



Radiografía de la Impunidad, 2024:

Hallazgos del Sistema
de Justicia Penal en México



México Evalúa



FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION For Freedom.



Contenido

Prólogo	4
1. Introducción	6
Objetivo general del Índice de Impunidad Penal Institucional	8
Objetivos específicos del Índice de Impunidad Penal Institucional	9
Descripción de los procedimientos del sistema de justicia penal mexicano	9
2. Antecedentes y problemática de la impunidad en México, análisis de la cifra oculta y la confianza en las autoridades	12
Medición de la cifra oculta o crímenes no reportados en otros países	12
Cifra oculta en México	15
Cifra oculta por delito en México	16
Confianza en las autoridades	19
3. Estructuración del Problema Público (Flujo procesal Penal)	25
Identificación del problema	25
Resultados del flujo procesal o tubería 2024 y su análisis retrospectivo, análisis de las entradas y salidas	27
Llamadas al 911 y 089 relacionadas con incidentes de seguridad	27
Denuncias y carpetas de investigación iniciadas	30
Formas de inicio de las carpetas de investigación	30
Determinaciones Ministeriales	32
Rezago y archivo temporal, casos pendientes en fiscalías	35
Ejercicio de la acción penal, salida de la fiscalía-entrada de los tribunales	35
Entradas a los Poderes Judiciales. Causas penales abiertas. Proporción de causas resueltas (todas) del universo de causas del Tribunal.	36
Resolución de causas penales en tribunales	36
Rezago en poderes judiciales. Causas pendientes al final del año del universo de causas del Tribunal	37
Principales resultados del flujo procesal	37
4. Índice de Impunidad Penal Institucional	39
Marco teórico-conceptual de cómo medir la impunidad en México y en el mundo	39
Medición de la impunidad en el mundo	40
Medición de la Impunidad desde México Evalúa	41
Apunte metodológico	41
Entidades que no forman parte del cálculo	42
Nota sobre eliminación de Chiapas	43
Sobre la inclusión de Nayarit	44
Sobre la inclusión de Michoacán	45
Sobre la inclusión de Yucatán	45



Variables que componen la métrica	45
Salidas alternas y anticipadas	45
Sentencias	45
Universo de casos	45
Desestimaciones	45
Análisis de resultados	46
Entidades que lideran el Índice de Impunidad Penal Institucional	46
Entidades que registran mayor impunidad.....	47
Análisis territorial: tendencias por entidad, región y categorías.....	49
Mecanismos Alternativos de Solución de controversias	49
Acuerdos reparatorios por MASC en fiscalías ✓	50
Acuerdos reparatorios por MASC en Tribunales ✓	52
Suspensión condicional: salida efectiva (siempre y cuando se cumplan las condiciones) ✓.....	53
Sentencias ✓	55
Desestimaciones	56
No Ejercicio de la Acción Penal	56
Universo de casos.....	58
Entrada de casos	58
Archivo Temporal: impunidad	58
Judicialización de casos	59
Ejemplos destacados y desafíos.....	60

5. Análisis de Alternativas 62

6. Conclusiones y Recomendaciones..... 64

Recomendaciones de política pública para reducir la impunidad, organizadas por objetivos estratégicos.....	64
1. Facilitar el acceso a la denuncia para reducir la cifra oculta	64
2. Reducir la revictimización institucional y mejorar el trato de las víctimas a partir del enfoque de persona usuaria.....	65
3. Fortalecer la investigación y la capacidad de respuesta institucional.....	65
4. Transformar la gestión de las fiscalías hacia resultados.....	66
5. Ampliar el uso de soluciones efectivas y no punitivas.....	67
6. Detectar y solventar los cuellos de botella en el flujo procesal	67
7. Fortalecer la medición, transparencia y rendición de cuentas	67
a) Calidad y coordinación de los datos	68
b) Indicadores orientados a resultados	68
c) Encuestas y percepción ciudadana	68
8. Enfoque integral: reducción de impunidad basada en resultados	68

Anexo 1. Glosario de términos técnicos 69

Anexo 2. Notas metodológicas..... 73

1) Flujo procesal.....	73
1. Información general	73
2. Objetivo del indicador	73
¿Qué mide?	73
¿Para qué se construye?.....	73
3. Fuentes de información.....	73
4. Variables utilizadas.....	77



5. Procesamiento de datos	77
I. Descarga de información.....	77
II. Revisión y detección de datos faltantes.....	77
III. Sistematización y ordenamiento de variables	77
IV. Generación del diagrama y cálculos automáticos	77
V. Visualización de la información.....	77
VI. Interpretación y análisis de resultados.....	77
Transformaciones aplicadas:	77
Tratamiento de valores faltantes:	78
Criterios de agregación o cálculo intermedio:	78
6. Memoria de cálculo.....	78
Fórmula del indicador:	78
Rango esperado de las variables:	78
Unidad:	78
7. Criterios y decisiones metodológicas.....	78
Exclusiones (unidades, años, variables):.....	78
Supuestos relevantes:	78
Cambios respecto a versiones previas:	78
8. Observaciones y comentarios adicionales.....	78
Problemas encontrados:.....	78
2) Índice de Impunidad Penal Institucional.....	79
1. Información general	79
2. Objetivo del indicador	79
¿Qué mide?	79
¿Para qué se construye?.....	79
3. Fuentes de información.....	79
4. Variables utilizadas.....	79
Fórmula del indicador:	79
Variables:.....	79
Rango esperado del indicador:	80
Unidad:	80
5. Procesamiento de datos	80
Transformaciones aplicadas:	80
Tratamiento de valores faltantes:	80
Criterios de agregación o cálculo intermedio:.....	80
6. Memoria de cálculo.....	80
Fórmula del indicador:	80
Componentes:.....	80
Rango esperado del indicador:	81
Unidad:	81
7. Criterios y decisiones metodológicas.....	81
Exclusiones (unidades, años, variables):.....	81
Supuestos relevantes:	81
Cambios respecto a versiones previas:	81
8. Observaciones y comentarios adicionales.....	81
Problemas encontrados:.....	81
Pendientes o mejoras futuras:	81

8. Fuentes referenciales	82
---------------------------------------	-----------



Prólogo

MARIANA CAMPOS | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

Durante más de una década, en México Evalúa hemos sostenido una convicción central: comprender a fondo el funcionamiento del sistema de justicia penal es un requisito indispensable para fortalecer nuestro Estado de derecho y, en última instancia, mejorar la vida de las personas. Medir, analizar y evaluar no es para nosotros un ejercicio meramente técnico. Es, sobre todo, una forma de poner la evidencia al servicio de decisiones públicas más sólidas, con visión de largo plazo y con genuina apertura al diálogo entre instituciones, academia y sociedad civil.

De ese compromiso nace **Radiografía de la Impunidad en México**. Este estudio es, en muchos sentidos, heredero de la serie *Hallazgos*, con la que durante once años documentamos la evolución del sistema de justicia penal acusatorio en nuestro país. Aquella serie nos permitió acompañar una de las transformaciones institucionales más profundas de las últimas décadas, identificar avances significativos y señalar, con todo rigor metodológico, los desafíos persistentes para consolidar una justicia más transparente, eficiente y centrada en las personas.

Pero el país ha cambiado, y también nuestras preguntas. El contexto institucional hoy es distinto, y eso nos exige mirar el sistema con nuevos ojos. Por eso, esta

Radiografía no es una actualización, sino una evolución en nuestra forma de observar. Con una metodología renovada —basada principalmente en fuentes abiertas del INEGI y en herramientas analíticas como el flujo procesal y el Índice de Impunidad Penal Institucional— nos propusimos ofrecer una mirada integral sobre cómo entran, transitan y se resuelven los casos en el sistema de justicia penal mexicano.

La evidencia que arroja este estudio es contundente y muestra la magnitud del desafío que tenemos por delante. La cifra oculta de los delitos se mantiene en niveles extraordinariamente altos; la mayoría de los casos que logran llegar a las fiscalías se quedan atrapados en algún punto del camino, sin alcanzar una resolución efectiva; y el rezago institucional se acumula año tras año, como una deuda que no termina de saldarse. Estos fenómenos no pueden atribuirse al desempeño de una sola institución. Son el resultado de una cadena de pérdidas a lo largo de todo el proceso: desde el primer contacto de las víctimas con las autoridades hasta la resolución final en los tribunales.

Este análisis cobra especial relevancia en el momento que vive México. Atravesamos transformaciones profundas en nuestra arquitectura institucional. La reciente reforma judicial abre una nueva etapa para los poderes judiciales, mientras que las fiscalías —eslabones centrales en la investigación de los delitos— permanecen al



margen de ese proceso de rediseño. Al mismo tiempo, el sistema penal acusatorio continúa evolucionando tras casi una década de operación formal, en un contexto marcado por fenómenos complejos como el dominio territorial del crimen organizado en diversas regiones del país y los riesgos que enfrentan a diario quienes integran las instituciones de justicia.

Frente a este escenario, los diagnósticos rigurosos son más necesarios que nunca. Desde los centros de pensamiento y las organizaciones de la sociedad civil tenemos la responsabilidad de aportar a las conversaciones públicas información verificable, metodologías transparentes y propuestas viables. Nuestro propósito es acompañar a las instituciones del Estado con evidencia que les permita mejorar sus capacidades y fortalecer su legitimidad ante la ciudadanía.

