
Promedio Nacional	10.6%	193.9
Zacatecas	5.4%	103.6

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

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

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

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



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



Por último, tomando como referencia los datos de la Cuenta Pública de Zacatecas, el gasto ejercido en materia de seguridad y justicia abarcó el 5.4% del gasto total de la entidad. Lo anterior representa 5.2 puntos porcentuales debajo del promedio nacional.

## 2.4 Publicidad, transparencia y participación ciudadana

### Fiscalía General

La Fiscalía General emite de manera periódica los siguientes informes: Informe de Actividades de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas (anual); Cuestionario de Indicadores Estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (trimestral); Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el Censo Nacional de Procuración de Justicia.

Además, la Fiscalía cuenta con su propio sitio web y un microsítio de transparencia. De conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas y en el artículo 9 de los Lineamientos para la Implementación y Operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, la información correspondiente a las obligaciones de transparencia se debe actualizar por lo menos cada tres meses, salvo que en la ley u otra disposición normativa se establezca un plazo diverso.

Adicionalmente, de manera proactiva la Fiscalía publica los Informes de Actividades presentados ante la Legislatura del Estado de Zacatecas.

De igual manera, la normativa el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas establece una obligación de colaboración o rendición de cuentas con la sociedad civil, a través del Consejo de la Fiscalía General, el cual se encuentra integrado de la manera siguiente: el fiscal general, quien será su presidente; un representante del Poder

Ejecutivo, designado por el gobernador del estado; un representante del Poder Legislativo del estado, que será quien presida la Comisión de Justicia, y dos consejeros ciudadanos.

Además, de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y su Reglamento, la Fiscalía General realiza actividades de colaboración y vinculación social. Durante 2021 se realizaron actividades de vinculación con algunas asociaciones de la sociedad civil, como México Evalúa, el Observatorio Nacional Ciudadano, Impunidad Cero y el proyecto ConJusticia de USAID.

### Poder Judicial

La institución refiere que cuenta con un sitio web, a través del cual cumple con sus obligaciones de transparencia y también genera información proactiva.

### Defensoría Pública

Cuenta con un sitio web, y en el apartado de Rendición de Cuentas y Transparencia puede colocar información proactiva y de interés para la ciudadanía.

## 2.5 Ranking de avance en la consolidación del sistema de justicia penal<sup>5</sup>

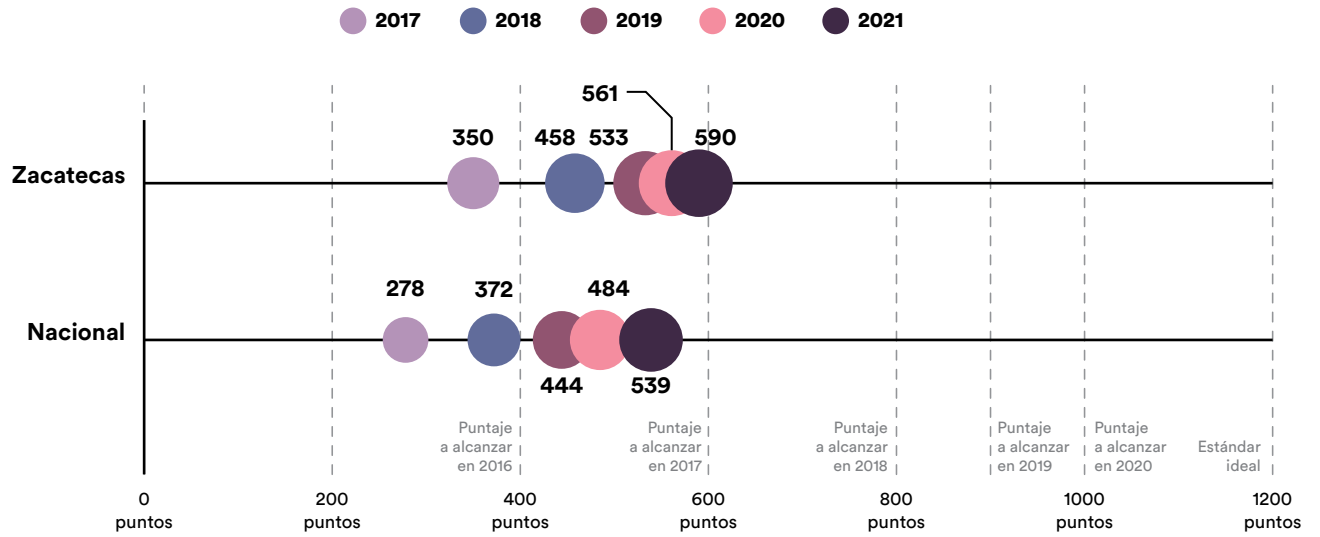
En 2021 observamos que se mantiene la brecha entre los estados que proveen al sistema de los mejores condicionantes de operación (o, si se quiere, que reflejan un mayor entendimiento de su naturaleza sistémica) y los que no terminan de construir los factores para facilitar la operación del sistema.

Zacatecas alcanzó un puntaje de 590 en el ranking de avance en la consolidación del SJP, ubicándose en el lugar número 13, 51 puntos por encima del promedio nacional. Esto supone un incremento de 29 puntos con respecto al resultado alcanzado en 2020, manteniendo un puntaje al alza de 2016 a la fecha.

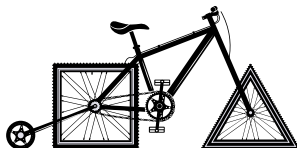
<sup>5</sup> La consolidación del SJP requiere que cada sistema cuente con las condiciones necesarias para su adecuada operación. Es decir, el sistema opera transversalmente, a lo largo de diversas instituciones, montado en un proceso continuo de ajuste y calibración; por ello, es indispensable un constante esfuerzo de fortalecimiento de las condicionantes de la operación para lograr su adecuada consolidación. El Ranking nacional de avance en la consolidación del sistema de justicia penal evalúa los condicionantes de la operación analizados en este capítulo, los cuales se conforman por ámbitos que ordenan y sistematizan las acciones institucionales que las entidades federativas han realizado para la consolidación del sistema de justicia penal, de acuerdo a su nivel de desarrollo y a su grado de formalización. Para la medición de este año se estableció un estándar mínimo a alcanzar de 1,100 puntos, siendo el estándar ideal 1,200 puntos.



**Gráfica 7. Ranking de avance en la consolidación del SJP:  
Zacatecas versus Nacional**



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



## CAPÍTULO 3

# Habilitantes

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

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

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

de justicia vislumbran la garantía de un debido proceso tanto para las personas víctimas como para las personas imputadas.

Bajo este orden de ideas, algunos indicadores sirven para observar a las entidades e instituciones en perspectiva, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, y ofreciendo elementos de análisis, innovación y aprendizaje, que pueden ser replicados por otras entidades<sup>6</sup>.

### 3.1 Modelos de gestión y estructuras organizacionales<sup>7</sup>

#### Fiscalía General

Actualmente la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas tiene implementado el Modelo Homologado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controver-

<sup>6</sup> No se identificaron cambios relevantes en el marco legal en Zacatecas. Tampoco se obtuvo información respecto a los modelos de investigación criminal.

<sup>7</sup> En su respuesta a la solicitud de información, el Poder Judicial indicó que tiene un modelo de gestión, pero no detalla la estructura ni los objetivos. Respecto a la Secretaría de Seguridad Pública, en la respuesta a la solicitud de información refiere que sí cuenta con un modelo de gestión pero que la información al respecto se encuentra clasificada como reservada.

sias en Materia Penal y Unidades de Atención Temprana (MASC-UAT), también conocido como *modelo de tres pisos*. A partir de julio de 2018 se implementó dicho modelo, lo que propició mejoras en la distribución de las cargas de trabajo de la institución, en la disminución de tiempos para la atención de víctimas y en el incremento sustancial de los resultados a través de la optimización de recursos materiales y humanos. Cabe destacar que sus lineamientos-guía se sustentan en el sistema de justicia penal vigente en México. Los módulos que comprende el modelo son los siguientes:

- **Módulo de Atención Temprana (MAT).** Área que recibe todos los asuntos que ingresan a la Fiscalía General. Una vez recibidos los asuntos, este módulo realiza su clasificación conforme al *modelo de valoración de casos*, para su debida canalización. Realizada la clasificación, el MAT se encargará de remitirlos a la unidad de investigación correspondiente, o bien al órgano encargado de los Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos. En su caso, dictará la resolución temprana que corresponda, como, por ejemplo, los acuerdos de abstención de la investigación (por no existir delito), decretar el archivo temporal o algún criterio de oportunidad.
- **Unidad de Imputado Desconocido (UID).** En esta unidad se concentran todos los asuntos, particularmente los de carácter patrimonial, con el fin de realizar cruces de información que permitan llevar a cabo una "investigación de tipo horizontal". Así, se utiliza la información contenida en varias carpetas de investigación, permitiendo con ello clasificar a los imputados en 'desconocido', 'parcialmente identificado' o 'identificado'; elaborar patrones delictivos que sirvan para pasar de imputado desconocido a sospechosos y, finalmente, a imputados, contra los cuales se puede formular imputación. De esta forma se puede ejercer una investigación por bloques y estratégica.
- **Dirección General de Investigación y Litigación Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC).** Tiene por objeto buscar un acuerdo reparatorio, suspensión condicional del proceso o procedimiento abreviado. Puede hacer esto debido a que recibe los casos (con detenido) de aquellos delitos en los que se puede realizar una investigación que no tiene mayor complejidad.

- **Unidad Especializada de Investigación (UEI).** Encargada de la recepción, atención e investigación de carpetas sobre delitos de alto impacto con detenido. Es importante señalar que la organización de los fiscales del Ministerio Público y, por consiguiente, de las unidades de investigación, está sujeta a los índices delictivos y a las prioridades de persecución penal que se requieran para Zacatecas.

## HALLAZGO PARTICULAR

El *plan de investigación* es un esquema en el cual se proyectan las acciones y actos de investigación a desarrollar en cada carpeta, así como el tiempo de su cumplimiento. Su fin es lograr una integración estructurada de la indagatoria que permita contar con los elementos indispensables y establecer líneas de investigación para construir la teoría del caso, con la cual se sustenta la determinación ministerial, pudiendo ser la judicialización del caso o bien alguna resolución prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Esta metodología se ha implementado en los delitos de competencia de la Fiscalía especializada para la atención de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

## 3.2 Personal suficiente y capacitado<sup>8</sup>

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, defensores o asesores de víctimas en funciones tiene un impacto significativo en la calidad del sistema, sobre todo en lo que toca a la prontitud en el acceso a la justicia.

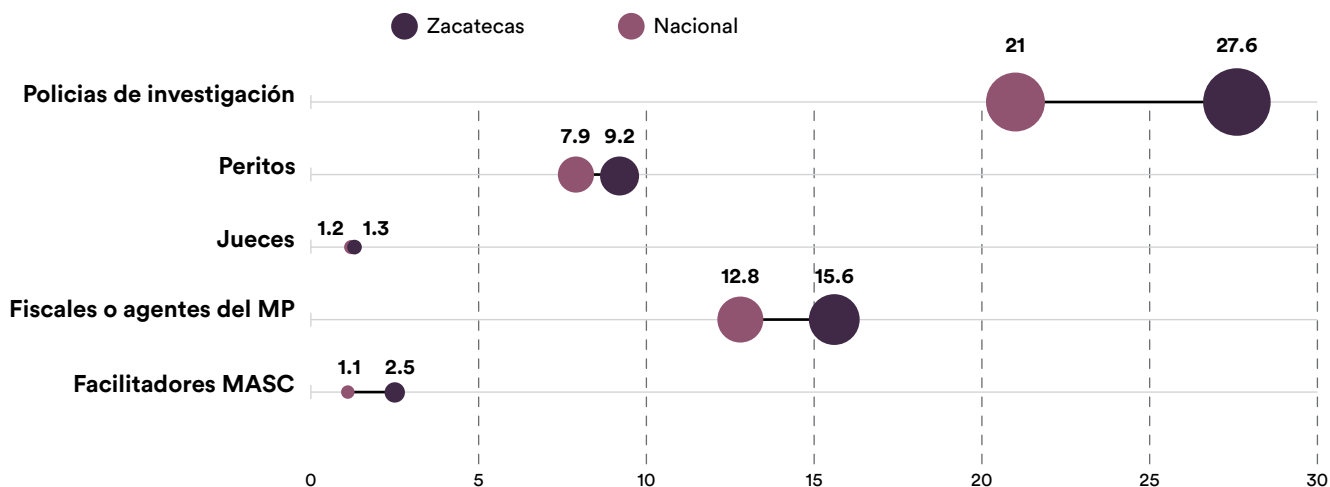
### Fiscalía General

La tasa de operadores por cada 100 mil habitantes de la Fiscalía General del Estado de Zacatecas, en 2021, fue la siguiente:

<sup>8</sup> No se obtuvo información por parte de la Comisión de Atención a Víctimas, la UMECA ni el Sistema Penitenciario.



### Gráfica 8. Tasa por cada 100 mil habitantes en el SJP. Zacatecas vs. Nacional



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

- 251 agentes del Ministerio Público, que equivalen a una tasa de 15.6 por cada 100 mil habitantes, 2.8 por encima de la tasa nacional, que es de 12.8. En 2021, esta tasa disminuyó en 0.4 puntos respecto al año anterior. En Zacatecas, por cada tres agentes del Ministerio Público mujeres, hay dos hombres.
- 438 policías de investigación, que equivalen a una tasa de 27.6 por cada 100 mil habitantes, 6.6 por encima de la tasa nacional, que fue de 21. En Zacatecas por cada cinco policías de investigación hombres, hay una mujer.
- 148 peritos, equivalen a una tasa de 9.2 por cada 100 mil habitante. Esto coloca a Zacatecas por encima de la tasa nacional, que fue de 7.9.
- 40 facilitadores que aplican los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en sede ministerial, que equivalen a una tasa 2.5 por cada 100 mil habitantes, 1.4 por encima de la tasa nacional, que fue de 1.1. En Zacatecas por cada tres facilitadores mujeres, hay un hombre.

Por otra parte, Zacatecas logró capacitar a 542 agentes del Ministerio Público, 593 policías de investigación, 52 peritos y 85 facilitadores en temas como: intercambio interdisciplinario, trilogía investigadora, los principios constitucionales de derechos humanos en el servicio

público, preparación para la evaluación de habilidades como agente de Ministerio Público, directrices de actuación para la atención de denuncias en el marco del proceso penal concurrente, diversidad sexual y crímenes de odio y ética y responsabilidad profesional en el sistema de justicia penal acusatorio.

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) se considera en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado en su sección tercera, en los artículos 51 al 61, y en su Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. Se integra por los módulos de reclutamiento, selección, formación inicial, formación continua, promoción, otorgamiento de estímulos y reconocimientos. Se aplica la evaluación de desempeño para generar un indicador del desempeño de los fiscales del Ministerio Público. El SPC también establece criterios para la separación, remoción, baja, cese, rotación, cambio de adscripción o modificación de las condiciones laborales, para lo cual se cuenta con la Comisión del Servicio Profesional de Carrera y el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de Justicia del Estado.

### Poder Judicial<sup>9</sup>

Cuenta con 21 jueces, lo que equivale a una tasa de 1.3 por cada 100 mil habitantes, similar a la tasa nacional, que es de 1.2. En 2021, esta tasa disminuyó en 0.8 puntos respecto al año anterior.

<sup>9</sup> No se obtuvo información sobre las capacitaciones y el Servicio Profesional de Carrera.



### Defensoría Pública<sup>10</sup>

La Ley del Instituto de la Defensoría Pública del Estado, en sus artículos 49 y 50, establecen su Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo aún no se encuentra implementado

### Secretaría de Seguridad Pública

La Ley de Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas, en su título quinto, establece el Servicio de Carrera Policial; asimismo, de esa ley se desprende el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de las Instituciones Policiales de Seguridad Pública, que tiene por objeto establecer las normas generales para la organización y funcionamiento del Servicio Profesional. Actualmente se encuentran operando los procesos de formación inicial, certificación, desarrollo, formación continua, evaluación de desempeño, estímulos, promoción y renovación de la certificación.