Con ese espíritu presentamos esta *Radiografía*. Sus hallazgos buscan abrir espacios de reflexión, sí, pero también de colaboración. Porque reducir la impunidad no depende de una sola reforma ni de una sola institución. Requiere de la coordinación efectiva entre policías, fiscalías, defensorías, centros de atención a víctimas, unidades de medidas cautelares y tribunales; exige fortalecer la atención a las víctimas; demanda mejorar la medición y la rendición de cuentas; y, sobre todo, necesita construir confianza entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de impartir justicia.

Los datos también muestran que es posible avanzar. Las diferencias entre entidades federativas prueban que, incluso en contextos adversos, decisiones institucionales concretas pueden traducirse en mejores resultados. Aprender de esas experiencias, compartir prácticas y fortalecer la cooperación entre niveles de gobierno es una tarea que convoca a todas y todos.

Desde México Evalúa reiteramos nuestra disposición para contribuir a ese esfuerzo colectivo. Esta *Radiografía* aspira a ser una herramienta útil para tomadores de decisiones, operadores del sistema, legisladores, academia y organizaciones sociales que, como nosotros, buscan abordar de forma más efectiva la crisis de impunidad que atravesamos. Nuestro compromiso es seguir generando evidencia que ayude a construir políticas públicas más efectivas y sistemas de justicia que respondan, con mayor claridad y eficacia, a las necesidades de las víctimas y de la sociedad.

Reducir la impunidad en México es un desafío enorme, pero también es una tarea posible si logramos articular diagnósticos rigurosos, voluntad institucional y un diálogo abierto. Ése es el horizonte que inspira este trabajo.



CAPÍTULO 1

Introducción

Todo sistema de justicia penal (SJP) responde a las necesidades de justicia de las personas en los siguientes términos: aplicación de la ley, atribución de responsabilidades basada en pruebas, soluciones pacíficas y justas a los conflictos penales, así como la protección de los derechos de las víctimas del delito y de las personas procesadas. Entre los resultados esperados de cualquier SJP es que el menor número posible de hechos delictivos quede sin respuesta —es decir, en la impunidad— y que los conflictos penales que ingresan tengan soluciones más efectivas para las víctimas y consecuencias para las personas responsables.

En el contexto internacional, la impunidad es entendida como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como la falta de investigación, procesamiento, enjuiciamiento y condena de los responsables”; así la define la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (Principios Joinet 2005)¹. Tal definición es amplia en tanto que enfatiza diversos tipos de respuesta a los cuales están obligados los Estados, no sólo en materia penal, sino especialmente con respecto a los derechos humanos.

Por su parte, en el panorama latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011) ha sostenido que la impunidad es “la ausencia, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento

y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana.”² Además, la Corte refiere que la impunidad implica un incumplimiento de los deberes estatales, en tanto que propicia la repetición de hechos que violan derechos de las personas, y en particular de las víctimas y sus familiares. Esta definición hace énfasis en las deficiencias estructurales de los Estados para adjudicar responsabilidades en violaciones a derechos humanos, y a la vez pone el foco en las diversas etapas que debería pasar el examen de violaciones a derechos humanos, desde la fase investigativa hasta la condena judicial.

También en México, la organización civil Impunidad Cero ha definido la impunidad como la “falta de castigo ante un delito o la imposibilidad de ser sancionado por la falta de legislación”³. Aunque esta definición está ligada a la materia penal, su enfoque es desde las respuestas del sistema que implican castigo o sanción y que son atribuibles a la falta de normatividad.

Guiados por estas definiciones, y con la experiencia de México Evalúa dando seguimiento a las diferentes salidas que ofrece el sistema de justicia penal en México, para efectos de este reporte proponemos una más acorde a nuestros objetivos. Esta formulación, que se origina desde el análisis de la situación de la criminalidad y la justicia penal en nuestro país —dado tanto por del contexto de la cifra oculta como por el panorama institucional, y los datos disponibles—, nos sirve de marco para evaluar las entradas y salidas al SJP, los estancamientos o cuellos de botella dentro de los procesos y, en su ex-

¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. (2005). *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (Informe de la Relatora Especial, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1). Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf>

² Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011 y 1998). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Organización de los Estados Americanos (2011). En <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> y en *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

³ Impunidad Cero. En: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=2&t=quienes-somos>

tremo opuesto, los casos que quedan sin una respuesta y, por lo tanto, implican impunidad. Así, para efectos de este estudio entendemos a la impunidad como:

La incapacidad del Estado para investigar, procesar y sancionar delitos, así como para producir resultados efectivos en materia de justicia penal.

Con esta primera *Radiografía de la Impunidad en México*, implementamos una metodología de indicadores basada en fuentes abiertas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con los cuales analizamos los avances y retrocesos en materia de impunidad y protección a los derechos humanos entre los años 2019 a 2024.

Así, esta *Radiografía* constituye un primer acercamiento al comportamiento de las diferentes entradas y salidas procesales que se han utilizado desde el inicio de la plena vigencia del proceso penal acusatorio a nivel nacional en 2016. En aquel momento histórico se incorporaron a la impartición de justicia figuras tales como los criterios de oportunidad, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) y la suspensión condicional.

Observando la evolución del sistema a lo largo del tiempo, hemos hallado elementos preocupantes como el crecimiento exponencial del rezago de casos —tanto en las fiscalías como en los poderes judiciales—, la subutilización de los MASC en la mayoría de las entidades federativas, la ausencia de respuestas efectivas —sobre todo a través del uso de figuras como el archivo temporal—, y la mínima proporción de casos que llegan a los poderes judiciales. Al mismo tiempo, identificamos casos positivos. Por ejemplo, entidades

que sobresalen por el uso de acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales que se consideran salidas efectivas del sistema de justicia.

Para este primer seguimiento y renovación metodológica respecto de los anteriores estudios de *Hallazgos: Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*, de México Evalúa, incorporamos como referencia de entrada al sistema de justicia, los datos sobre las denuncias recibidas por la Policía mediante llamadas al 911 o el 089. Sin embargo, ya desde ahí se evidencia la desvinculación entre las instituciones de seguridad pública y las de justicia —incluso a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) contempla que las policías pueden recibir denuncias—. Esta desvinculación ha repercutido igualmente en los censos del INEGI, que no identifican cuántas de esas llamadas a las policías se transforman en carpetas de investigación de las fiscalías. Por evidencias como ésta es que insistimos en que el análisis de datos puede ser el detonador de políticas públicas que promuevan una visión sistémica desde la primera entrada al SJP, que es la denuncia.

Por otra parte, la metodología propuesta para el *Índice de Impunidad Penal Institucional* que desarrollamos en este estudio busca a partir de ahora, y en lo futuro, ser constante en variables y fuentes para construir una herramienta que permita evaluar y comparar tendencias sobre los resultados del sistema en materia de impunidad y efectividad. Cabe aclarar que los resultados de este Índice no son comparables con el *Índice de Impunidad* que se incluyó desde el noveno reporte de *Hallazgos 2021*⁴ hasta *Hallazgos 2024*, ya que sus fuentes y variables son diversas, si bien se mantiene en términos generales la fórmula para su cálculo.

⁴ México Evalúa. (2021). *Hallazgos 2021: Evaluación y seguimiento de la justicia penal en México*. En <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>



En este marco, en el primer capítulo de esta *Radiografía* se analiza el contexto de la percepción sobre la impunidad a través de la evolución de la cifra oculta y de la confianza ciudadana en las instituciones del SJP, cuya estimación encontramos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI.

El segundo capítulo está dedicado al seguimiento de los resultados que arroja el SJP en las diferentes instituciones y etapas procesales, identificando aquellas entradas y salidas críticas. En este apartado hacemos un acercamiento a las entidades federativas que destacan en algún estadio procesal, sea de manera positiva o negativa.

En el tercer capítulo se desarrolla el *Índice de Impunidad Penal Institucional* a partir de la evaluación de los resultados de las respuestas en las diferentes instituciones del sistema y si estas implican impunidad o soluciones efectivas para las personas involucradas en un conflicto penal.

El cuarto capítulo aborda posibles alternativas de políticas públicas a nivel sistémico o por institución que permitan disminuir la impunidad en las diferentes etapas del proceso penal, así como propuestas de datos que darían más certeza al desarrollo de políticas públicas específicas.

Finalmente, en el último capítulo se plantean las recomendaciones de mejores prácticas dirigidas a operadores y tomadores de decisiones de las instituciones que integran el SJP.

Objetivo general del Índice de Impunidad Penal Institucional

Medir y analizar la impunidad en el sistema de justicia penal mexicano a partir de la capacidad efectiva de las instituciones del Estado para investigar, procesar y sancionar los delitos. Para este fin, se identifican las entradas y salidas jurídicas que constituyen soluciones efectivas y aquellas etapas institucionales en donde haya fallas estructurales que deriven en impunidad. Como resultado, se genera evidencia útil para la evaluación del desempeño del sistema y el diseño de políticas públicas orientadas a la reducción de la impunidad, particularmente en las entidades federativas.