#### 3.2.1 Cargas de trabajo de los operadores de los operadores

En torno a la carga de trabajo de los operadores del SJP en Zacatecas en 2021, observamos lo siguiente:

- La Fiscalía General tuvo por cada agente del Ministerio Público, en promedio, una carga de trabajo de 101.6 carpetas; esto es, 68 por debajo del promedio nacional, que fue de 169 carpetas.
- El Tribunal Superior de Justicia tuvo por cada juez, en promedio, una carga de trabajo de 182.3 causas

penales; esto es, 3.2 causas penales por encima del promedio nacional, de 179.1.

- Respecto a la carga de trabajo de los Servicios Periciales, cada perito tuvo en promedio una carga de trabajo de 559 intervenciones admitidas. Esto está por encima del promedio nacional, de 357.9.

### 3.3 Servicios periciales y forenses

La instancia encargada de brindar los servicios periciales en Zacatecas es la Dirección General de Servicios Periciales, de la Fiscalía General de Justicia. Tiene cobertura en todo el estado, con sede en la ciudad capital.

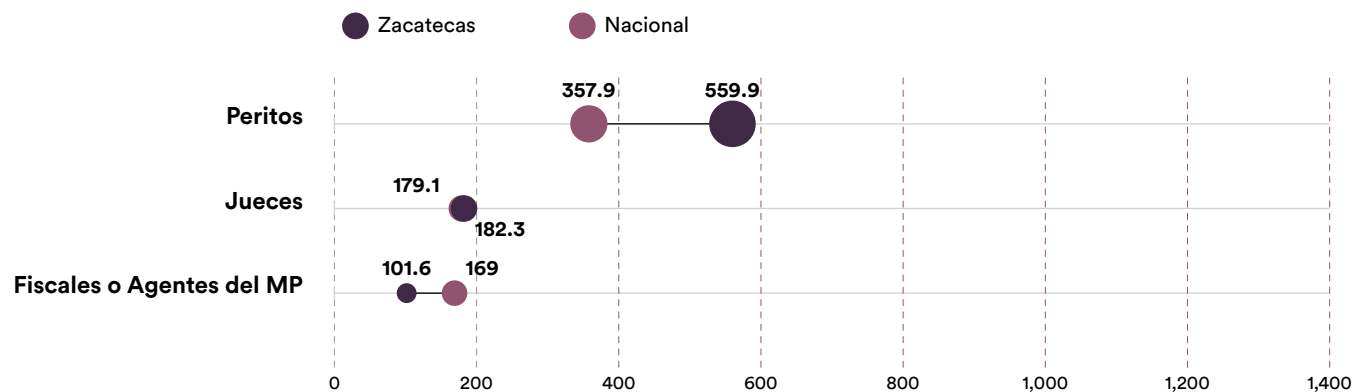
El artículo 59 del reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas contempla que la Dirección General de Servicios Periciales se integre de la manera siguiente:

- Dirección General de Servicios Periciales
- Subdirección
- Coordinación de Control de Calidad
- Departamentos Forenses
- Oficialía de Partes y Bodega de Indicios

Los departamentos forenses se encuentran integrados de la manera siguiente:

- **Jefe de departamento.** Es el responsable de atender las actividades técnico-operativas de las especialidades forenses; sus funciones se encuentran descritas en el artículo 63 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

**Gráfica 9. Carga de trabajo de los operadores del SJP. Zacatecas vs. Nacional**



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

<sup>10</sup> No se obtuvieron datos sobre el número de defensores públicos ni sobre las acciones de capacitación.



- **Peritos profesionales y peritos técnicos.** Profesiones adscritas al departamento forense correspondiente. Sus atribuciones están descritas en el artículo 64 del Reglamento de la Ley Orgánica.

En 2021 estos servicios ejercieron un presupuesto de 80,397,076.05 pesos, mismo que fue gestionado también por la Dirección General de Administración de la Fiscalía del Estado.

Mención aparte merecen las llamadas 'Reuniones Interinstitucionales de Coordinación Local', las cuales son coordinadas por la Vicefiscalía de Investigación, Litigación y Justicia Alternativa, en espacios de la Fiscalía General. El objetivo primordial de estas reuniones interinstitucionales es establecer las directrices de actuación en temas como la atención de denuncias, intervención por parte de las corporaciones, flagrancias, competencia estatal y federal, protocolos de actuación, actas básicas y priorización de indicios o cadena de custodia. Se busca compartir experiencias para mejorar la coordinación entre las instituciones que tienen la corresponsabilidad en la investigación del delito. Las reuniones interinstitucionales se realizan los días 5 y 20 de cada mes.

Aunque los servicios periciales y forenses no cuentan con un sistema informático, utiliza registros en Excel, que permiten llevar el control de la información estadística para el informe trimestral que los servicios rinden a la Dirección General de Desarrollo y Evaluación.

Respecto a la gestión de investigación, una vez ingresada la solicitud por medio de la Oficialía de partes, ésta se turna a la especialidad correspondiente (se entrega a la secretaria o al perito de manera directa) y, a su vez, el área designa dicha labor al perito de guardia, quien realiza el análisis respectivo según corresponda, ya sea un informe o dictamen pericial. Cada laboratorio integra un expediente de caso, el cual concluye cuando el estudio se entrega al fiscal del Ministerio Público, por medio de Oficialía de partes o con el apoyo de las secretarías, quienes al final regresan el acuse de recibido al perito para concluir el expediente de caso.

La Dirección General de Servicios Periciales también cuenta con Oficialía de partes y Bodega de indicios, que está encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes presentadas a través de cualquier medio por parte del fiscal del Ministerio Público y policía de investigación, así como a las peticiones de otras autoridades y de particulares para la elaboración de dictámenes periciales.

Las áreas de Balística, Calidad, Criminalística de campo, Documentos cuestionados, Genética, Lofoscopia, Medicina Legal y Química cuentan con instructivos, manuales y procedimientos documentados. Además, cuentan con una base de datos que contiene información de perfiles genéticos que se remonta de 2012 a la fecha, conforme a los lineamientos establecidos por el Comité Nacional de Genética Forense y la Guía Nacional de Cadena de Custodia.



## CAPÍTULO 4

# Resultados

## ¿Cuál es el desempeño del sistema de justicia penal?

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

En este apartado analizamos los resultados de 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 por las instancias operadoras del sistema de justicia penal.

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

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

### 4.1 Tubería procesal penal

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



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

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

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

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

En 2021, la Fiscalía General de Justicia de Zacatecas recibió 25,127 denuncias y querellas, e inició 25,127 carpetas de investigación, obteniendo un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional, que es de 91.6%.

Del total de carpetas iniciadas, el 5.3% fue con detenido y el 94.7% sin detenido. Durante el año, el total de procedimientos derivados de las carpetas de investigación fue de 25,854. De éstos, 42.8% fueron determinados por el Ministerio Público, el 9.1% se canalizaron a órganos de medios alternativos de solución de controversias penales –de las cuales se resolvió el 70.8%, y el 29.1 se encontraban en trámite–, el 44.5% se encontraron en proceso de investigación, previo a la vinculación a proceso, y el 3.4% se vincularon a proceso.

Del total de carpetas vinculadas a proceso, en el 0.1% se inició un procedimiento abreviado –de las cuales el 100% se resolvieron y no hay trámite pendiente–, el 0.21% se

resolvió por solución alterna, de las cuales el 69.4% fueron por suspensión condicional del proceso, y en el 0.02% se abrió un juicio oral, y de éstas últimas se concluyeron el 68.8% y el 31.3% se encontraron en trámite.

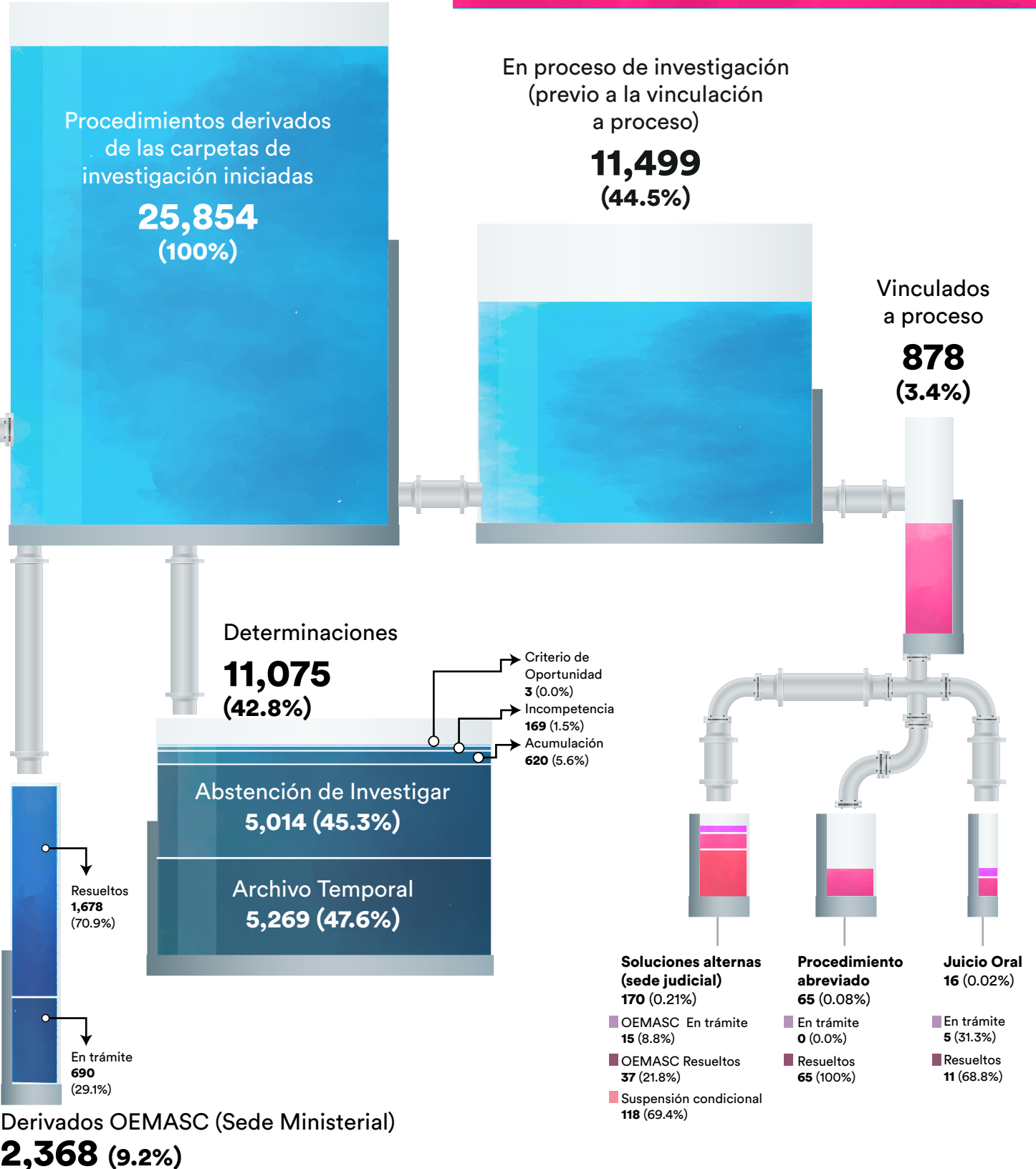
A partir de esta tubería, es posible entrar al análisis del proceso, tomando en consideración la actuación de los operadores que intervienen en cada una de las etapas.

#### 4.1.1 Investigación inicial

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

En 2021, la Fiscalía General del Estado de Zacatecas recibió 25,127 denuncias y querellas, a partir de las cuales

# Tubería procesal penal Zacatecas 2021





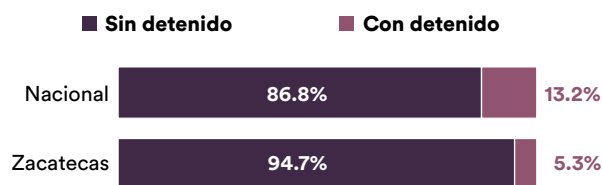
se iniciaron 25,127 carpetas de investigación, es decir, el 100%, porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional, de 91.6%. Se iniciaron 2,301 más carpetas que en 2020, lo que representa un incremento de aproximadamente 9.1%.

Si dividimos el total de carpetas entre los 247 agentes del Ministerio Público de Zacatecas, encontramos que cada agente debió atender en promedio 101 carpetas en 2021, esto es, 11 carpetas más que en 2020. Si comparamos este dato con el promedio nacional –169 investigaciones iniciadas por fiscal–, descubrimos que Zacatecas se encuentra por debajo de la media nacional, con una diferencia de 68 carpetas por cada fiscal.

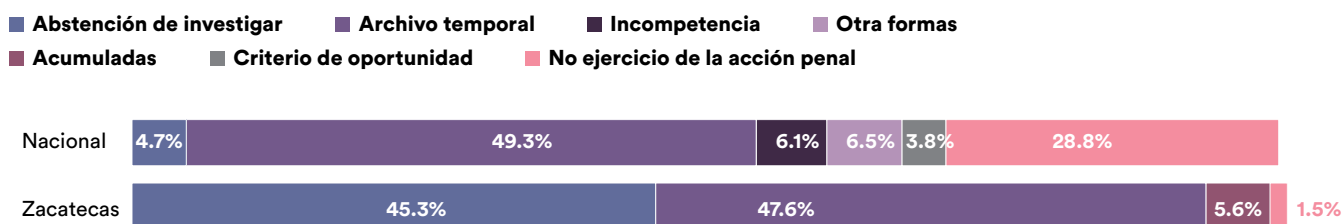
Por otra parte, de las 25,127 carpetas de investigación iniciadas en 2021, el 94.7% fueron sin detenido y el 5.3% con detenido. La tasa nacional fue de 86.8% sin detenido y 13.2% con detenido.

De hecho, Zacatecas es el sexto estado con la mayor tasa de carpetas de investigación iniciadas sin detenido de las 32 entidades federativas. Con mayor detalle, observamos que se iniciaron sin detenido el 98.3% de las carpetas por robo calificado; el 97.2% por robo simple; el 96.7% por extorsión; el 96.6% por daño en propiedad ajena; el 96.2% por homicidio doloso, y el 96.1% por lesiones. Con detenido se iniciaron el 100% de las carpetas por secuestro, 66.7% por feminicidio, 50% por narcomenudeo, 40% por desaparición forzada, 25% por trata de personas y 17.7% por violación.

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



### Gráfica 11. Tasa de determinaciones en sede ministerial



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

### Determinaciones ministeriales

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

Por lo que toca a las determinaciones del Ministerio Público, en 2021, en Zacatecas, 5,269 carpetas, equivalentes al 47.58%, se fueron a archivo temporal; 5,014 carpetas (45.27%) fueron abstenciones de investigación; tres carpetas (0.03%) fueron criterio de oportunidad, y no se registraron no ejercicios de la acción penal.

También es importante señalar que 169 carpetas, equivalentes al 1.53%, se declinaron por incompetencias, y 620 carpetas (5.60%) se acumularon o agregaron a otras carpetas de investigación.