Objetivos específicos del Índice de Impunidad Penal Institucional

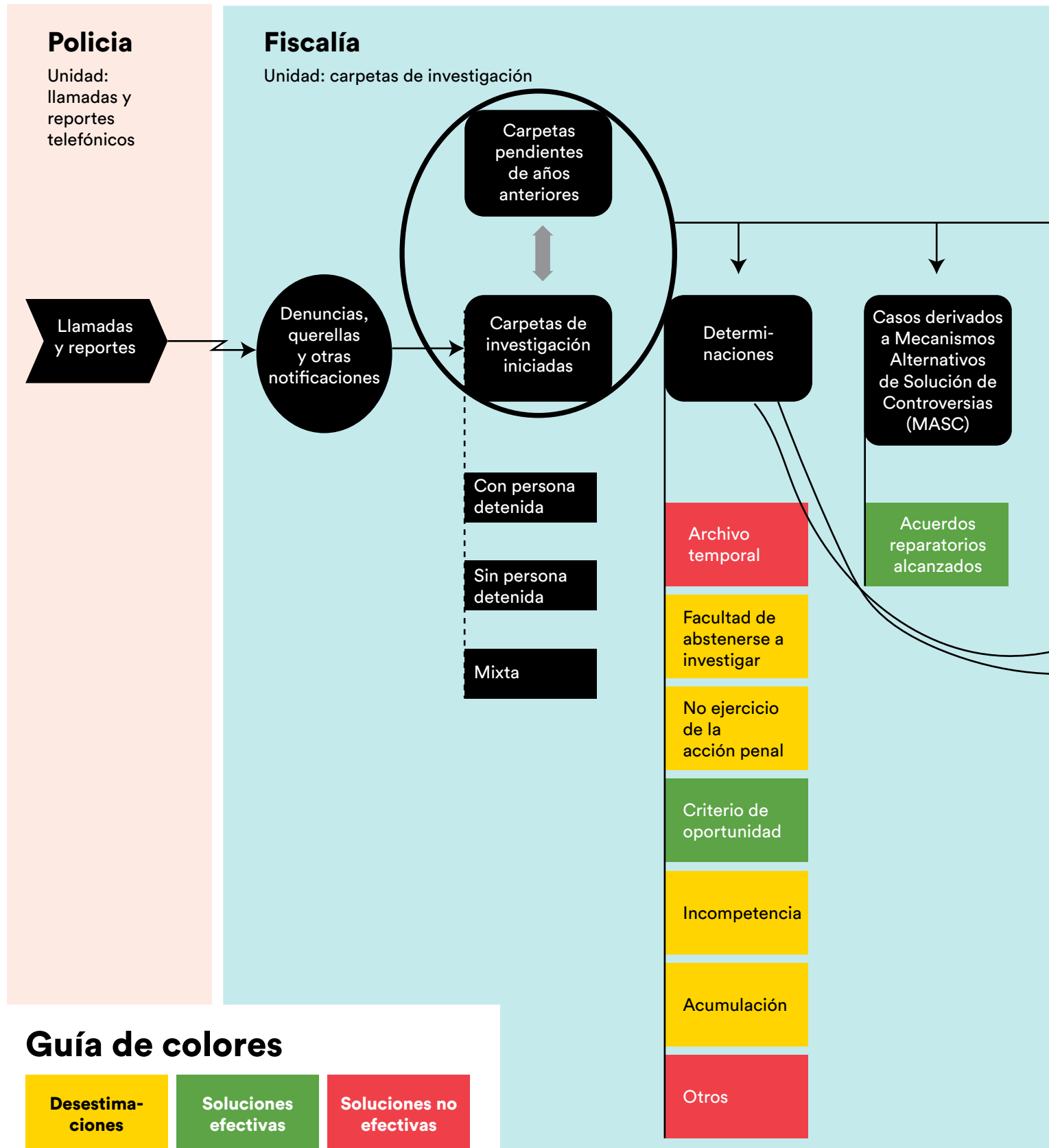
- **Medir resultados efectivos del sistema de justicia penal:** cuantificar la proporción de casos que ingresan al SJP y que concluyen mediante salidas jurídicas efectivas —sea a través de sentencias o por cualquier mecanismo reconocido por el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)—, así como aquéllos que permanecen sin respuesta efectiva y constituyen impunidad.
- **Identificar puntos críticos del proceso penal:** analizar los resultados del sistema en cada una de las etapas del proceso penal y en las distintas instituciones que lo integran, desde la denuncia hasta la resolución del caso, con el propósito de identificar en qué momentos se concentran las mayores pérdidas de casos y los mayores niveles de impunidad.
- **Evaluar el desempeño institucional con enfoque sistémico:** medir la capacidad operativa y de gestión de las instituciones del SJP para transformar las entradas procesales en resultados efectivos, considerando el uso de figuras como MASC, criterios de oportunidad, suspensión condicional y resoluciones judiciales.
- **Incorporar una visión ampliada de la entrada al sistema:** integrar al análisis de la impunidad las denuncias recibidas por las policías a través de las llamadas al 911 y 089, con el fin de visibilizar la primera entrada al SJP y las brechas existentes entre la denuncia, la investigación y la judicialización de los casos.
- **Facilitar comparaciones temporales y territoriales:** construir un índice replicable y consistente en variables y fuentes de información que posibilite comparar la evolución de la impunidad en el tiempo y entre entidades federativas, a partir de datos oficiales y abiertos del INEGI.
- **Orientar el diseño de políticas públicas:** generar evidencia empírica que contribuya en la formulación de recomendaciones de política pública a nivel sistémico e institucional, orientadas a reducir la impunidad y mejorar la efectividad del SJP en beneficio de víctimas y personas procesadas

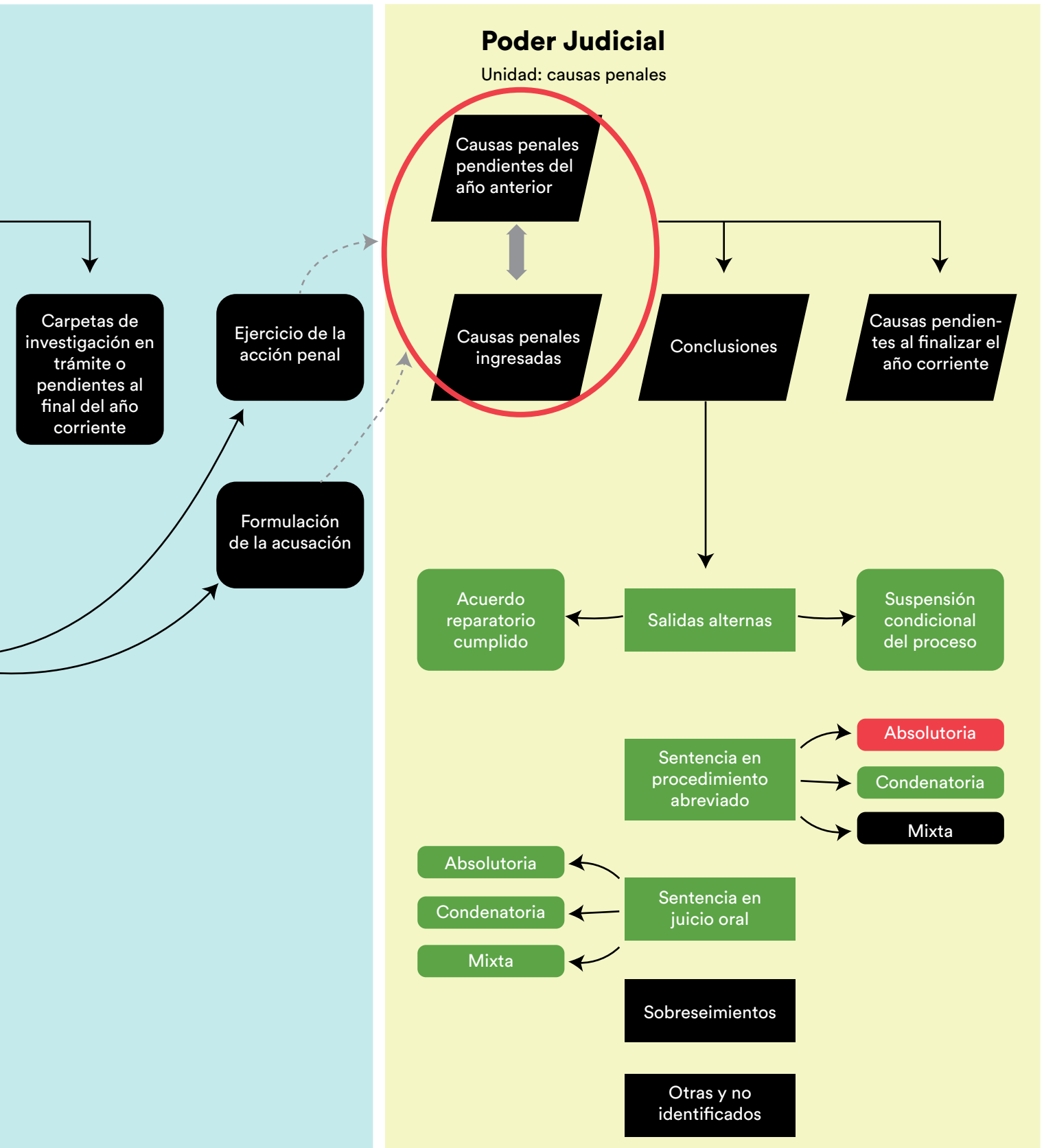
Descripción de los procedimientos del sistema de justicia penal mexicano

Para dar contexto a los resultados de este estudio, incluimos este esquema general de los procedimientos del SJP mexicano establecidos en la ley. Este diagrama sirve de mapa que permite identificar tanto los elementos del flujo procesal como los componentes del *Índice de Impunidad Penal Institucional*.



FLUJO PROCESAL







CAPÍTULO 2

Antecedentes y problemática de la impunidad en México, análisis de la cifra oculta y la confianza en las autoridades

Medición de la cifra oculta o crímenes no reportados en otros países

La métrica más cercana que se ha desarrollado en México para tener una aproximación de la criminalidad es la *cifra oculta*⁵. Se trata de la estimación de los delitos que ocurren pero no se denuncian, o se denuncian pero no se abre una carpeta de investigación en las fiscalías. Desde 2010 es parte de las mediciones de la ENVIPE y está basada en la percepción de las personas encuestadas. Al mismo tiempo, es previa al ingreso al SJP. Sin embargo, sirve para inferir la brecha que existe entre

los delitos que la población reporta y los casos que realmente ingresan al sistema vía las fiscalías.

En México y en otros países, la cifra oculta se mide de manera indirecta a través de encuestas de victimización para ciertos delitos. Es así porque por definición no aparece en los registros administrativos de las fiscalías ni de las policías. En otros países se le denomina *unreported crimes* o crímenes sin reportar.

En las naciones donde se realizan estas encuestas, y México no es una excepción, los resultados se utilizan principalmente para medir desconfianza institucional, costos de denuncia elevados o baja expectativa de resultados.

⁵ El INEGI cambió la denominación de la "cifra negra" a "cifra oculta" a partir de la ENVIPE 2025.



También sirven para dar una aproximación al volumen real de delitos en los que hay víctimas. Sin embargo, esta estimación del “volumen real” de delitos ha sido confundida en nuestro país con el número de denuncias ante las fiscalías, el cual es un registro formal de delitos que entraron al sistema a través de esa autoridad y que en realidad no refleja esta aproximación al panorama delictivo.

Estas encuestas parten del mismo principio metodológico aceptado internacionalmente: la criminalidad real no puede medirse únicamente con registros que provienen de las autoridades. En lugar de ello, debe estimarse a través de censos de victimización representativos de la población. En la metodología de estos sondeos se identifican rasgos comunes: son independientes de los registros policiales (y en el caso de México de denuncias ante las fiscalías), se encuesta directamente a personas u hogares, se pregunta explícitamente si el delito fue denunciado o no, y permiten estimar el subregistro de algunos delitos donde hay víctimas (lo que conforma la cifra oculta). Estas características permiten la comparación metodológica —si bien, no exacta— de la cifra oculta en México con la de otros países.

Es importante destacar que este tipo de mediciones no se enfocan al desempeño del sistema de justicia, sino a las barreras de acceso al sistema de justicia. Por ello es importante distinguir entre impunidad previa al sistema (cifra oculta) e impunidad institucional medida a partir de la trayectoria de los casos denunciados (ante la Policía o la Fiscalía dentro del proceso penal). Respecto de esta última, sería importante que en México las instituciones midieran y pusieran atención al número de reportes y llamadas a la Policía que se convierten en carpetas de investigación (tema que se abordará con más detalle en el apartado del flujo procesal).

En cuanto a los resultados de otros países y su comparación con México, observamos que en todos los casos hay un elevado número de delitos que no son reportados a las autoridades. Debe aclararse que, si bien el dato mexicano es particularmente alarmante, la cifra podría estar sobreestimada. En nuestro país, los registros policiales se contabilizan como parte de la cifra oculta si no se convierten en “denuncia formal” ante las fiscalías. Tampoco altera esta estadística que las propias policías en ocasiones brinden alguna solución a las víctimas ante los jueces cívicos u otra forma de atención.

En el cuestionario de la ENVIPE hay un par de preguntas para saber si el delito fue reportado a la Policía y si ese reporte se convirtió en denuncia formal ante la Fiscalía. Únicamente si se responde que en efecto hubo una “denuncia formal”, la respuesta se excluye de la cifra oculta.

País	Estimación % de delitos no denunciados o registrados	Fuente
 Estados Unidos	52%	National Criminal Victimization Survey, Bureau of Justice Statistics
 Reino Unido	62%	Criminal Survey England and Wales 2025, Office for Nation Statistics
 Colombia	77%	Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2025, Departamento Administrativo Nacional de Estadística
 México	93%	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025, INEGI

Nota: Las cifras presentadas para los países mencionados no son estrictamente comparables entre sí, ya que provienen de fuentes con metodologías, definiciones y marcos de referencia distintos.

La ENVIPE, además, sólo reporta la percepción sobre ciertos delitos en los que hay víctimas, pero no incluye preguntas sobre violencia familiar y deja fuera a fenómenos criminales como el narcomenudeo, en los que no hay víctimas, pese a representar un importante volumen de carga para los SJP estatales.

Acumular en la cifra oculta las denuncias policiales porque no han dado lugar a un procedimiento formal ante las fiscalías —porque en la práctica no pasa nada con esos reportes policiales al menos desde el punto de vista de las fiscalías—, en realidad podría indicar que el Estado sí está actuando y tiene conocimiento de una noticia criminal, si bien sólo a través de las instituciones de seguridad pública.

En la práctica, estas llamadas o atención que brindan las policías cuando acuden al lugar de los hechos, son utilizadas para identificar zonas o personas de riesgo, dar atención a las víctimas y, en algunos lugares, a su canalización hacia la justicia cívica. En particular, esta última salida no debería contarse como impunidad aún tratándose de delitos menores, ya que el Estado está resolviendo el caso, aunque no llegue hasta las fiscalías.



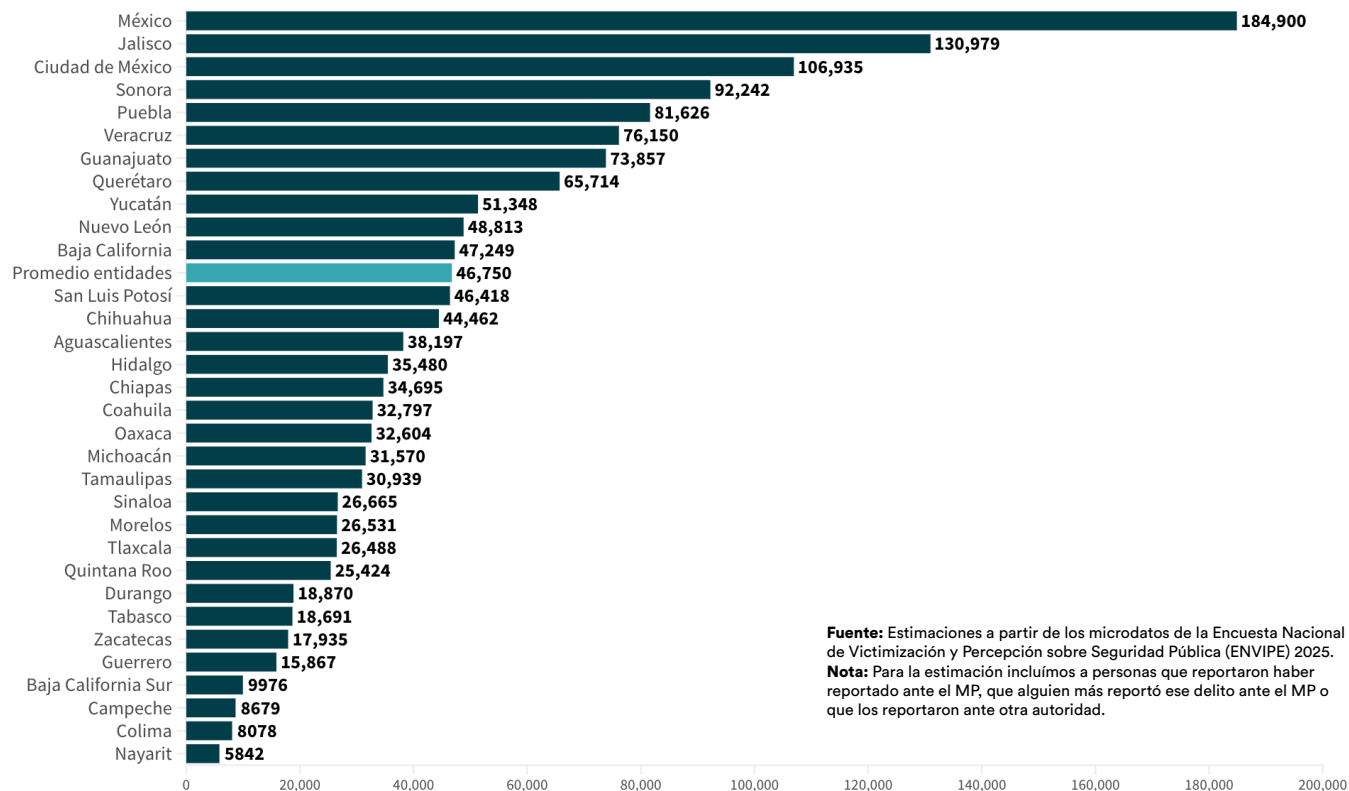
En ese sentido, en la ENVIPE resaltan los casos que son conocidos por la Policía independientemente de si dan lugar o no a una denuncia. Sin embargo, aún hacen falta elementos para indagar específicamente cuáles son los factores por los que un reporte policial detona o no procedimientos ante la Fiscalía, al menos para ciertos delitos en los que hay víctimas, así como el impacto de la justicia cívica en su resolución. Destacar este dato en la ENVIPE nos daría la oportunidad de tener una visión de la magnitud del problema delictivo al menos de ciertos delitos (como lo hacen en otros países al contabilizar los reportes a la seguridad pública), a partir de la institución que cuenta con más información: la Policía. Esto además incentivaría lo que ya reconoce la ley⁶, que las policías están facultadas para recibir denuncias e impulsar mecanismos como la justicia cívica.