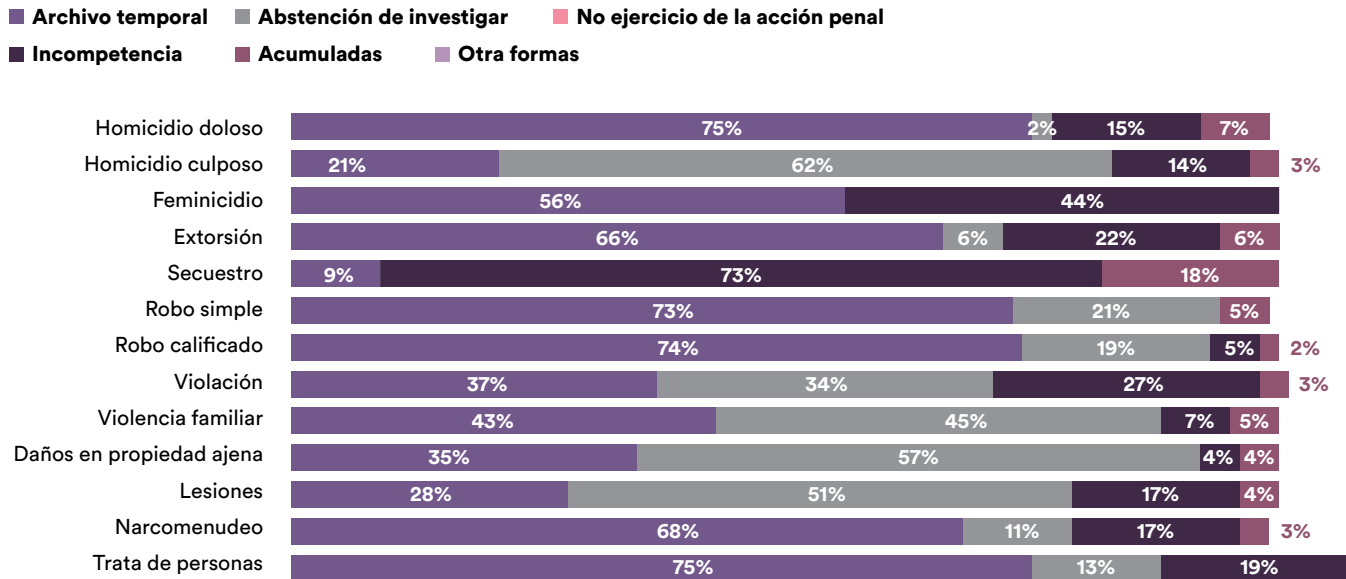
Es pertinente también analizar la tasa de determinaciones del Ministerio Público **por tipo de delito**. Observamos que los delitos con mayor porcentaje de **archivo temporal** fueron: secuestro, con 18%; homicidio doloso, con 7%; extorsión, 6%, y violencia familiar, 5%. Los delitos con mayor porcentaje de **abstenciones de investigación** fueron: homicidios culposos, 62%; daño en propiedad ajena, 57%; lesiones, 51%, y violencia familiar, 45%. Los delitos con mayor número de carpetas determinadas por **incompetencias** fueron: secuestro, con 73%; desaparición forzada, con 80%; feminicidios, 44%, y violación, 27%.

### Justicia alternativa en sede ministerial

Ahora bien, una carpeta de investigación, además de tomar el camino de las determinaciones ministeriales, puede derivarse a una salida alterna y, en caso de que exista voluntad entre víctima e imputado, el acuerdo reparatorio puede ser celebrado.

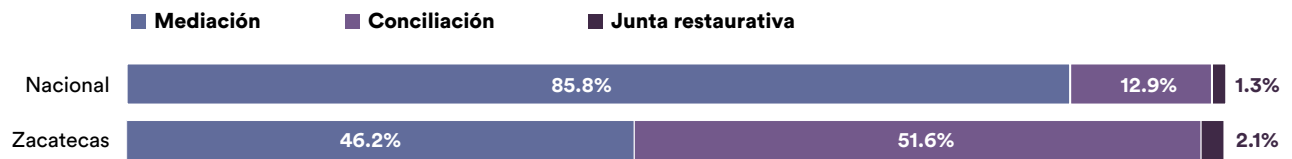
Por lo que toca, entonces, a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en sede ministerial, en 2021 se canalizaron 2,368 carpetas de investi-

### Gráfica 12. Tasa de determinaciones por tipo de delito en sede ministerial



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

### Gráfica 13. Tipo de Medios Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en sede ministerial



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

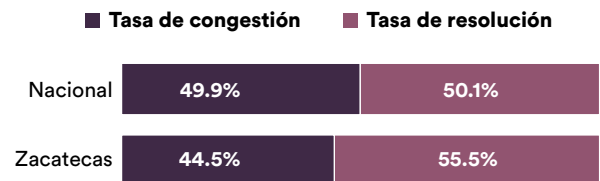
gación, que equivalen al 9.16% del total de las iniciadas. De ellas, 690 carpetas se encuentran en trámite, es decir, el 29.14%, en tanto que 1,678 fueron resueltas, es decir, el 70.86%.

Del total de carpetas derivadas a MASC al cierre de 2021, el 46.2% se resolvieron por **mediación**; el 2.1% por **junta restaurativa** y el 51.6% por **conciliación**. Las tasas de resolución nacionales fueron de 85.8% por **mediación**, 1.3% por **junta restaurativa** y 12.9% por **conciliación**. Como vemos, en el rubro de conciliaciones Zacatecas se encuentra 38.7% por encima de la tasa nacional.

#### Atención a víctimas

En 2021, en Zacatecas el 34.6% de las personas representadas obtuvieron una reparación del daño debido a una intervención directa de asesores jurídicos de la CEEAV.

### Gráfica 14. Tasa de congestión versus tasa de resolución en sede ministerial



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

#### Tasa de congestión ministerial

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



Durante 2021, la Fiscalía General del Estado de Zacatecas obtuvo una tasa de resolución de 55.5%, o sea, 5.4% por encima de la tasa nacional. Su tasa de congestión, por tanto, fue de 44.5%.

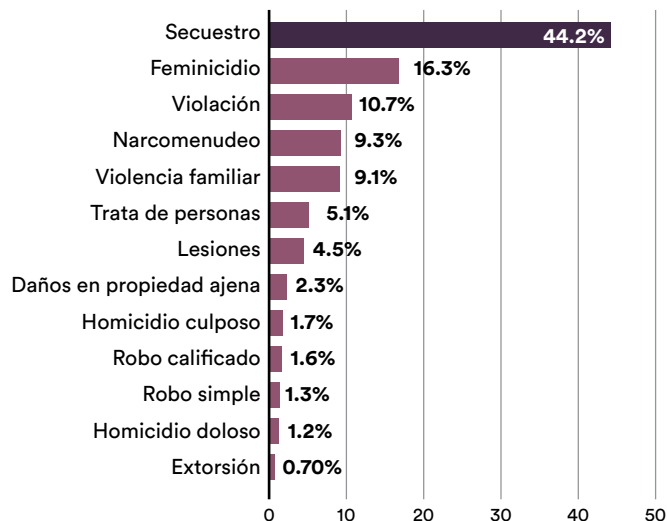
#### 4.1.2 Judicialización

Cuando una de las determinaciones del Ministerio Público es ejercer acción penal por los delitos denunciados o querrelados en una carpeta de investigación, y considera que es necesario acudir ante la autoridad judicial y formular imputación para continuar con el proceso, se dice que la autoridad ministerial *judicializa* un asunto.

En 2021, la tasa de judicialización en Zacatecas fue de 11.7%, es decir, 4.8% por encima de la tasa nacional. **Es el octavo estado con mayor tasa de judicialización en el país.**

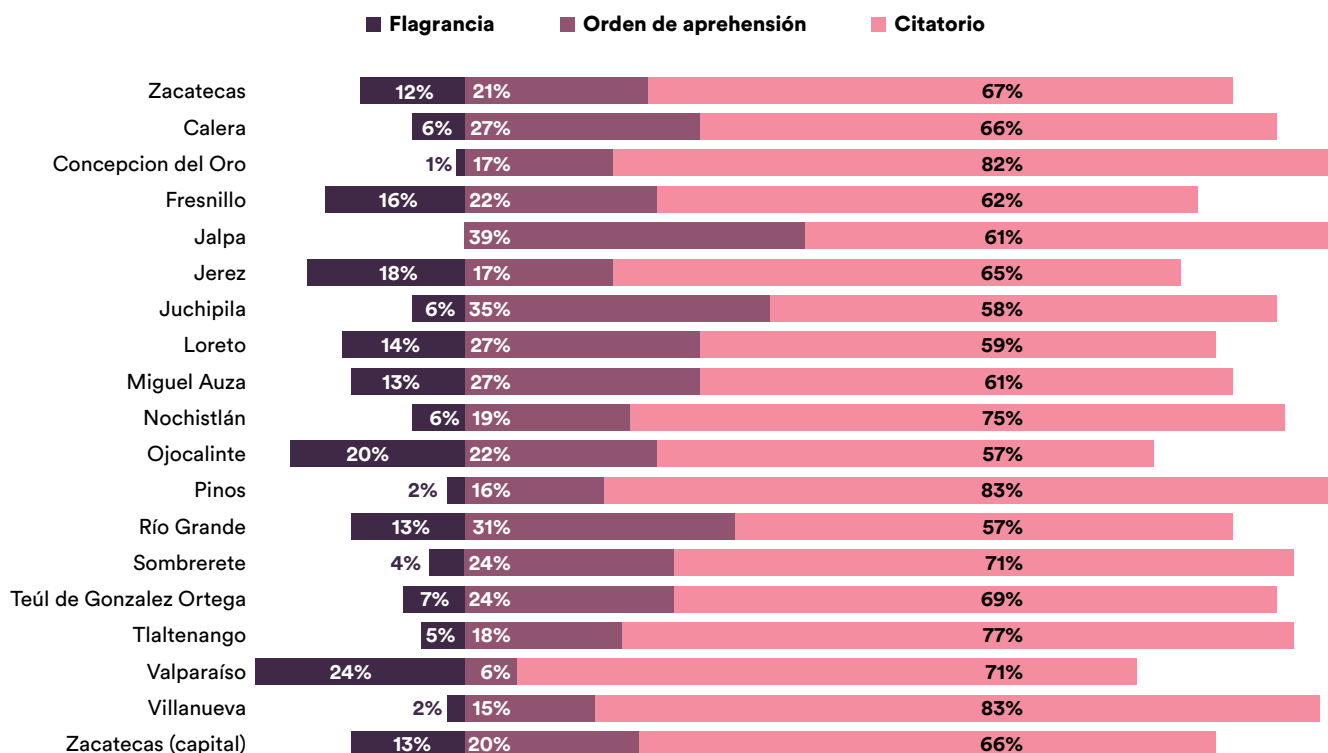
Del total de carpetas iniciadas por secuestro, se lograron judicializar 44.2%; de las iniciadas por feminicidio, 16.7%; violación, 10.7%; narcomenudeo, 9.3%; violencia familiar, 9.1%; trata de personas, 5.1%; lesiones, 4.5%. Los delitos con menor porcentaje de judicialización fueron: robo calificado, 1.6%; robo simple, con 1.3%; homicidio doloso, 1.2%; extorsión, 0.7% y desaparición forzada, 0%.

#### Gráfica 15. Tasa de carpetas de investigación judicializadas por tipo de delito en Zacatecas



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

#### Gráfica 16. Forma de conducción al proceso penal por distrito judicial en Zacatecas



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

### Formas de conducción al proceso penal

La forma de conducción al proceso penal se refiere al tipo de ingreso de las 3,830 causas penales gestionadas. El 67% fue por citatorio, el 21% a través de orden de aprehensión y el 12% en flagrancia.

En un análisis por distritos judiciales, el porcentaje de los ingresos por citatorio fue mayor en Villanueva, con 83%, seguido por Concepción, con 82%; Tlaltenango, 77%; Nochistlán, 75%; Valparaíso y Sombrerete, con 71%. En los ingresos por orden de aprehensión el mayor porcentaje lo obtuvo Jalpa, con 39%, seguido por Juchipila, 35%; Río Grande, 31%; Loreto, Calera y Miguel Auza, 27%. Los menores fueron obtenidos por Valparaíso, con 6%, y Pinos, con 2%. Por otra parte, los mayores porcentajes de causas penales ingresadas mediante flagrancia los obtuvieron Valparaíso, con 24% y Ojo Caliente, 20%, seguidos por Jerez, 18% y Fresnillo, 18%.

### Control de la legalidad de la detención

El control de la legalidad de la detención es un examen por parte de la autoridad judicial respecto a las circunstancias y razones que motivaron la privación de la liber-

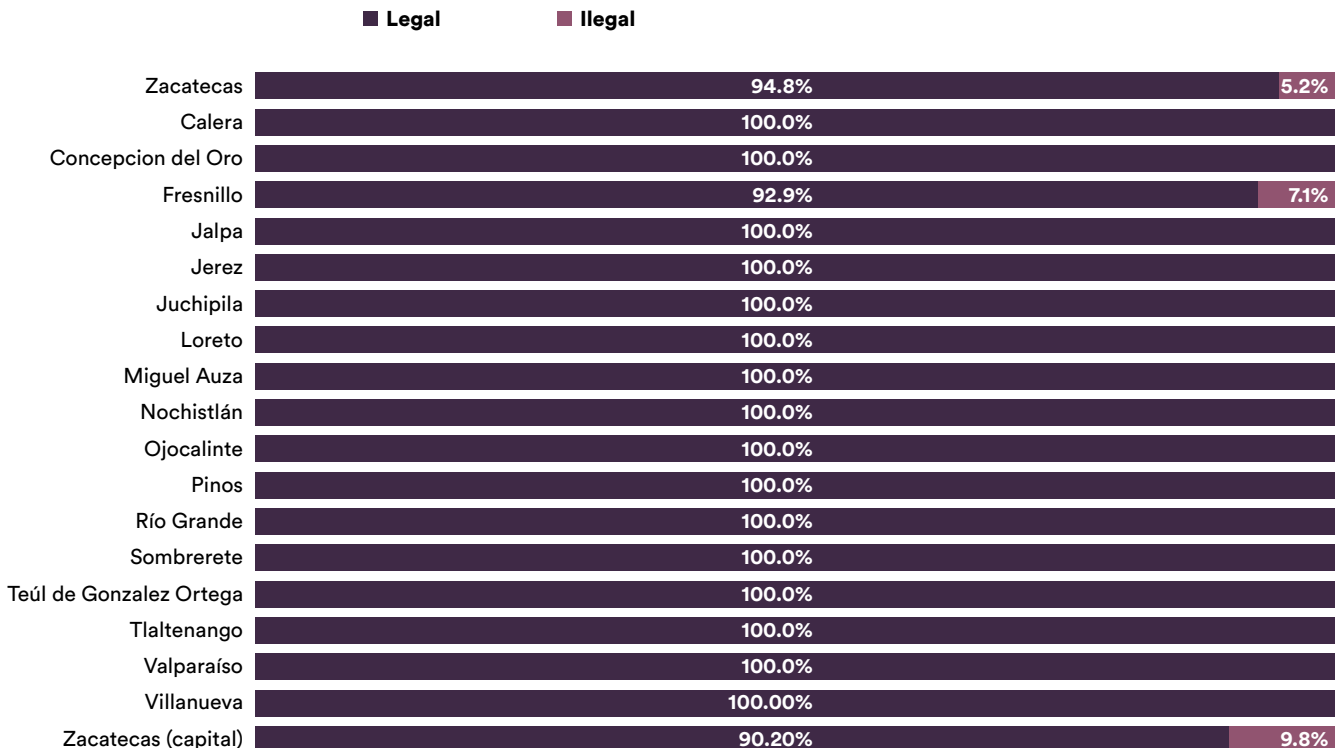
tad de una persona, con el propósito asegurar que se cumple con lo dispuesto por la ley.

De las 447 causas penales ingresadas durante 2021 en Zacatecas, que involucraron a personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente, se determinó que la detención fue legal en el 94.8% e ilegal en el 5.2%.

El distrito judicial con mayor porcentaje de detenciones determinadas como ilegales fue Zacatecas capital, con un 9.8%, seguido por Fresnillo, con 7.1%. Por otra parte, Calera, Concepción, Jerez, Juchipila, Loreto, Miguel Auza, Nochistlán, Ojocaliente, Pinos, Río Grande, Sombrerete, Teúl, Tlaltenango, Valparaíso y Villanueva obtuvieron el 100% de determinaciones legales en las detenciones.