Al respecto, encontramos diferencias importantes entre México con Estados Unidos y Reino Unido. En estos países se advierte que la cifra de delitos sin reportar (en inglés, *unreported crimes*) es considerablemente más baja porque quienes se encargan de recibir las denuncias principalmente son las policías locales, que por cierto tienen una mayor cobertura geográfica respecto al resto de las instituciones de seguridad y justicia. De hecho, en las encuestas de estos países se pregunta directamente a las personas sobre si realizaron o no un reporte a la Policía. Asimismo, los resultados se utilizan para implementar medidas contra los delitos sobre los que se pregunta en las encuestas.⁷

En el caso de México, el hecho de que las denuncias a la Policía se consideran parte de la cifra oculta si no de-

Gráfica 1. Total de denuncias que fueron acompañadas de llamadas a líneas de emergencia por entidad

Datos de 2024. Considera a las personas que denunciaron su delito ante alguna autoridad (incluye otras además del MP) y que también usaron alguna de las líneas de emergencia 066, 069 y 911.



⁶ Artículos 132 y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁷ En Estados Unidos, la Encuesta Nacional de Victimización Criminal (NCVS por sus siglas en inglés) recopila información sobre delitos personales no mortales (es decir, violación o agresión sexual, robo, agresión agravada y simple, y hurto personal) y delitos contra la propiedad doméstica (es decir, robo con allanamiento de morada / intrusión, robo de vehículos de motor y otros tipos de robo), tanto denunciados como no denunciados a la Policía. En Reino Unido, la Encuesta sobre Delincuencia en Inglaterra y Gales (CSEW por sus siglas en inglés) recopila y ofrece estimaciones generales sobre hurto, robo, daños criminales, fraude, uso indebido de ordenadores y violencia con o sin lesiones, además de violencia doméstica, violencia sexual, acoso, hostigamiento sexual. En México, la ENVIPE recopila información sobre distintas modalidades de robos, fraudes, extorsión, amenazas y lesiones.



rivan en una denuncia formal ante el Ministerio Público o fiscalías, refleja la falta de coordinación entre estas instituciones, y refuerza el carácter formalista de la denuncia, a pesar de que el CNPP contempla la denuncia policial como entrada al sistema de justicia e incluso permite la denuncia por cualquier medio, incluso oral (como podrían ser llamadas telefónicas).⁸

En este contexto, resulta fundamental trazar el flujo que va, desde las llamadas a líneas de emergencia, hasta la apertura de carpetas de investigación. Dimensionar esta conversión permitiría evaluar si los primeros contactos de la ciudadanía con la autoridad efectivamente se traducen en procesos formales de investigación. A nivel nacional, a partir de la ENVIPE se estima que 1,496,021 denuncias formales ante el Ministerio Público estuvieron precedidas por al menos una llamada a alguna línea de emergencia, lo que subraya la relevancia de contar con información integrada entre ambos sistemas. La gráfica 1 desglosa el dato por entidad.

Dado el contexto anterior, un ajuste necesario que valdría la pena impulsar, y que se ha remarcado en ediciones anteriores de *Hallazgos* y otros estudios sobre el SJP en México⁹, y, es una política pública para que las denuncias en México ante la Policía sean igualmente válidas que las que recibe directamente el Ministerio Público. Esto daría lugar a que, en instrumentos como la ENVIPE, los reportes policiales tengan un tratamiento diferenciado en la cifra oculta, independientemente de si se transforman o no en carpetas de investigación. Ello daría también una dimensión más realista a la impuni-

dad en México y un papel más relevante a las policías como entrada inicial al sistema.

Por otra parte, la ENVIPE también debería incluir los resultados de la canalización hacia la justicia cívica —incluso siendo una política pública implementada en un número muy reducido de municipios—. De este modo, se podrían cuantificar los casos que se están resolviendo por esa vía, para que no se considere como indicativo de impunidad.

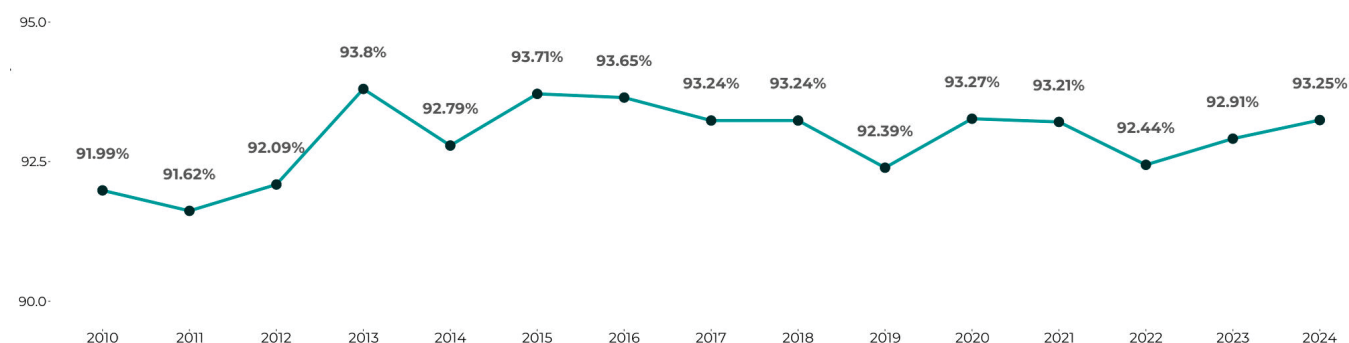
Cifra oculta en México

Para obtener la cifra oculta, INEGI estima cuatro variables con representatividad nacional a partir de las respuestas de la muestra encuestada: 1) Número total de delitos ocurridos en un año; 2) Número total de delitos denunciados en un año; 3) Número total de delitos a los que se les abrió carpeta de investigación; 4) Número total de delitos a los que no se les abrió carpeta de investigación.

A partir de estas variables, la cifra oculta sería el porcentaje de delitos que no fueron denunciados y a los que no se les abrió carpeta de investigación respecto del total de delitos ocurridos. Es decir, captura a los delitos que no aparecen en registros institucionales formales. Es importante recordar que son estimaciones estadísticas a partir de respuestas de las y los encuestados. Dicho de otro modo, se analiza el fenómeno desde la perspectiva de las personas víctimas en comparación de lo que podrían reportar las instituciones, como las policías y las fiscalías estatales.

Gráfica 2. Cifra oculta nacional (2010-2024)

La cifra oculta es el porcentaje de delitos que no se denuncian o a los que no se les abre carpeta de investigación respecto al total de delitos en un año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

⁸ Artículo 223 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁹ León Olea, Bernardo (2011). *La denuncia formal: un laberinto de impunidad*. Editado en Kindle Amazon.



En una revisión por un periodo de 14 años, observamos que el indicador de cifra oculta se ha mantenido dentro de un rango definido, entre 91% y 94%, lo que evidencia variaciones anuales mínimas. Además de mantenerse estable en el tiempo, el nivel de la cifra oculta es sumamente alto, ya que implica que en promedio sólo se denuncia ante la Fiscalía menos de uno de cada 10 delitos cometidos. Esto implica que únicamente se podría reparar el daño y sancionar ese delito denunciado. Los 10 restantes son la puerta a la impunidad.

La gráfica 2 muestra la evolución de la cifra oculta en México entre 2010 y 2024. El valor más bajo se registró en 2011 (91.62%), mientras que el más alto ocurrió en 2013 (93.8%).

Esto sugiere que, durante más de una década, las políticas de seguridad y de justicia implementadas no han logrado modificar las tendencias de denuncia en la ciudadanía, cuando idealmente deberían orientarse a incentivar este recurso entre la población y a generar confianza en las instituciones. Como se ha mencionado, en particular una política que impulse que las policías también reciban denuncias y que los reportes policiales sean considerados denuncias válidas, podría reducir esta cifra. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es lo que esto implicaría: que las policías estén conectadas con las fiscalías para dar cauce a las denuncias y reportes policiales como entradas al sistema.

No obstante, incluso con este bajo nivel de denuncia, las instituciones de procuración e impartición de justicia ya están saturadas. En otras palabras, la capacidad institucional es insuficiente para atender un eventual incremento en la demanda de servicios. Este tema se desarrollará más adelante en el capítulo referente al flujo procesal penal.

Cifra oculta por delito en México

El análisis de la cifra oculta por tipo de delito muestra que existen conductas delictivas que las personas tienden a denunciar más. En particular, el robo de vehículo (84.5%) y las lesiones (86.45%) presentan los niveles más bajos de cifra oculta. Tratándose de delitos patrimoniales, la cifra sobre robo de vehículo está incentivada porque las aseguradoras piden la denuncia formal ante la Fiscalía para el rescate de la suma asegurada. En contraste, delitos como el fraude y la extorsión registran niveles de denuncia muy bajos, algo que está relacionado con la naturaleza de estos actos y las formas más modernas de comisión. Por ejemplo, muchas extorsiones ocurren vía telefónica, donde la evidencia disponible es limitada y dificulta la apertura de un proceso penal. De manera similar, el fraude suele cometerse a través de teléfonos celulares o páginas web, lo que complica la identificación de la persona responsable y reduce los incentivos para denunciar.

Gráfica 3. Cifra oculta por delito, 2024

La cifra oculta es el porcentaje de delitos que no se denuncian o a los que no se les abre carpeta de investigación respecto al total de delitos en un año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.



Gráfica 4. Cifra oculta por entidad, 2024

La cifra oculta es el porcentaje de delitos que no se denuncian o a los que no se les abre carpeta de investigación respecto al total de delitos en un año.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

Por su parte, los resultados más recientes por entidad muestran que la ausencia de denuncia es un problema generalizado en el país. En 2024, Colima registró la cifra oculta más baja (90.04%), mientras que Tamaulipas presentó la más alta (97.22%). En entidades como Chiapas, Sinaloa, Guerrero y Tamaulipas, la ciudadanía denuncia menos del 5% de los delitos cometidos. Este nivel tan reducido de denuncia sugiere que las cifras oficiales de incidencia delictiva en cualquier entidad no reflejan ni remotamente la magnitud real de la criminalidad, sino apenas una fracción de lo que efectivamente ocurre.

Para entender por qué la ciudadanía opta por no denunciar, es clave identificar qué esperan las personas al acudir al Ministerio Público o a la Fiscalía a presentarla. Según la ENVIPE 2025, el 38.76% de las personas víctimas denuncia con la expectativa de que la persona responsable sea castigada; el 23.72% lo hace para recuperar sus bienes —lo que sugiere una alta incidencia de robos y delitos patrimoniales—; el 12.22% para deslindar responsabilidades; y el 9.7% con el fin de obtener reparación del daño.

Estas respuestas indican que las personas víctimas conciben la denuncia como medio principal para lograr algún tipo de sanción contra la persona agresora. No obstante, cuando este acto no deriva en carpetas de investiga-

ción con procesos penales efectivos o en mecanismos de resolución, las víctimas perciben que sus expectativas no se cumplen y, en consecuencia, se desincentiva la denuncia en el futuro. Por otra parte, el dato también nos revela una cultura punitivista entre la ciudadanía, en la cual no ha permeado, por ejemplo, que el proceso penal acusatorio ofrece salidas justas y eficaces como los MASC y las suspensiones condicionales del proceso, que no necesariamente implican el encarcelamiento de la persona responsable.

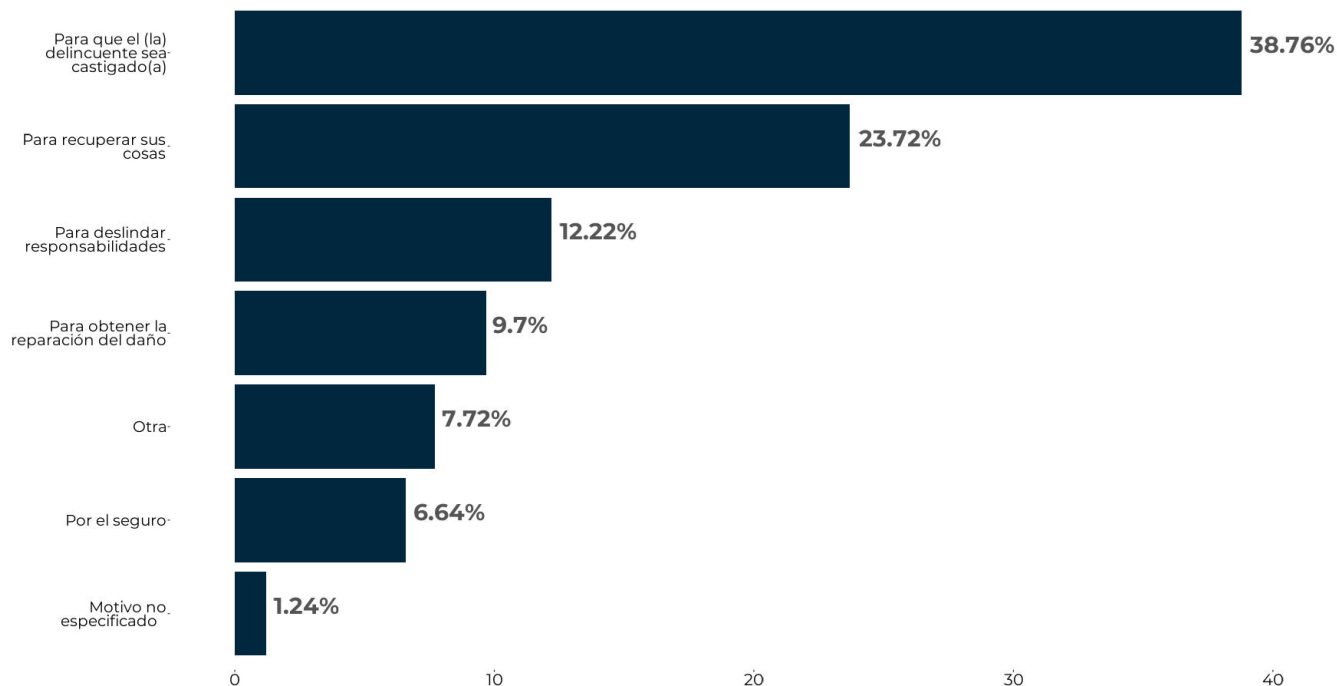
A lo anterior se suma que los procedimientos para denunciar en las fiscalías son poco eficientes. Únicamente 12% de las personas que denunciaron reportaron que el acto procesal duró menos de una hora; mientras que el 33.7% tardó cuatro horas o más. En México, la mayoría de los ciudadanos no cuentan con cuatro horas libres al día para este fin. Para madres autónomas, estudiantes, o empleados que laboran lejos de su residencia, hasta una hora es valiosa.

La ENVIPE también permite identificar las razones por las que las personas deciden no denunciar los delitos de los que fueron víctimas. La gráfica 7 muestra que el principal motivo es la percepción de que denunciar es una pérdida de tiempo (34.62%: más de la tercera parte de los encuestados), lo cual coincide con las largas horas de espera en el



Gráfica 5. Motivo y/o objetivo por el que las víctimas denunciaron ante la Fiscalía o Ministerio Público

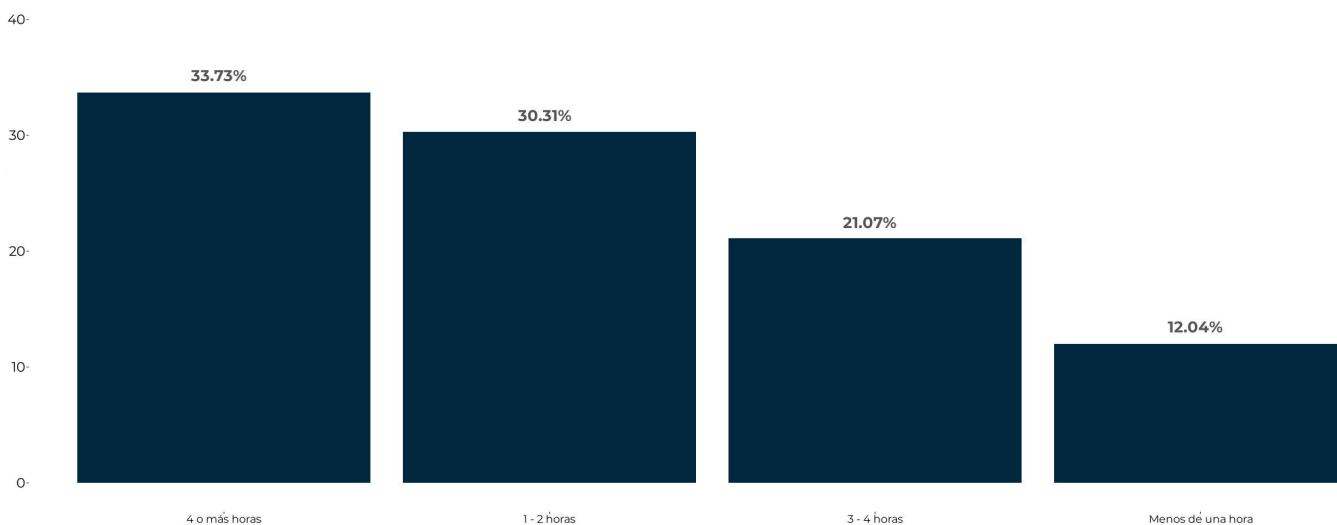
Datos de 2024. Porcentaje de respuestas de personas víctimas.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

Gráfica 6. Porcentaje de los rangos de tiempo promedio dedicado a denunciar un delito en la Fiscalía o Ministerio Público

Datos de 2024. Porcentaje de respuestas de personas víctimas.