En relación con las detenciones, si bien no se obtuvo información respecto de una serie de indicadores de desempeño por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, es factible analizar la experiencia en el momento de la detención, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). En 2021, en Zacatecas, el 3.3% de los hombres y el 7.9% de las mujeres privados de su libertad fueron obligados, mediante

**Gráfica 17. Tipo de determinación en los controles de detención de causas penales que involucraron personas adultas detenidas en flagrancia o caso urgente**



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



violencia física o amenazas, a tener una actividad sexual no deseada después de su detención y hasta antes de llegar a la agencia del Ministerio Público o con un juez de lo penal. Por otra parte, al 21.8% de los hombres y al 23% mujeres la policía o autoridad lo desvistió o permitió que lo(a) desvistieran.

El 29.8% de los hombres y el 24.7% de las mujeres fueron 'paseados' en un automóvil, dando vueltas por las calles después de su detención, y hasta antes de llegar a la agencia del Ministerio Público o con un juez de lo penal. Asimismo, el 36.8% de los hombres y el 42.8% de las mujeres fueron amenazados con levantarles cargos falsos durante el proceso de su detención.

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

### Órdenes de aprehensión

Zacatecas tuvo un porcentaje de 90.6% en la tasa de órdenes de aprehensión no cumplimentadas contra personas adultas imputadas. Esto es 21.3 puntos por encima de la media nacional, que es de 69.3%. En comparación con las demás entidades federativas, Zacatecas ocupó el segundo lugar entre los mayores porcentajes de órdenes de aprehensión no cumplimentadas.

Del total de órdenes de aprehensión no cumplimentadas, en el caso de las mujeres no se cumplimentaron

el 18.3% por el delito de **secuestro**; el 10.8% por los delitos de fraude y violencia familiar, respectivamente; el 8.6% por lesiones y el 7.5% por robo. En el caso de las órdenes de aprehensión no cumplimentadas giradas contra hombres, el 12.8% corresponden al delito de violencia familiar; el 12.1% a lesiones; el 11.9% a violación; el 10.3% a homicidio y el 9.1% a robo.

### Vinculación a proceso

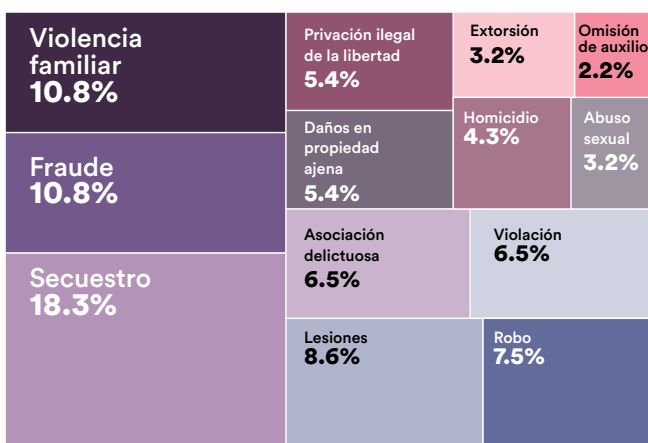
La vinculación a proceso es una resolución de la autoridad judicial que permite a las procuradurías/fiscalías continuar con la persecución penal del delito, una vez que se haya informado sobre los hechos a la persona imputada (formulada la imputación), y siempre que se hayan presentado datos que permitan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

Durante 2021, la tasa de vinculación a proceso ordenada por jueces de control en Zacatecas fue de 72.6%, en comparación con el 27.4% de no vinculación a proceso. El distrito judicial con mayor tasa de vinculación a proceso es Juchipila, con 93.5%, seguido por Concepción, con 86.2% y Jalpa, 84%. Por otra parte, Teúl tuvo la mayor tasa de no vinculación a proceso: 49.5%, seguido por Nochistlán, con 42.8%.

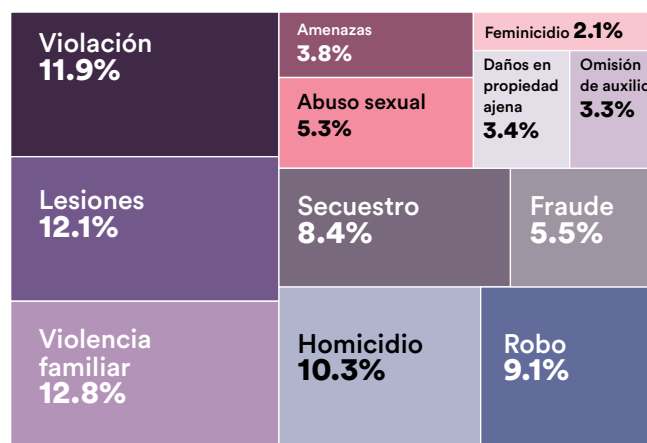
Por otra parte, los delitos por los cuales fueron vinculadas a proceso las personas adultas en Zacatecas durante 2021 son los siguientes: en el caso de **mujeres** imputadas, el 21.3% se vincularon por lesiones; 14.5%, violencia familiar; 9.6%, robo y 8.5%, daños en propie-

## Gráfica 18. Tipo de delitos por los cuales no han sido cumplimentadas órdenes de aprehensión para personas adultas imputadas

Femenino

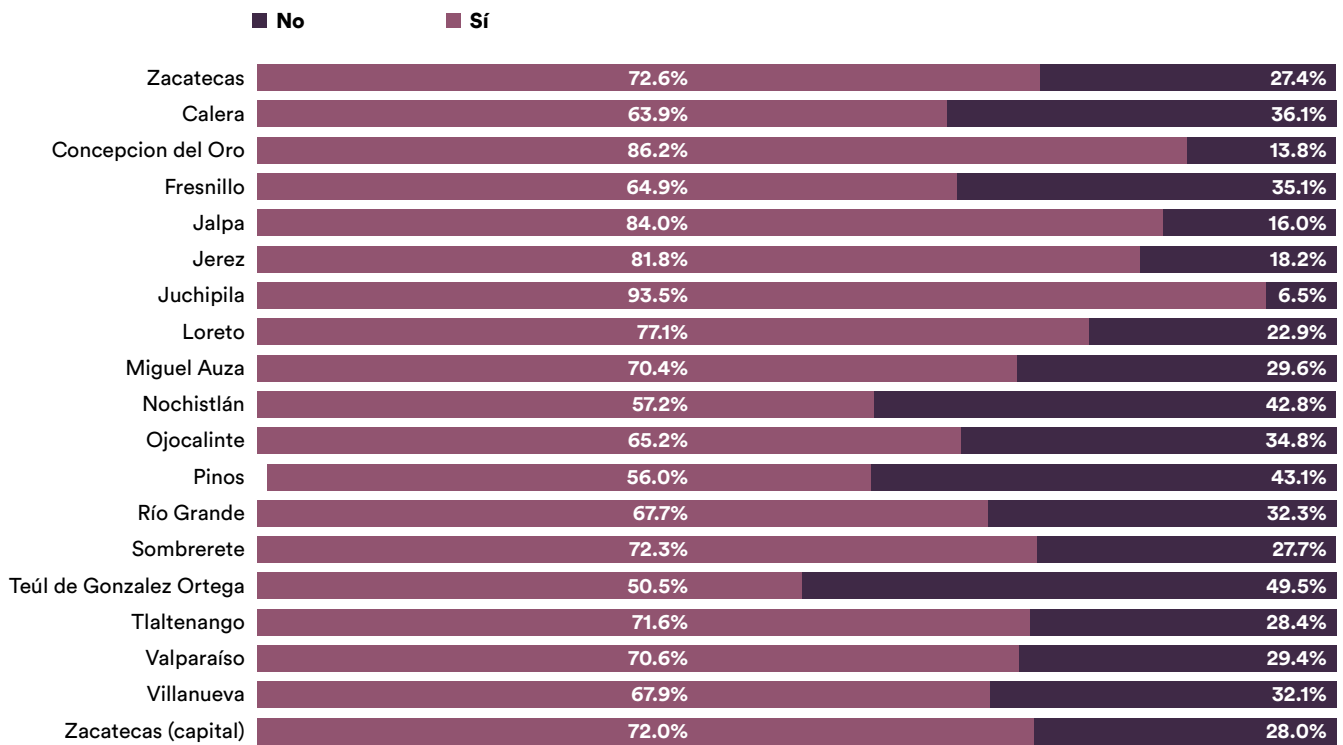


Masculino



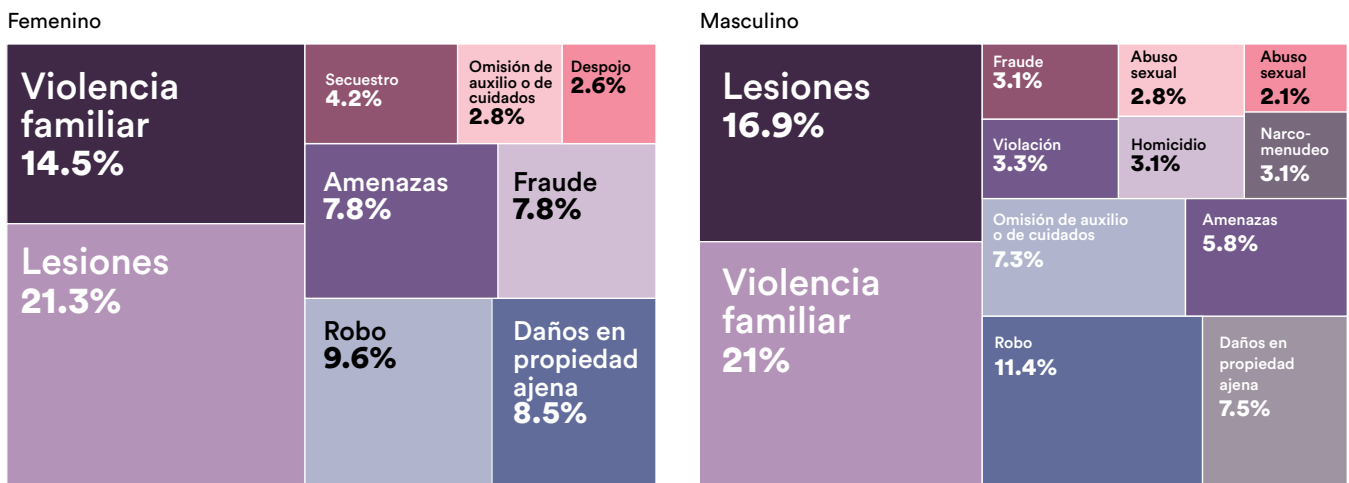
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

**Gráfica 19. Tasa de vinculación a proceso ordenada por jueces de control del Tribunal Superior de Justicia**



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

**Gráfica 20. Tipos de delitos por los cuales fueron vinculadas a proceso personas adultas imputadas**



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

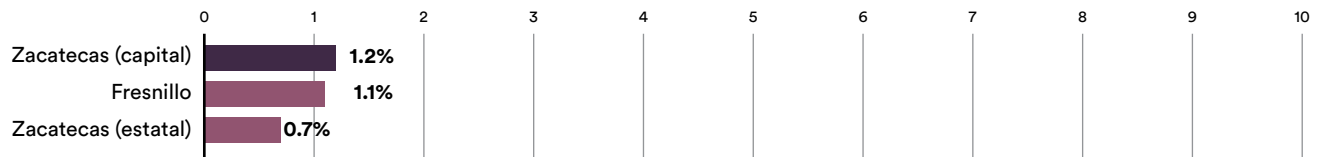


dad ajena. Respecto a los hombres imputados, los delitos por los cuales fueron vinculados a proceso fueron, en un 21%, violencia familiar; 16.9%, lesiones; 11.4%, robo, y 7.5%, daño en propiedad ajena. Se observa que los principales delitos por los cuales se vincularon a proceso tanto a hombres como a mujeres fueron los de lesiones y violencia familiar.

### Tasa de declinación judicial

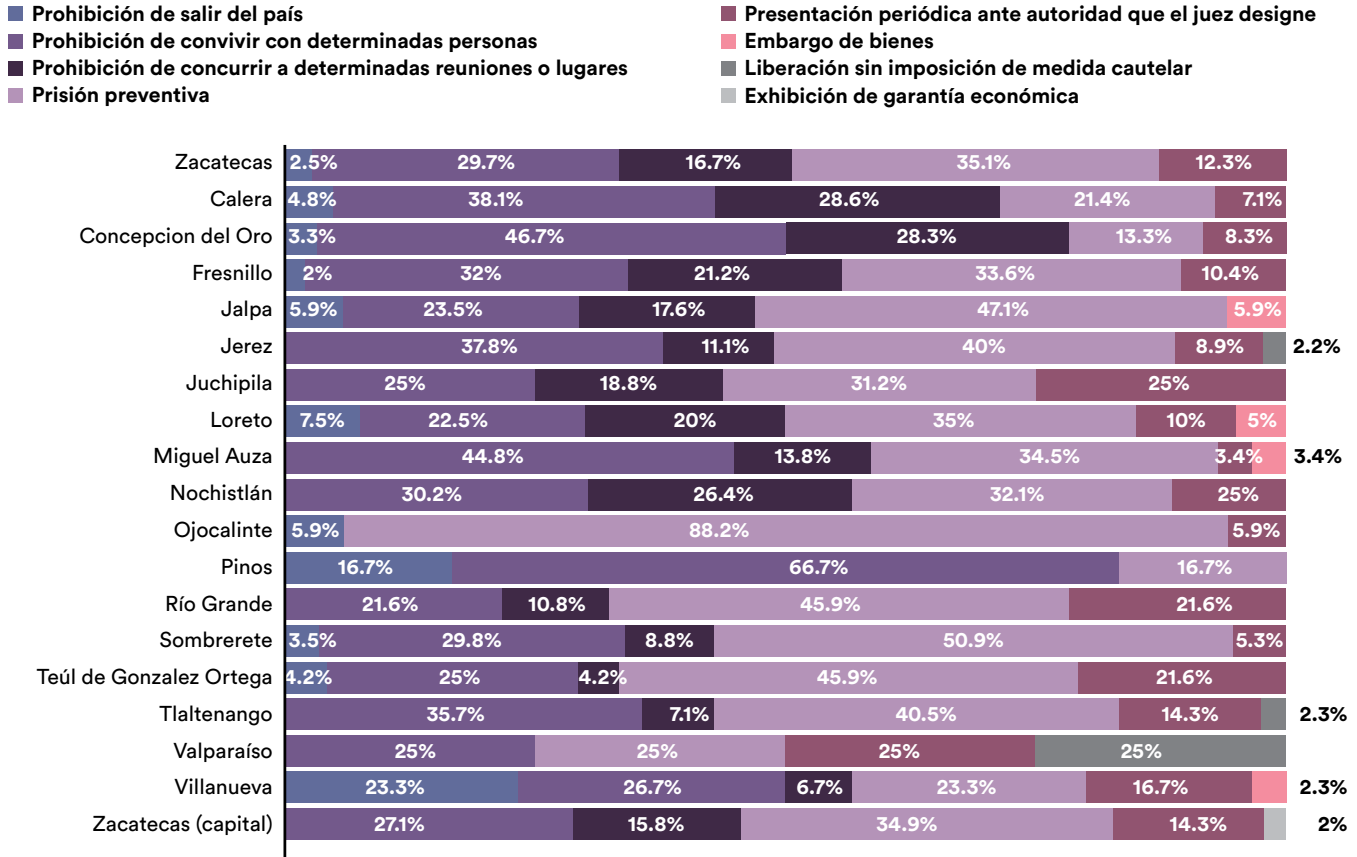
Durante 2021, la tasa de declinación judicial de causas penales gestionadas, por no vinculación a proceso, porque se determinó la ilegalidad de la detención o por incompetencia, fue del 0.7%. La tasa de declinación judicial más alta la obtuvo el distrito judicial de Zacatecas (capital), con un 1.2%, seguido por Fresnillo, con 1.1%. Ambos se encuentran por encima del porcentaje promedio estatal, del 0.7%.