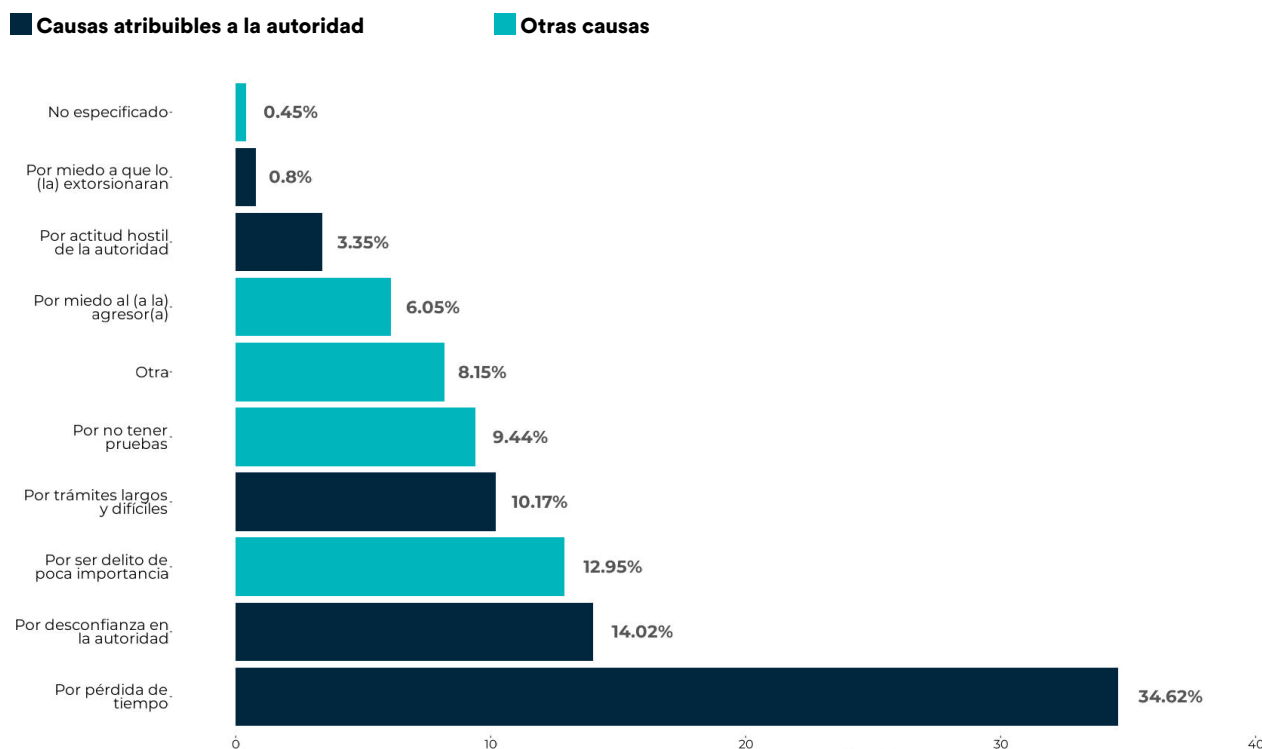


Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.



Gráfica 7. Motivos de la no denuncia a nivel nacional

Datos de 2024. Porcentaje de personas víctimas de un delito que señalaron ese motivo para no denunciar.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

Ministerio Público y con denuncias que, en muchos casos, no derivan en la apertura de carpetas o que terminan en el archivo temporal. La segunda causa más frecuente, en aproximadamente una de cada siete respuestas (14.02%), es la falta de confianza en la autoridad, lo que evidencia que la percepción sobre el desempeño institucional es un factor determinante para la decisión de denunciar. Hay otros motivos como la complejidad de los trámites, la falta de pruebas y el temor a la persona agresora.

Estos motivos pueden clasificarse según si son o no atribuibles a las instituciones. En 2024, el 63% de las personas que no denunciaron lo hizo por razones directamente relacionadas con el funcionamiento y desempeño de las autoridades. Este dato es muy importante, pues demuestra que la ausencia de denuncia no es, principalmente, una decisión individual o una falla de la víctima, sino un problema con raíces estructurales en las instituciones de seguridad y justicia.

Recordando que la denuncia es actualmente la entrada al proceso penal, un sistema que la desincentiva es un sistema que limita el número de casos que llegan a las fiscalías y a los tribunales, abriendo la puerta a la impunidad. Mientras los procesos sigan siendo lentos, ineficientes y las instituciones continúen generando poca

confianza, la ciudadanía tendrá pocos incentivos para denunciar. Solo a través de instituciones más ágiles, efectivas y creíbles será posible reducir la cifra oculta y aproximarnos a una medición más cercana a la criminalidad real en el país.

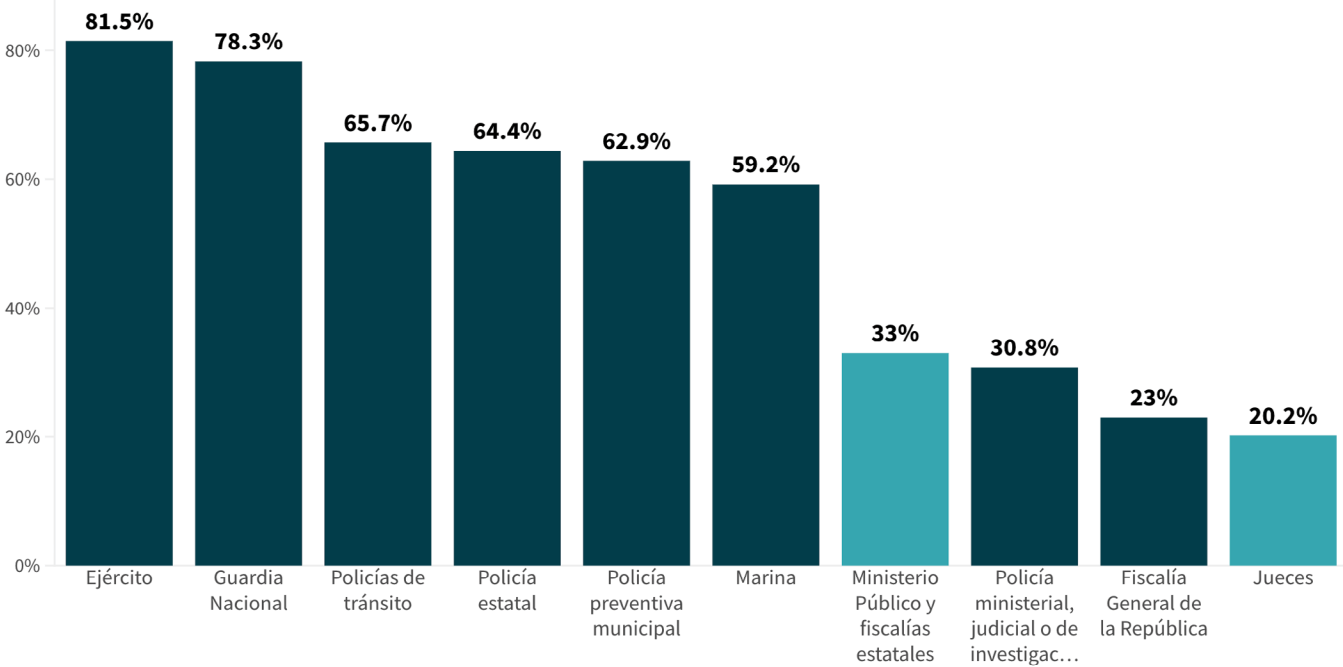
La reducción de la cifra oculta en México requiere intervenciones que faciliten la denuncia formal, reduzcan los costos institucionales para las víctimas y fortalezcan la confianza en las autoridades. Más que exhortar a denunciar, resulta indispensable garantizar que la denuncia sea accesible, útil y genere respuestas institucionales claras. Sin mejoras paralelas en la capacidad de investigación y atención, el aumento en las denuncias podría traducirse en mayor frustración ciudadana y no en una reducción efectiva de la impunidad.

Confianza en las autoridades

Antes de entrar al análisis de la confianza en las autoridades, es indispensable destacar que las instituciones de justicia tienen una muy baja proporción de identificación entre la ciudadanía. Sólo una de cada cinco personas encuestadas sabe quiénes son los jueces y una de cada tres los ministerios públicos estatales.