Gráfica 21. Tasa de declinación judicial



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

Gráfica 22. Tipos de medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por el Tribunal Superior de Justicia



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

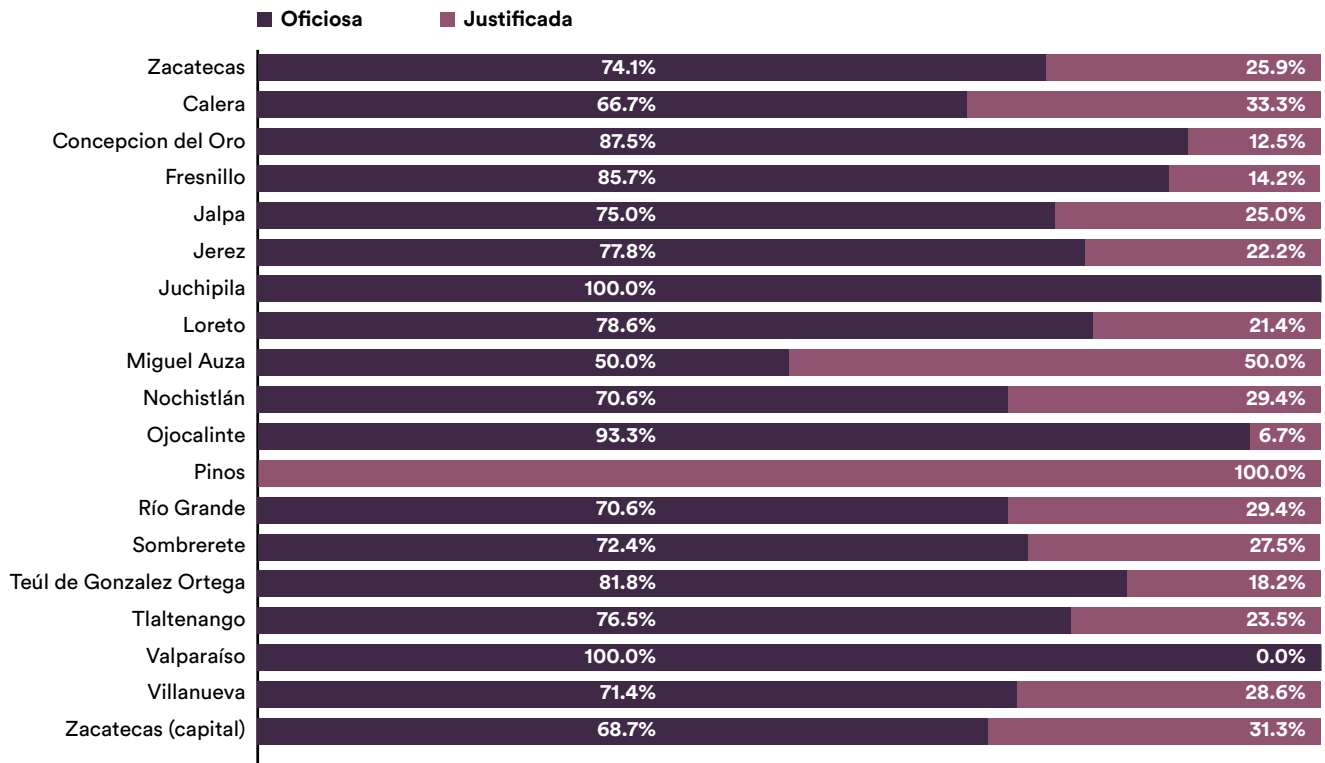


### Medidas cautelares

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

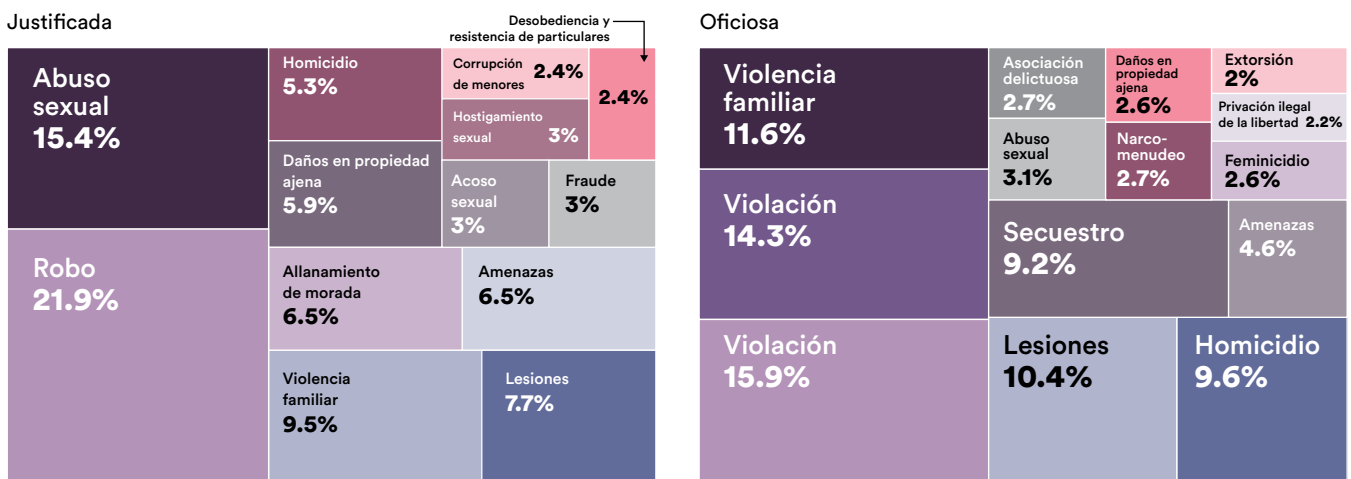
Durante el 2021, se impusieron en Zacatecas un total de 1,321 medidas cautelares, las cuales se distribuyeron, según el tipo de medida, de la siguiente manera: el 35.1% correspondió a prisión preventiva; el 29.7%, prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas; 16.7%, prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;

**Gráfica 23. Tipos de prisión preventiva impuesta por jueces de control**



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

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

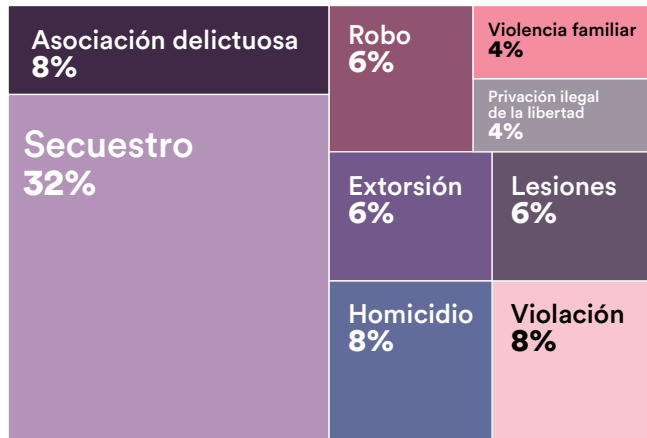


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

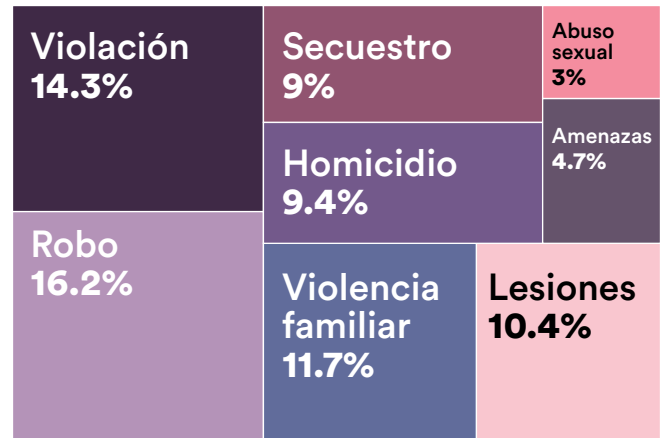


## Gráfica 25. Tipos de delitos, por sexo, por los cuales fue impuesta la prisión preventiva oficiosa a personas adultas imputadas por el Tribunal Superior de Justicia

Femenino



Masculino



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

12.3%, presentación periódica, y 2.5%, prohibición de salir del país, localidad o ámbito territorial.

Los distritos judiciales con un mayor porcentaje de prisión preventiva son Ojocaliente, con 88.2%; Jalpa, con 47.1%, y Sombrerete, con 50.9%. Los distritos con mayor cantidad de prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas son Pinos, con 66.7%; Concepción, con 46.7%, y Miguel Auza, con 44.8%. El mayor porcentaje de prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de acercarse a ciertos lugares se verificó en Calera, con 28.6%; Concepción, con 28.3%, y Nochistlán, con 26.4%.

Durante el periodo, en Zacatecas se impusieron medidas de prisión preventiva en un total de 498 causas penales, de las cuales el 74.1% lo fueron de manera oficiosa, y el 25.9% justificada. Los distritos judiciales con mayor porcentaje de prisión preventiva oficiosa fueron Valparaíso y Juchilpa, al 100%; Ojocaliente, 93.3%, y Concepción, 87.5%, mientras que aquéllos con mayor porcentaje de prisión preventiva justificada fueron Pinos, con 100%; Miguel Auza, con 50%; Calera, 33.3%, y Zacatecas capital, con 31.3%.

Los delitos por los cuales se impuso la prisión preventiva justificada a las personas imputadas fueron, en un

### Tabla 8. Supervisión de medidas cautelares por parte de la UMECA

Estado	Número de hombres supervisados bajo medidas cautelares en libertad	Promedio de medidas cautelares supervisadas a hombres imputados	Número de mujeres supervisadas bajo medidas cautelares en libertad	Promedio de medidas cautelares supervisadas a mujeres imputadas	Número de personas supervisadas bajo medidas cautelares en libertad	Promedio general de medidas cautelares supervisadas
Nacional	46,577	2.3	6,356	2.25	52,933	2.3
Zacatecas	1,769	2.05	142	1.95	1,911	2.01

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

21.9%, por robo; 15.4, por abuso sexual; 9.5%, por violencia familiar y 7.7% por lesiones. Con respecto a los delitos por los cuales se impuso la prisión preventiva oficiosa, el 15.9%, fue robo; el 14.3%, violación; violencia familiar en 11.6% y lesiones en 10.4%.

Se impuso la prisión preventiva oficiosa en 369 causas penales por los siguientes delitos: en el caso de las mujeres, el 32% fue por secuestro; el 8%, por asociación delictuosa; 8% por homicidio y violación; 6%, extorsión, lesiones y robo. En el caso de hombres, 16.2% por robo, 14.3% por violación, 11.7% por violencia familiar, 10.4% por lesiones y 9.4% por homicidio.

Por su parte, la Unidad de Medidas Cautelares (UMECA) supervisó la imposición de medidas cautelares en libertad un total de 1,911 personas, 2 en promedio por persona imputada, siendo en los casos de hombres de 2 y de mujeres imputadas de 1.9; sin embargo, fue menor al promedio nacional de 2.3 medidas cautelares supervisadas por persona imputada (hombres imputados, 2.3, y mujeres, 2.2).<sup>11</sup>

### Evaluación de riesgo procesal

Fuera de los casos en los que se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa, están aquéllos para los que la legislación procesal establece que se podrá hacer uso de cualquiera de las medidas cautelares que la autoridad judicial considere necesarias, con el fin de garantizar la comparecencia de la persona imputada, la seguridad de las víctimas y testigos y el desarrollo de la investigación. Esta decisión requiere de un análisis puntual. De hecho, la ley exige que la autoridad judicial aplique criterios de mínima intervención, y que se utilicen para cumplir con su objeto.

En 2021, la UMECA de Zacatecas realizó 771 evaluaciones de riesgos procesales del ámbito estatal, dando respuesta al 40.3% de las solicitudes recibidas.

### Servicios periciales

La tasa de dictámenes emitidos en 2021 por la Dirección General de Servicios Periciales del Estado de Zacatecas es del 90.6%, con respecto al total de intervenciones admitidas. Esta tasa se encuentra por encima de la nacional en cuatro puntos porcentuales.

Por otra parte, la tasa de requerimientos periciales emitidos en el periodo es del 0%, con respecto al total de intervenciones admitidas. Su diferencia con respecto a la tasa nacional es de 1.2 puntos porcentuales.

La tasa de informes emitidos por la Dirección General de Servicios Periciales del Estado de Zacatecas es de 20.9% con respecto al total de intervenciones admitidas. Es menor en 6.2 puntos a la tasa nacional.

Finalmente, la tasa de emisión de notificaciones de cierre es de 1.9%, con respecto al total de intervenciones admitidas. Es menor en 1.5 puntos porcentuales a la tasa nacional.

### 4.1.3 Continuidad de la secuela procesal<sup>12</sup>

A partir de que se judicializa la investigación, la causa penal puede encontrar diversas formas de conclusión: mediante juicio oral, procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso o acuerdo reparatorio.

#### Congestión judicial

El Poder Judicial de la entidad gestionó 3,830 causas penales durante 2021. La tasa de resolución fue de 14.2%, contra una tasa de congestión del 85.8%.

El distrito judicial de Sombrerete tiene la mayor tasa de congestión, con 95.5%, seguido por Ojocaliente, con 94.4%, y Juchipila, con 93.5%. Entretanto, Jalpa tiene la mayor tasa de resolución en el estado, con 22.4%, seguido por Villanueva, con 21.2%, y Loreto, con 17.4%.

#### Formas de resolución

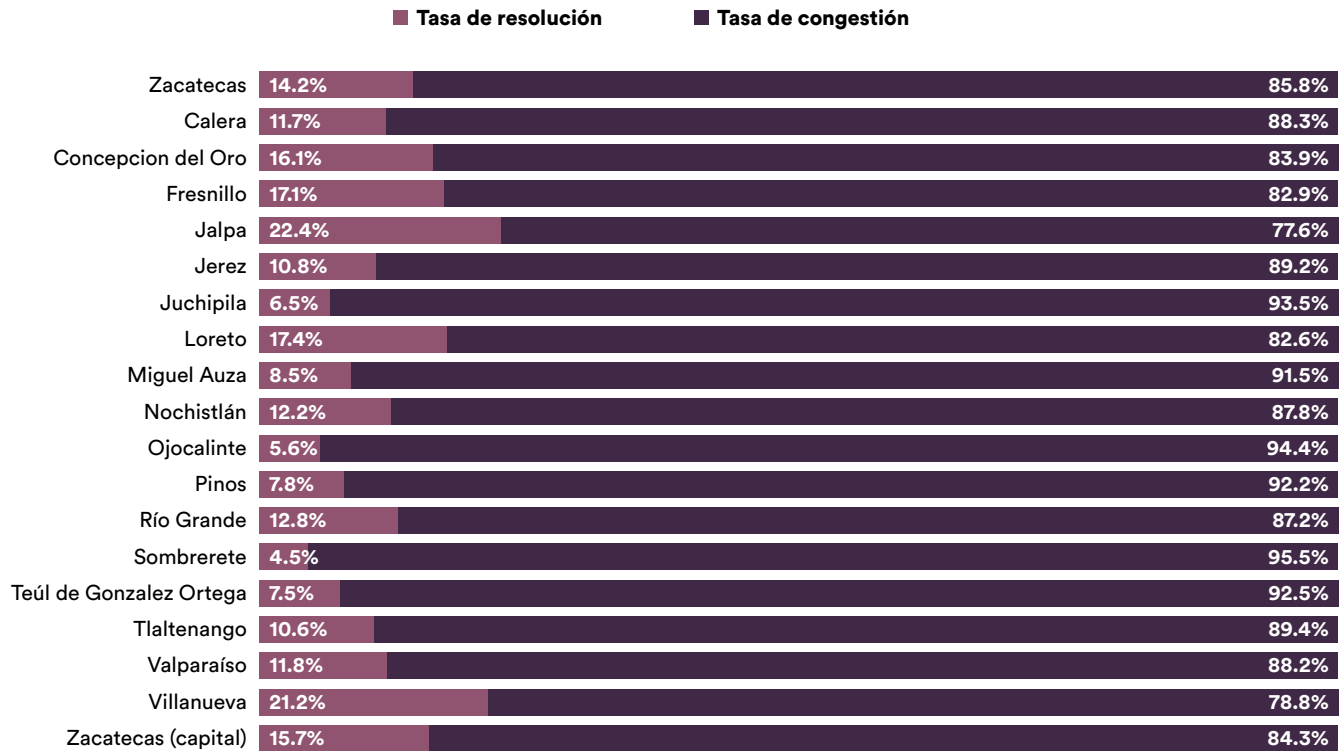
Durante 2021 se resolvieron 545 causas en Zacatecas, de la siguiente forma: el 48.2% por **acuerdo reparatorio**, porcentaje 40.7% por encima del nacional, que es de 7.5%; el 27.2% por **suspensión condicional del proceso**, 6.4% por debajo del porcentaje nacional, que es de 33.6%; 0% por **criterio de oportunidad** (el porcentaje nacional es de 0.1%); 0.7% por **sentencia absolutoria en juicio oral**, 1.3% debajo del nacional, de 2.0%; 2.5% por **sentencia condenatoria en juicio oral**, 5.3% por debajo del nacional, de 7.8%; 15% por

<sup>11</sup> Observamos una inconsistencia entre los datos proporcionados por el TSJ y la UMECA sobre el tipo de medidas cautelares impuestas o supervisadas. Es altamente probable que el TSJ haya reportado datos incompletos acerca del número de medidas cautelares impuestas por jueces de control por persona imputada, dado que el TSJ no cuenta con un sistema de registro de información ordenado, coherente y conexo.

<sup>12</sup> No se obtuvieron datos de la Defensoría Pública para realizar el análisis.



## Gráfica 26. Tasa de congestión versus tasa de resolución en los distritos judiciales de Zacatecas



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

## Tabla 9. Forma de resolución de causas penales que involucraron a personas adultas imputadas

Causas penales	Nacional	Zacatecas
Acuerdo reparatorio	7.5%	48.2%
Suspensión condicional del proceso	33.6%	27.2%
Criterio de oportunidad	0.1%	0%
Sentencia absolutoria en juicio oral	2.0%	0.7%
Sentencia condenatoria en juicio oral	7.8%	2.5%
Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	35.0%	15.0%
Illegalidad de la detención	6.4%	6.5%
Incompetencia	0.3%	0.0%
No vinculación a proceso	7.2%	0.0%

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

sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, 20% debajo del nacional, de 35%.

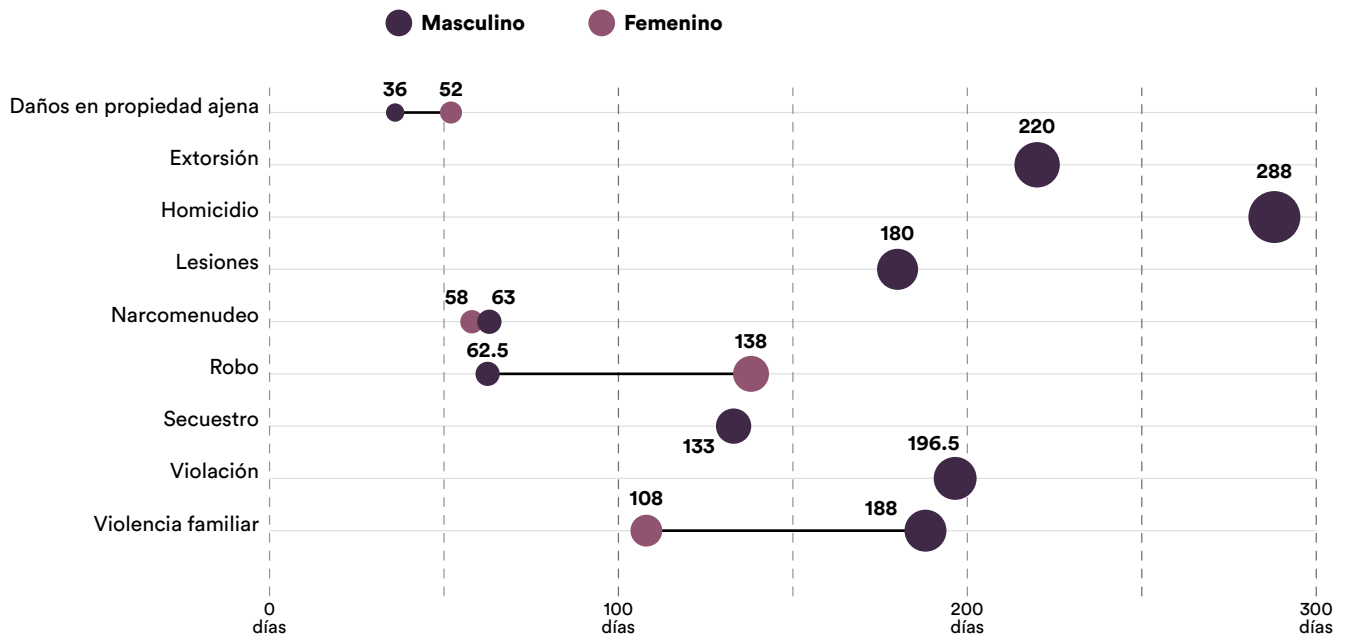
### Duración de los procesos penales

La duración mediana de los procesos penales por tipo de delito en Zacatecas se calculó tomando en cuenta los concluidos durante 2021, independientemente de la forma de conclusión. Se observa que el homicidio tiene la mayor duración mediana: 288 días para los hombres. Para la extorsión la duración mediana es de 220 días en hombres; la de violación, 196.5 días en hombres; violencia familiar, 188 días en hombres y 108 días en mujeres; narcomenudeo, 180 días en hombres; robo, 138 días para las mujeres y 62.5 para los hombres, y en lesiones 63 días para los hombres y 58 para mujeres.

La diferencia en el tiempo de duración en el robo es notable: mayor en el caso de mujeres. También es reseñable la diferencia en la duración de los procesos en cada distrito judicial, según el tipo de delito. Por ejemplo, en el narcomenudeo la duración mediana en Zacatecas capital, en hombres, es de 239 días, en Jerez es de 146.5 días y en Fresnillo 130 días.

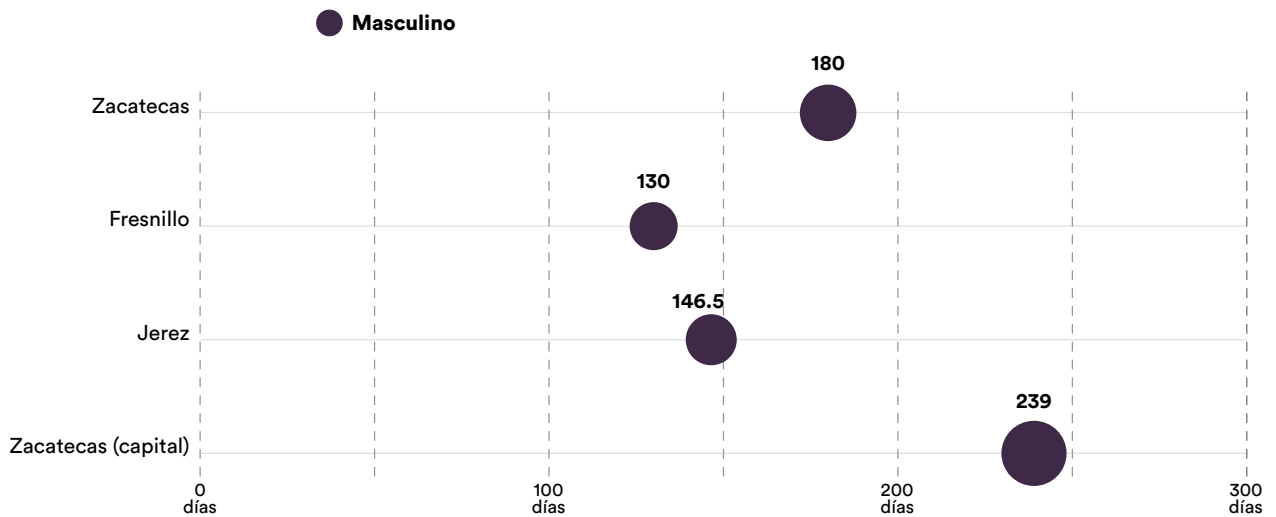


**Gráfica 27. Duración mediana de procesos penales concluidos por distintos delitos, independientemente de la forma de conclusión**



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

**Gráfica 28. Duración mediana de procesos penales concluidos por narcomenudeo, independientemente de la forma de conclusión**



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

En Ojocaliente la duración mediana en el robo es de 265 días en el caso de las mujeres, y de 127 en el caso de los hombres; en Zacatecas capital, 160 días para las mujeres y 85 para los hombres, y en Fresnillo 116 días para mujeres y 64.5 para hombres.

Para el delito de homicidio, la duración mediana en los procesos penales en el distrito de Río Grande es de 288 días en el caso de los hombres, y en Zacatecas capital de 219 días.

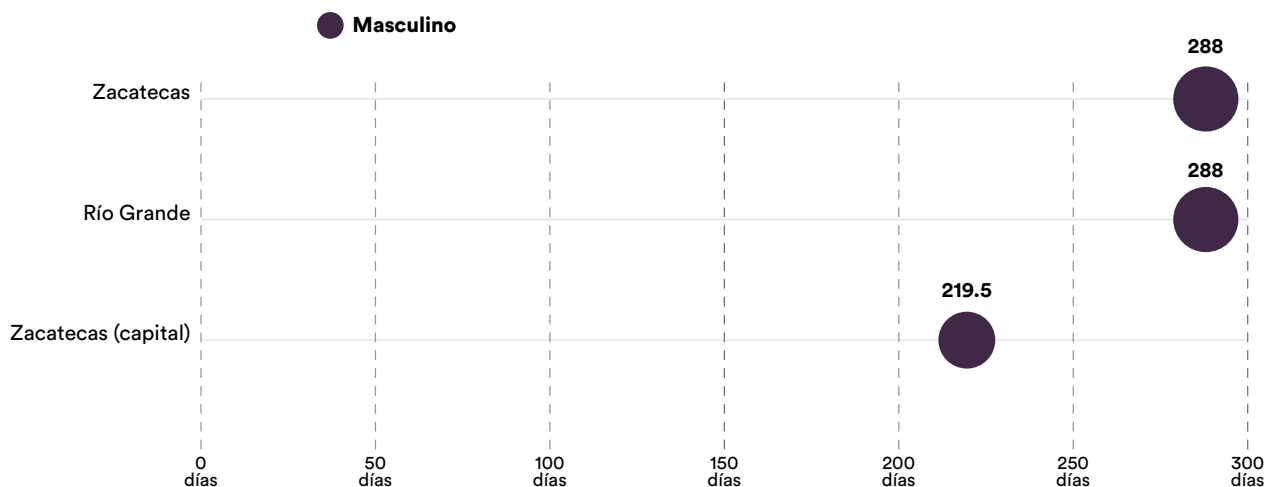


**Gráfica 29. Duración mediana de procesos penales concluidos por robo, independientemente de la forma de conclusión**



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

**Gráfica 30. Duración mediana de procesos penales concluidos por homicidio, independientemente de la forma de conclusión**



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

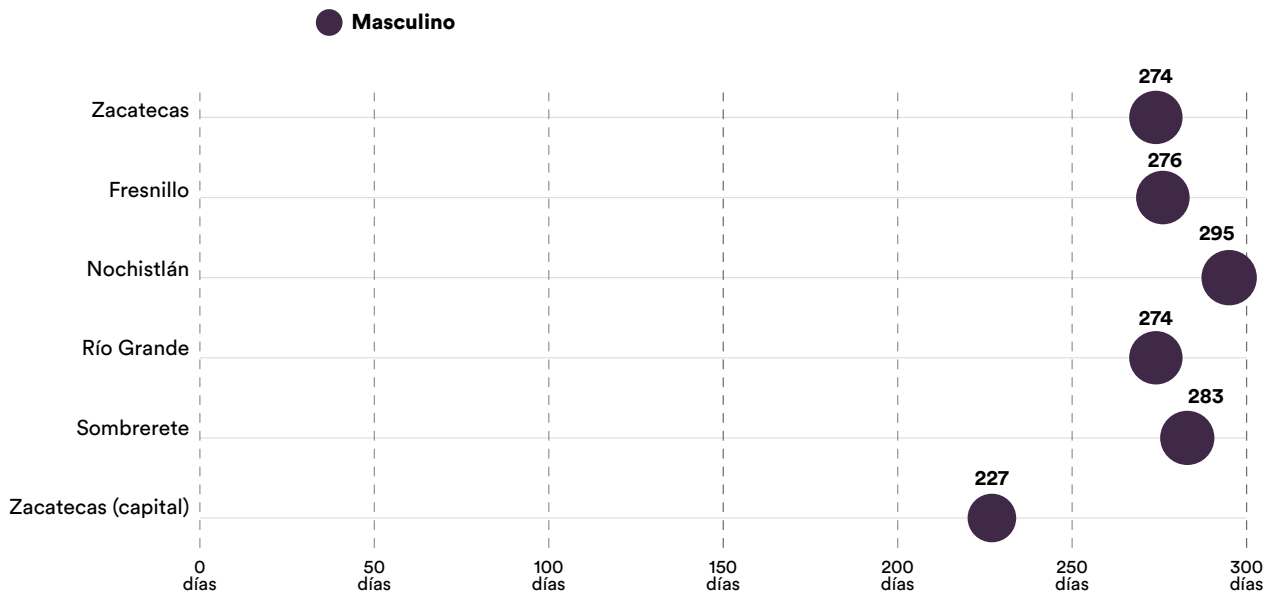


**Gráfica 31. Duración mediana de procesos penales concluidos por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado**



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

**Gráfica 32. Duración mediana de procesos penales concluidos por sentencia condenatoria en juicio oral**



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



Por otra parte, la duración mediana de los procesos concluidos por sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, en Zacatecas, fue de 207 días para las causas que involucraron a mujeres y 136 días para las que involucraron a hombres, una diferencia de 71 días. Por distrito judicial, en Zacatecas capital tiene una duración de 207 días en mujeres y 136 días en hombres; en Fresnillo, 143 días sólo para el caso de hombres; en Jerez 139 días en hombres, y en Villanueva, 100 días.

La duración mediana de los procesos concluidos por sentencia condenatoria en juicio oral, en Zacatecas (sólo en las causas que involucraron a hombres), fue de 274 días. Por distrito judicial, 295 días en Nochistlán, 283 en Sombrerete, 276 en Fresnillo, 274 días en Río Grande y 227 en Zacatecas capital.

### Sentencias<sup>13</sup>

Durante 2021 se concluyeron 65 causas mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado. Lesiones, abuso sexual, robo, sustracción de menores e incapaces y violencia familiar se repartieron el total de estas causas a partes iguales (20%), cuando involucraron a mujeres. Cuando involucraron a hombres, estas causas obtuvieron los siguientes porcentajes: robo, 25%; violencia familiar, 13.1%; daños en propiedad ajena y lesiones, 9.5%; narcomenudeo, 7.1%, amenazas y violación, 6%.

En Zacatecas sólo hubo 11 sentencias condenatorias mediante juicio oral en 2021.

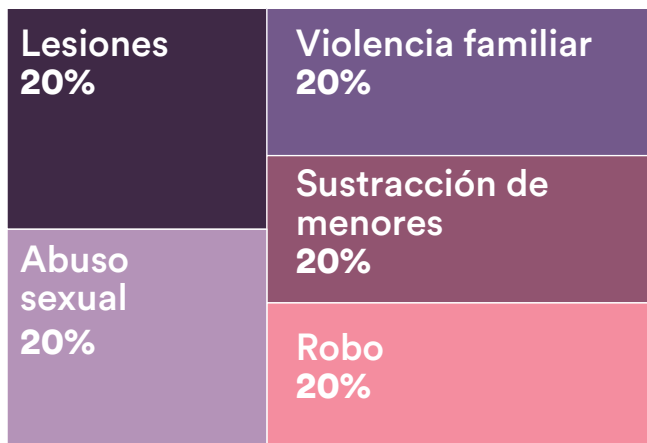
**Tabla 10. Forma de resolución de causas penales que involucraron a personas adultas imputadas bajo prisión preventiva (oficiosa o justificada)**

Causas penales		Nacional	Zacatecas
Prisión preventiva oficiosa	Acuerdo reparatorio	4.7%	16.3%
	Suspensión condicional del proceso	30.9%	11.6%
	Criterio de oportunidad	0.1%	0%
	Sentencia absolutoria en juicio oral	0.8%	2.3%
	Sentencia condenatoria en juicio oral	8.8%	14.0%
Prisión preventiva justificada	Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	54.8%	55.8%
	Acuerdo reparatorio	6.4%	35.5%
	Suspensión condicional del proceso	19.8%	6.5%
	Criterio de oportunidad	0.1%	0%
	Sentencia absolutoria en juicio oral	0.2%	0%
	Sentencia condenatoria en juicio oral	10.4%	6.5%
	Sentencia condenatoria en procedimiento abreviado	63.1%	51.6%

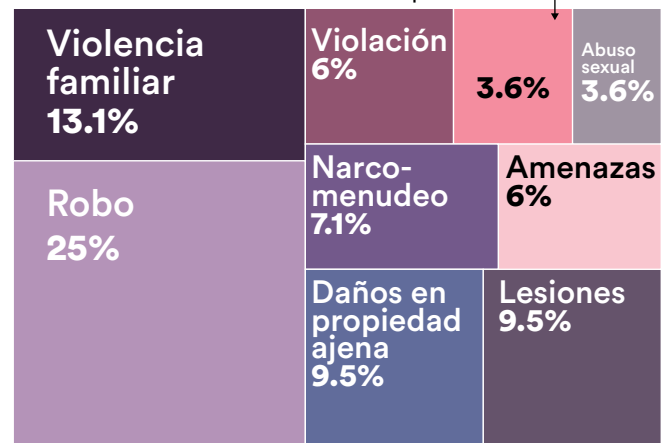
Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

### Gráfica 33. Tipos de delitos por los cuales concluyeron procesos penales mediante sentencia condenatoria en procedimiento abreviado en Zacatecas

Femenino



Masculino

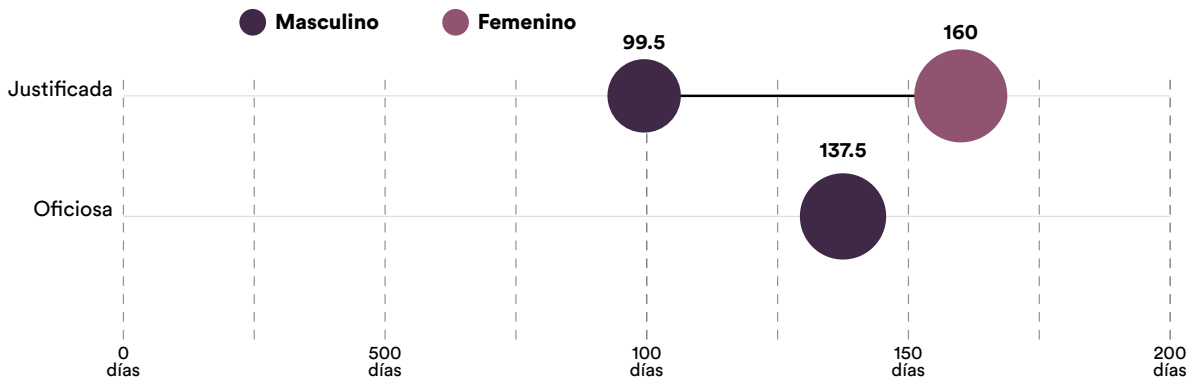


Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados a través de solicitudes de acceso a la información.

<sup>13</sup> Es de suma relevancia indicar que para los esfuerzos realizados en esta edición de Hallazgos 2021 fue considerada la base de datos proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas que contiene únicamente información sobre causas penales iniciadas y gestionadas durante 2021, sin que dicha institución haya proporcionado información sobre las causas penales iniciadas en años previos y gestionadas durante 2021. Esta cuestión impide conocer la completitud del desempeño y los resultados alcanzados por la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y del propio Tribunal Superior, a la vez es considerada como fuente para el cálculo de indicadores relevantes como la forma de conducción al proceso, la vinculación a proceso por delito, las formas de resolución de causas penales, la duración mediana de procesos penales, la condena por delito y por género, la congestión judicial, el combate al rezago y el Índice de Impunidad Estatal por delito. México Evalúa trabajará de la mano con el Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas y con el resto de las instituciones del estado para asegurar la completitud de la información para los reportes subsecuentes.

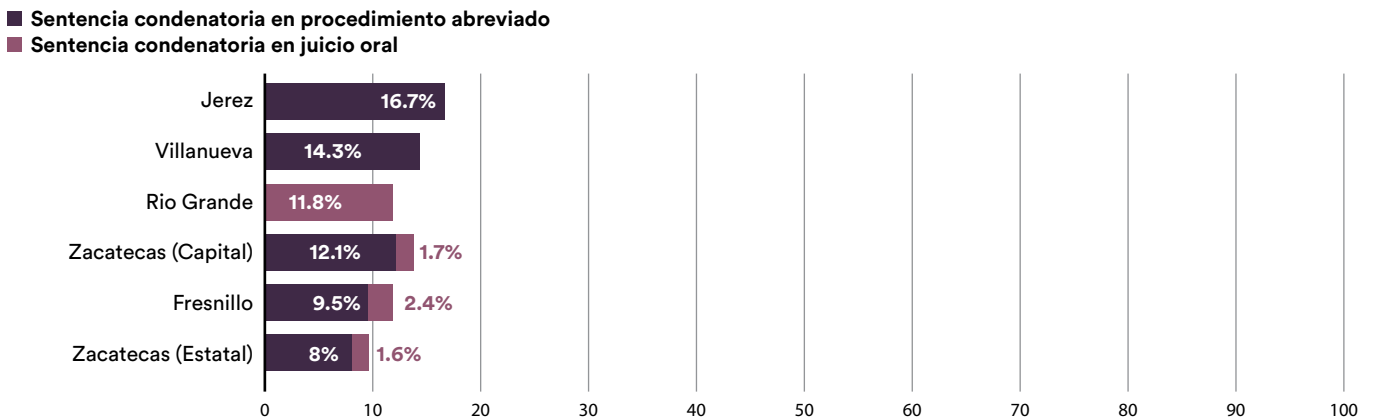


### Gráfica 34. Duración mediana de procesos penales con personas imputadas bajo prisión preventiva, independientemente de la forma de conclusión



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

### Gráfica 35. Tasa de condena de personas adultas imputadas bajo prisión preventiva por el Tribunal Superior de Justicia



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

#### Procesos penales bajo prisión preventiva

Durante 2021, en Zacatecas la resolución de causas que involucraron a personas adultas imputadas bajo prisión preventiva oficiosa se distribuyó de la siguiente forma: el 16.3% por **acuerdo reparatorio**, porcentaje mayor al nacional, de 7.5%; el 11.6% por **suspensión condicional del proceso**, porcentaje por debajo del nacional, de 33.6%; por **criterio de oportunidad** 0%, porcentaje menor al nacional, de 0.1%; por **sentencia absolutoria en juicio oral** 2.3%, porcentaje mayor al nacional, de 2.0%; por **sentencia condenatoria en**

**juicio oral** 14%, porcentaje por encima del nacional, de 7.8%; por **sentencia condenatoria en procedimiento abreviado** 55.8%, porcentaje mayor al nacional, de 35%.

De las 498 causas penales que involucraron a personas imputadas bajo prisión preventiva en 2021, con independencia de la forma de conclusión, la duración mediana de los procesos penales de manera justificada fue de 160 días en el caso de mujeres, y de 99.5 días para los hombres, mientras que la prisión oficiosa tuvo una duración de 137.5 días para los hombres<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> No se identificaron casos para mujeres.



En Zacatecas, al cierre de 2021, una de cada 10 personas imputadas bajo prisión preventiva concluyó su proceso mediante una sentencia condenatoria. La tasa para los casos de sentencia condenatoria en procedimiento abreviado, a nivel estatal, es de 8%, y en el distrito de Jerez es de 16.7%, en el de Villanueva de 14.3%, Zacatecas capital 12.1% y Fresnillo 9.5%.

La tasa para los casos de sentencia condenatoria en juicio oral en Zacatecas es de 1.6%, y por distrito judicial se distribuye así: Río Grande, 11.8%; Zacatecas capital, 1.7%, y Fresnillo, 2.4%.

### Población privada de la libertad

En 2021, 2,331 personas se encontraban privadas de la libertad en Zacatecas. Esto representa un aumento de 5.9% de la población penitenciaria con respecto a 2020. La tasa en 2021 fue de 138.9 personas en esta situación por cada 100 mil habitantes, mientras que la tasa del año anterior fue de 132.

Del total de personas privadas de la libertad, el 38.1% fueron procesadas y el 61.9% fueron sentenciadas. Hay que apuntar que esta población ha cre-

**Tabla 11. Información estadística penitenciaria en Zacatecas**

Año	Total de personas privadas de su libertad	Variación anual	Tasa por cada 100 mil habitantes	Personas procesadas			Personas sentenciadas			
				Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Variación porcentual	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa	Variación porcentual	Porcentaje de sobrepoblación
2012	964	NA	62.3	394	40.9%	NA	570	59.1%	NA	-54.2%
2013	1,263	31.0%	80.6	572	45.3%	45.2%	691	54.7%	21.2%	-48.5
2014	1,474	16.7%	93.0	548	37.2%	-4.2%	926	62.8%	34.0%	-39.9%
2015	1,570	6.5%	98.0	608	38.7%	10.9%	962	61.3%	3.9%	-29.4%
2016	1,538	-2.0%	95.1	583	37.9%	-4.1%	955	62.1%	-0.7%	-30.9%
2017	1,733	12.7%	106.3	607	35.0%	4.1%	1,126	65.0%	17.9%	-22.1%
2018	1,958	13.0%	119.2	672	34.3%	10.7%	1,286	66.7%	14.2%	-21.7%
2019	2,048	4.6%	123.8	763	37.3%	13.5%	1,285	62.7%	-0.1%	-18.1%
2020	2,201	7.5%	132.1	900	40.9%	18.0%	1,301	59.1%	1.2%	-10.3%
2021	2,331	5.9%	138.9	889	38.1%	-1.2%	1,442	61.9%	10.8%	-5.1%

<sup>1</sup>Fueron incluidas personas privadas de su libertad tanto de centros penitenciarios federales como estatales.

<sup>2</sup>Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

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

**Tabla 12. Información estadística penitenciaria en Zacatecas, por sexo**

Año	Total de hombres privados de su libertad	Total de hombres procesados	Porcentaje de hombres procesados	Total de hombres sentenciados	Porcentaje de hombres sentenciados	Total de mujeres privadas de su libertad	Total de mujeres procesadas	Porcentaje de mujeres procesadas	Total de mujeres sentenciadas	Porcentaje de mujeres sentenciadas
2012	922	369	40.0%	553	60.9%	42	25	59.5%	17	40.5%
2013	1,209	530	43.8%	679	56.2%	54	42	77.8%	12	22.2%
2014	1,399	500	35.7%	899	64.3%	75	48	64.0%	27	36.0%
2015	1,485	562	37.8%	923	62.2%	85	46	54.1%	39	45.9%
2016	1,449	533	36.8%	916	63.2%	89	50	56.2%	39	43.8%
2017	1,632	551	33.8%	1,081	66.2%	101	56	55.4%	45	44.6%
2018	1,837	606	33.0%	1,231	67.0%	121	66	54.5%	55	45.5%
2019	1,891	680	36.9%	1,211	64.0%	157	83	52.9%	74	47.1%
2020	2,028	810	39.9%	1,218	69.1%	173	90	52.0%	83	48.0%
2021	2,116	779	36.8%	1,337	63.2%	215	110	51.2%	105	48.8%

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



cido de manera gradual de 2018 a 2021. En 2020, se incrementaron en un 18% las personas procesadas y en un 1.2% las sentenciadas; en 2021, disminuyó el porcentaje de procesadas: -1.2% con respecto a 2020, pero se incrementó en 10.8% el número de sentenciadas.

Además, el porcentaje de sobrepoblación penitenciaria ha ido creciendo año con año desde 2012 a 2021.

Ahora bien, se identifican diferencias entre hombres y mujeres privados de la libertad en Zacatecas. En 2021, de los 2,116 hombres en prisión, el 36.8% estaba en proceso, es decir, sin una sentencia, y el 63.2% estaba sentenciado (2020 el 39.9% no tenía una sentencia y el 60.1% tenía sentencia). Y de las 215 mujeres privadas de la libertad en 2021, el 51.2% no había recibido una sentencia y el 48.8%, sí (en 2020 el 52% no había recibido una sentencia y el 48%, sí). Lo que se observa es un aumento en el porcentaje de mujeres sentenciadas del 0.8%, con respecto al total de las que se encuentran privadas de la libertad.

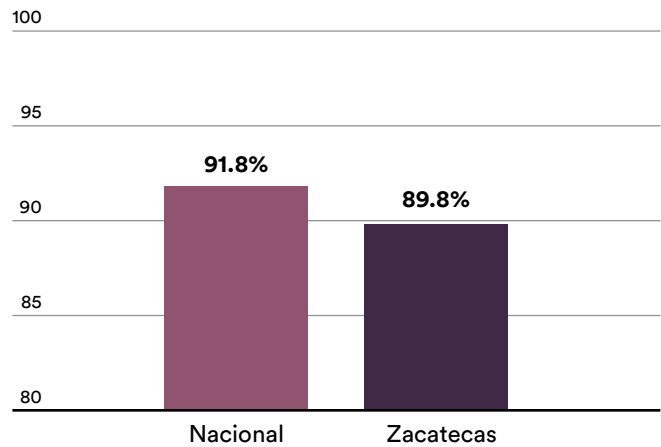
## 4.2 Índice de Impunidad Estatal

El Índice de Impunidad Estatal (IIE) permite medir el nivel de impunidad derivada de la ineffectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia, en respuesta a la comisión de delitos y su resolución. En Zacatecas, el Índice de Impunidad alcanzado en 2021 fue de 89.8%, es decir, 2 puntos por debajo de la media nacional, con lo cual se ubica en la décima posición de los estados con menor impunidad.

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

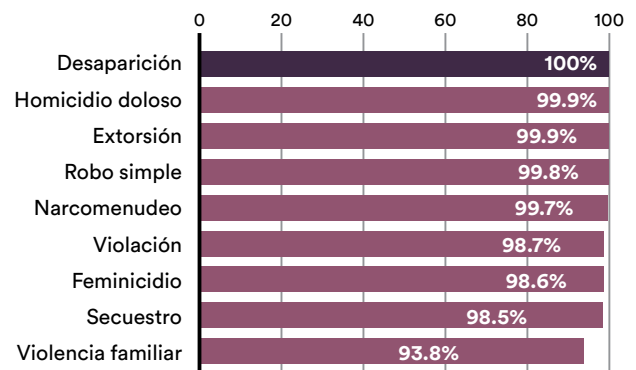
El Índice de Impunidad Estatal por tipos de delito para 2021 muestra que los mayores porcentajes de impunidad los alcanzó la desaparición forzada, con 100%. Le siguen el homicidio doloso y la extorsión, con 99.9%; robo simple, con 99.8%; narcomenudeo, 99.7%; violación, 98.7%; feminicidio, 98.6%; secuestro, 98.5%, y violencia familiar, con 93.8%.

### Gráfica 36. Índice de Impunidad Estatal 2021

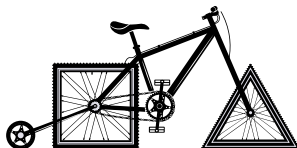


Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, Segob, 2021.

### Gráfica 37. Índice de Impunidad Estatal por delito en Zacatecas



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



## CAPÍTULO 5

# Conclusiones y recomendaciones

## 5.1 Conclusiones generales

Analizar el sistema de justicia penal desde una óptica local requiere tomar en consideración algunos aspectos contextuales. Partiendo del eje de la seguridad, en 2021 Zacatecas presentó un aumento de 10.40% en incidencia delictiva. Señaladamente, se incrementó en 43.2% el porcentaje de homicidios dolosos, lo que se considera el indicador más preciso para medir el estado de la seguridad. En este sentido, Zacatecas se coloca en el primer lugar entre los estados más inseguros del país. También se incrementó su porcentaje de extorsiones con respecto a 2020, pero disminuyó el de secuestros.

Por otra parte, el estado alcanzó el porcentaje más alto de cifra negra de los últimos nueve años. El delito con menor porcentaje de cifra negra fue el robo total de vehículos.

A pesar de todo ello, el porcentaje de confianza ciudadana se ha mantenido positivo. Las autoridades con menor porcentaje de confianza son la Policía Ministerial y la Policía Preventiva.

## 5.2 Conclusiones por dimensión

### Condicionantes

Zacatecas no cuenta con una instancia de coordinación técnica que le permita realizar acciones de consolidación interinstitucional entre los operadores de su sistema de justicia. Esto es un gran hándicap, de entrada.

Por otra parte, salvo la Fiscalía y la Defensoría Pública, la mayoría de las instituciones no cuenta con un sistema de registro de la información, por lo que no pueden cubrir eficientemente los requerimientos de interconexión, digitalización de información, actualizaciones interinstitucionales y datos de identificación para el seguimiento y la generación de estadísticas.

En lo relativo a los procesos de planeación continuos y públicos, la mayoría de las instancias cuenta con metas y objetivos generales establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, del que a su vez se desprende un programa sectorial o institucional. Sin embargo, estos procesos

deben ir vinculados con la proyección y el uso de los recursos financieros, de manera que se registre no sólo cuánto tienen las instituciones, sino también cómo lo invierten, al tiempo que se monitorea su impacto positivo en la gestión. Es necesario, además, revisar y ajustar los programas de planeación de la CEAV, UMECA y el Sistema Penitenciario, de los que no se tiene una referencia clara sobre sus procesos de planeación.

Asimismo, es destacable que la mayoría de las instituciones operadoras cuenten con un presupuesto por cada 100 mil habitantes por debajo de la media nacional. La excepción es la CEAV, pero dado que no recibimos información sobre su estructura y operación, no podemos concluir que sea debidamente aplicado.

En lo que toca a la publicidad, transparencia y participación ciudadana, se identifica como buena práctica la expedición que hace la Fiscalía General de manera trimestral del Cuestionario de Indicadores Estratégicos del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, así como la integración del Consejo de la Fiscalía General, en colaboración con la sociedad civil. Además, en 2021 la Fiscalía realizó actividades de colaboración y vinculación social con México Evalúa y con el Observatorio Nacional Ciudadano, ConJusticia e Impunidad Cero.

## Habilitantes

Aunque no se dieron ajustes normativos relevantes en 2021, es destacable la instalación del Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal (COSEP), en cuya integración no sólo se consideró a personal de la Fiscalía General, sino también a representantes del Poder Judicial, de organizaciones de la sociedad civil y de la academia, que de manera coordinada participaron en mesas de trabajo para el desarrollo del Plan de Persecución Penal y la estructura de un plan de investigación que pueda aplicarse en todas las carpetas de investigación.

En el aspecto de la profesionalización, capacitación y servicio profesional de carrera, son reseñables la Fiscalía y la Secretaría de Seguridad Pública como las instituciones que no sólo regulan el servicio profesional, sino que también lo operan en la totalidad de sus módulos. Es importante también resaltar su gestión de dictámenes en servicios periciales, que sigue una lógica de coordinación con la gestión de la investigación.

## Resultados

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

En primer término, vemos que el notable incremento en la incidencia delictiva redundó en el inicio de 25,111 carpetas de investigación. Se obtuvo un porcentaje de apertura de carpetas del 100%, lo cual se encuentra por encima del promedio nacional.

Se iniciaron 2,285 carpetas más que en 2020, lo que supuso una carga de trabajo es 101.6 carpetas por agente del Ministerio Público, tasa que, con todo, se encuentra por debajo de la nacional, que es de 169.

Ahora bien, identificamos que el incremento en el porcentaje de carpetas sin detenido, que pasó de 92.1% en 2020 a 94.7% en 2021, es un factor para el alto porcentaje en determinación de archivos temporales, que fue de 47.5%, resultado que de todas formas representa una disminución comparado con 2020, que fue de 55.2%. Otro dato que sobresale es el alto porcentaje de abstenciones de investigación: 45.2%. En 2020 fue de 39.5%, lo que supone un incremento de 5.7%.

Zacatecas, de hecho, ocupa el sexto lugar de los estados con mayor porcentaje de inicio de carpetas sin detenido. Los delitos con mayor porcentaje en este sentido son el robo calificado, 98.3%; el robo simple, 97.2%, y la extorsión, 93.7%. Es necesario poner en perspectiva que al ser delitos sin detenido, para identificar al imputado o imputados se requiere de mayor cantidad de actos de investigación, por lo que es mucho más fácil determinarlos como archivo temporal, lo que desde luego no garantiza que se rehabiliten de manera inmediata para la investigación.

En relación con el porcentaje de derivación a Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, es destacable el alto porcentaje de resolución, que es de 70.8%, con lo que también resalta el porcentaje de determinación de la Fiscalía General, que es de 55.5%, un 5.4% por encima de la tasa nacional.

Por otra parte, en 2021 Zacatecas alcanzó una tasa de judicialización de 11.7%, colocándose como el octavo estado con mayor porcentaje en este sentido, con un 4.8% por encima de la tasa nacional. Derivado de lo anterior, identificamos que del total de carpetas iniciadas



por secuestro se logró judicializar el 44.2%; 16.7% por feminicidio; 10.7% por violación; 9.3% narcomenudeo; 9.1% violencia familiar, 5.1% trata de personas y 4.5% lesiones.

La forma de conducción al proceso penal más recurrida fue el citatorio, con un 67%. El distrito con mayor porcentaje de solicitudes de orden de aprehensión fue Jalpa, con 39%, y el distrito judicial con mayor porcentaje de detenciones determinadas como ilegales fue Zacatecas capital, con 9.8%.

La tasa de vinculación a proceso ordenada por los jueces de control en Zacatecas fue de 72.6%, y el distrito judicial con mayor tasa es Juchipila, con 93.5%. En términos de género, el tipo de delito por el que las mujeres imputadas fueron mayormente vinculadas a proceso es lesiones, con 21.3%, y en el caso de los hombres fue violencia familiar, con un 21%.

Entre las medidas cautelares impuestas a personas adultas vinculadas a proceso por jueces de control en Zacatecas, se sigue destacando la prisión preventiva, con un 35.1%. Los distritos judiciales con un mayor porcentaje de prisión preventiva son Ojocaliente, con 88.2%, Jalpa, con 47.1% y Sombrerete, con 50.9%. Entre los delitos en los que se impuso la prisión preventiva oficiosa se destaca, en el caso de las mujeres, el secuestro, con 32%, y en el caso de hombres, el robo, con 16.2%.

En 2021, Zacatecas registró una tasa de resolución del 14.2%, contra una tasa de congestión del 85.8%. El distrito de Sombrerete se destaca con la mayor tasa de congestión, con 95.5%.

Es importante señalar que de las 498 causas penales a las que se impuso la prisión preventiva, el 74.1% fue de manera oficiosa en delitos como robo, abuso sexual y violencia familiar, mientas. El 25.9% fue prisión preventiva justificada, en violación, violencia familiar y lesiones.

Como no pudimos obtener información acerca de la gestión de la Defensoría Pública, tomamos como referencia la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021. En Zacatecas, el 59.3% de las personas privadas de la libertad señalaron que su abogado defensor fue público.

En cuanto al sistema penitenciario, es destacable el incremento del 5.9% de la población penitenciaria con respecto a 2020, así como el hecho de que el 38.1% de las personas privadas de la libertad fueran personas procesadas y el 61.9%, sentenciadas. Eso indica que

aunque la prisión preventiva es alta, no se ha abusado de ella.

Por último, en cuanto al Índice de Impunidad, Zacatecas se ubicó en décimo lugar con 89.8% por debajo de la media nacional, por lo que hay que señalar el esfuerzo de las instituciones por dar respuesta efectiva a los casos que conocen.

## 5.3. Recomendaciones

### Para la Secretaría General de Gobierno

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

### Para la Fiscalía General

- Desarrollar un Plan Estratégico Institucional que contenga las principales líneas de acción sobre planeación, aplicación presupuestal, evaluación de la gestión e indicadores. De esta forma se podrá medir



la eficacia de las acciones emprendidas como, por ejemplo, las innovaciones de servicios tecnológicos para la aplicación del Plan de Persecución Penal.

- Definir los modelos de investigación conforme a las prioridades establecidas en el Plan de Persecución Penal.
- Incrementar la capacidad operativa para atender la demanda de servicios periciales y forenses.

### Para el Poder Judicial

- Fortalecer la capacidad institucional de sistematizar la información. Es el punto de partida para permitir la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento.
- Incrementar la capacidad de generar estadística desagregada de manera sistematizada.
- Establecer un modelo de gestión.
- Promover el uso de herramientas digitales en el ejercicio de sus funciones.
- Consolidar el servicio profesional de carrera.

### Para la Defensoría Pública

- Igualmente, fortalecer la capacidad institucional de sistematizar la información. Es el punto de partida para permitir la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento.
- Establecer un modelo de gestión.
- Fortalecer a la institución con los recursos humanos necesarios para atender la demanda.
- Promover el uso de herramientas digitales en el ejercicio de sus funciones.
- Implementar el servicio profesional de carrera.

### Para la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas

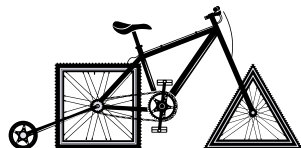
- Instaurar un proceso de planeación institucional.
- Fortalecer la capacidad institucional de sistematizar la información. Esto es indispensable para permitir la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento.
- Establecer un modelo de gestión.
- Desarrollar e implementar el servicio profesional de carrera.

### UMECA

- Instaurar un proceso de planeación institucional.
- Fortalecer la capacidad institucional de sistematizar la información. Es el punto de partida para permitir la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento.
- Fortalecer a la institución con los recursos humanos y herramientas necesarias para el ejercicio de sus funciones.

### Sistema Penitenciario

- Instaurar un proceso de planeación institucional.
- Fortalecer la capacidad institucional de sistematizar la información. Es el punto de partida para permitir la interconexión, digitalización de información, hacer actualizaciones interinstitucionales y registrar datos de identificación básicos y seguimiento.



## ANEXO

# Metodología

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

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

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

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

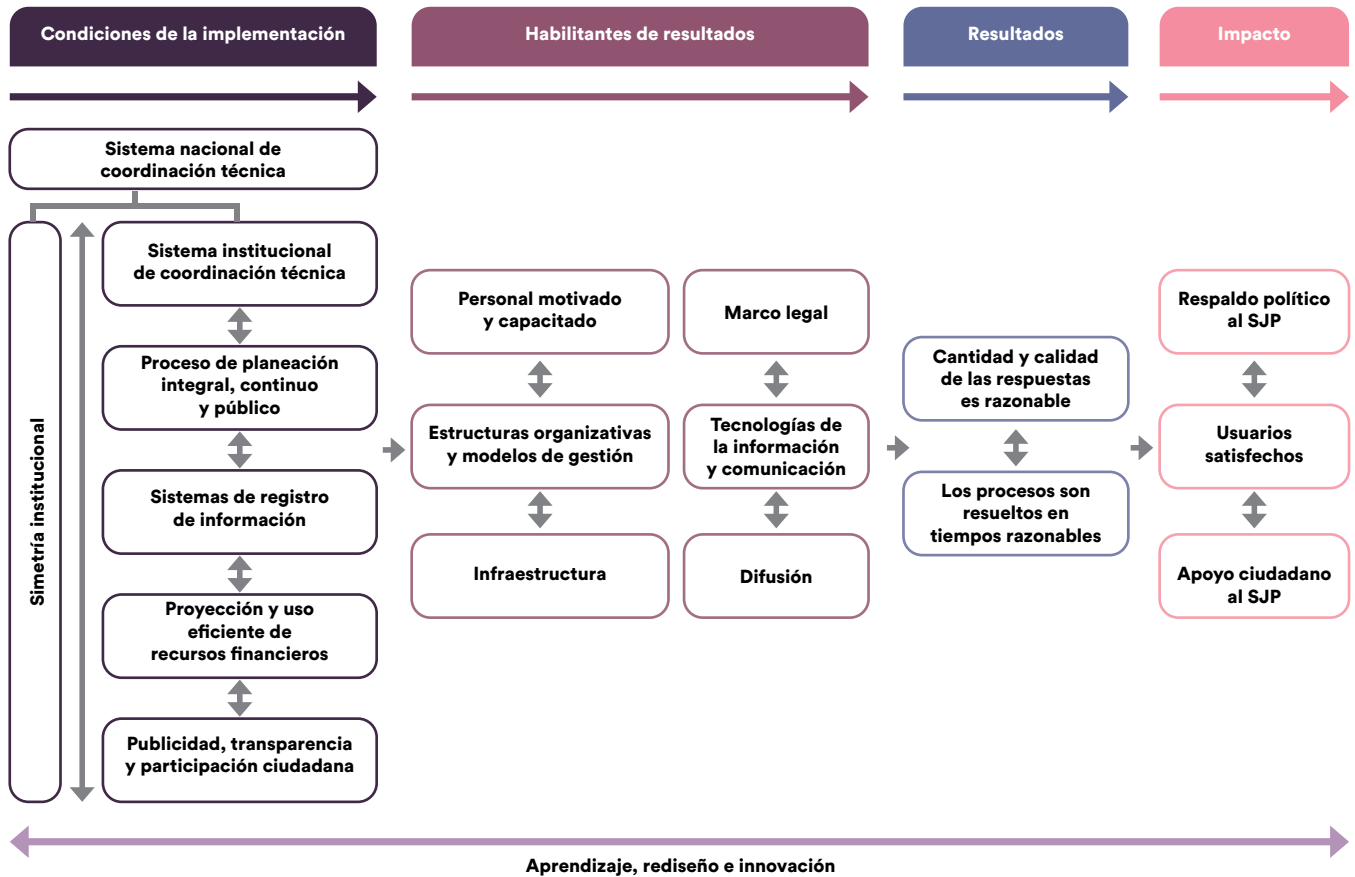
- Máxima publicidad. El análisis se alimenta de información pública; está hecho para ser utilizado por la sociedad civil.

Como se puede observar en la Figura 1, la metodología tiene una estructura integrada por cuatro componentes: condicionantes de la implementación, habilitantes de la operación, resultados e impacto de la operación. Cada componente se desagrega en ámbitos y 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 principales: 1) respuestas a las solicitudes de acceso a la información presentadas por México Evalúa a cada institución de cada estado; 2) documentación y bases de datos oficiales disponibles en medios digitales. El periodo de análisis para la evaluación corresponde del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.



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



Fuente: CIDAC (2016).

*Hallazgos desde lo local 2021: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Zacatecas* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

**Edna Jaime**

Directora de México Evalúa

**Chrístel Rosales**

Coordinadora del programa de Justicia

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

Investigadoras e investigadores del Programa de Justicia

**Diana Sánchez y Arturo Velázquez**

Asistentes de investigación

**Susana Camacho, Yanis Santiago y Andrea Hernández**

Consultoras

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

Enlaces del Programa de Justicia en los estados

**Pablo García**

Edición

**Miguel Cedillo y Carlos López**

Diseño editorial

**Cynthia Castañeda**

Comunicación

**Mariana Villalobos, Cinthia Galán y Lizeth Bazaldúa**

Equipo de Comunicación

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

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



[mexicoevalua.org](http://mexicoevalua.org)