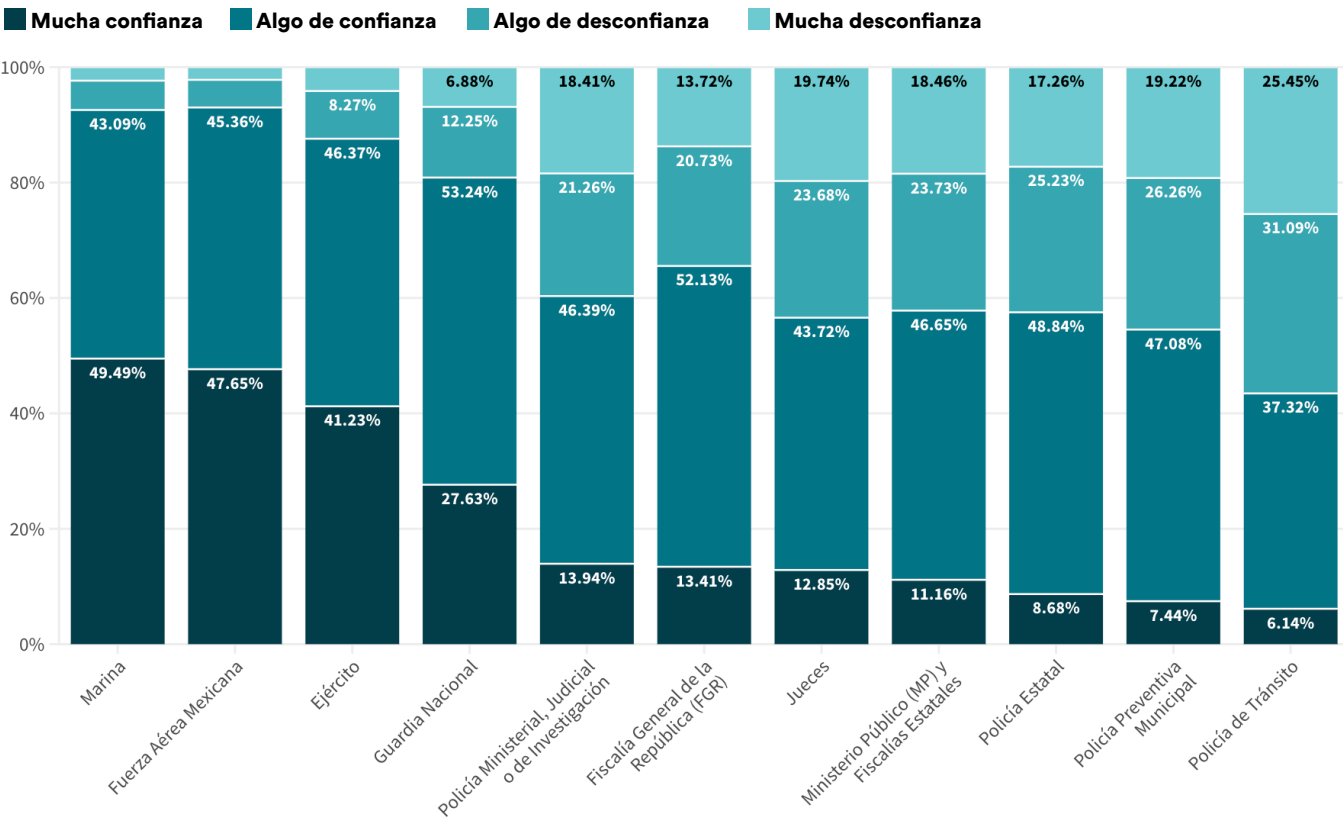
Gráfica 8. Porcentaje de población que identifica a autoridades de seguridad e impartición de justicia en 2024



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.
Nota: Los jueces y el Ministerio Público y fiscalías estatales están resaltados debido a su relevancia para el presente reporte.

Gráfica 9. Porcentaje de población adulta según el nivel de confianza a las autoridades de seguridad y justicia

Datos de 2024. El porcentaje de percepción de confianza se estima en relación a la población adulta que identifica a la autoridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

En la gráfica 8 se compara a los operadores de justicia con las autoridades de seguridad. Mientras que las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad visibles —como el Ejército (81.5%), la Guardia Nacional (78.3%) y las policías de tránsito y estatales (alrededor de 65%)— son ampliamente reconocidas por la población, las instituciones responsables de la investigación, persecución penal y la resolución judicial de los delitos presentan niveles de identificación muy bajos. Esto demuestra que instituciones clave en la justicia penal no forman parte del imaginario colectivo y están alejadas de la cotidianidad mexicana. Hay que enmarcar estos datos en el contexto de las elecciones judiciales extraordinarias de 2025 en las que la ciudadanía tuvo que elegir jueces sin tener siquiera claridad sobre sus funciones.

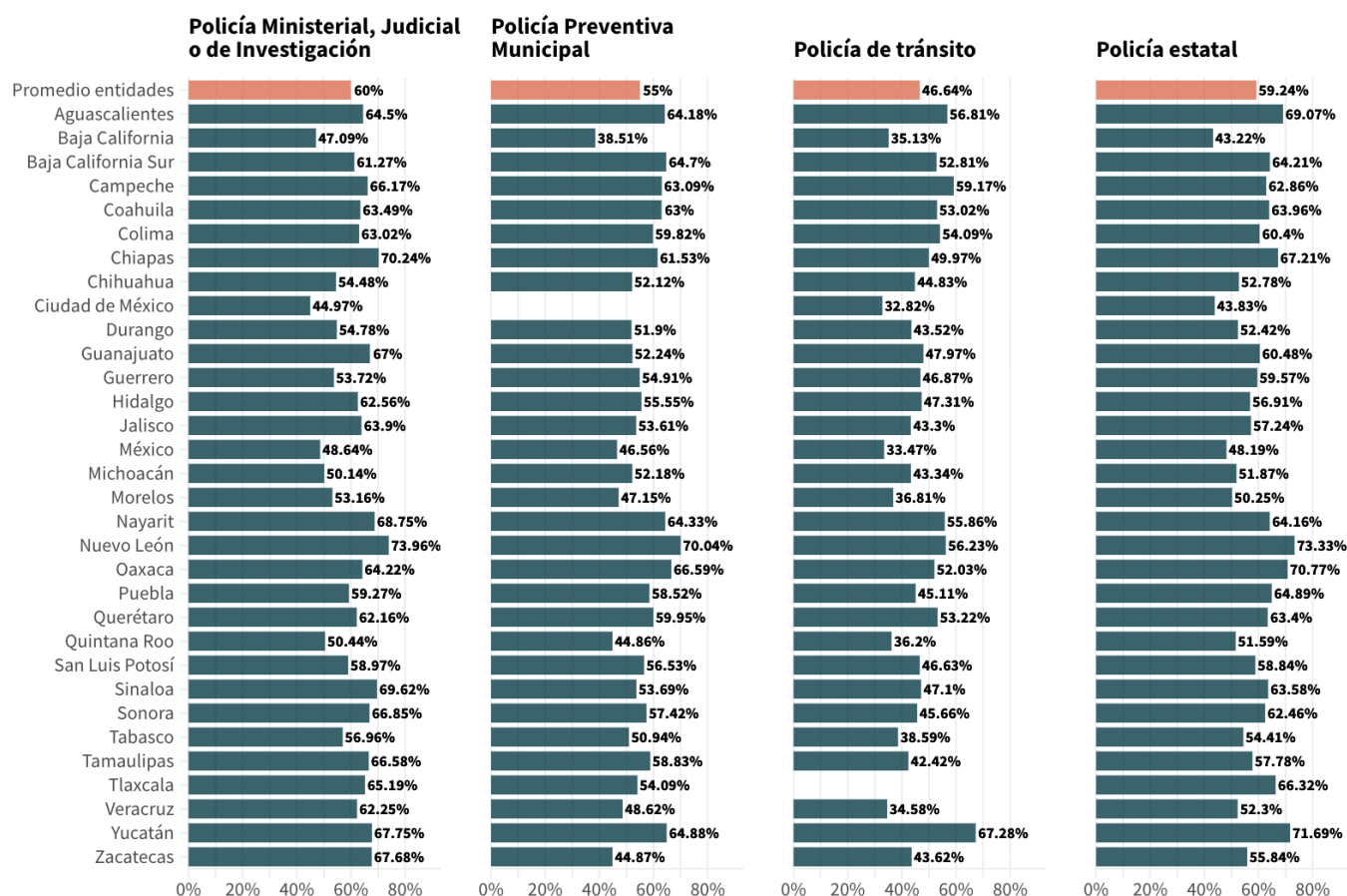
Esta disparidad sugiere que, aunque el Estado es visible en su función de contención y presencia policial, existe una débil visibilidad social del eslabón investigador, de

persecución penal y del rol de los jueces, lo cual tiene implicaciones directas para la denuncia formal y la cifra oculta: resulta difícil que la ciudadanía acuda a instituciones que no reconoce claramente, lo que refuerza barreras de acceso al SJP más allá de la mera ocurrencia del delito.

Durante la aplicación de la ENVIPE, sólo a las personas que pueden identificar a las autoridades se les pregunta sobre la confianza en cada una de ellas. Los resultados muestran que las autoridades locales tienen un mayor nivel de desconfianza ciudadana respecto de las federales, y entre las locales, las fuerzas de seguridad también presentan los niveles más bajos de credibilidad ante la ciudadanía. Por otra parte, también en los últimos lugares de confianza están las instituciones de justicia: los jueces (sin distinguir entre federales y estatales) y las fiscalías estatales y las policías que dependen de estas —es decir, las policías de investigación.

Gráfica 10. Porcentaje de población que tiene confianza en las instituciones de seguridad pública

Datos de 2024. El porcentaje de percepción de confianza se estima en relación a la población que identifica a la autoridad. Incluye el porcentaje de personas que reportaron tener mucha confianza y algo de confianza en la autoridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025. El dato de la policía preventiva municipal de Ciudad de México y de policía de tránsito de Tlaxcala aparecen como NO APLICA en la ENVIPE.



Un análisis más puntual a nivel estatal, revela niveles heterogéneos de confianza en las policías locales en México, con diferencias tanto por tipo de corporación como por entidad federativa. En términos generales, la Policía estatal y la Policía de investigación tienden a registrar mayores niveles de confianza promedio que la Policía preventiva municipal y, especialmente, la Policía de tránsito, que es sistemáticamente la corporación con menor confianza ciudadana en la mayoría de los estados.

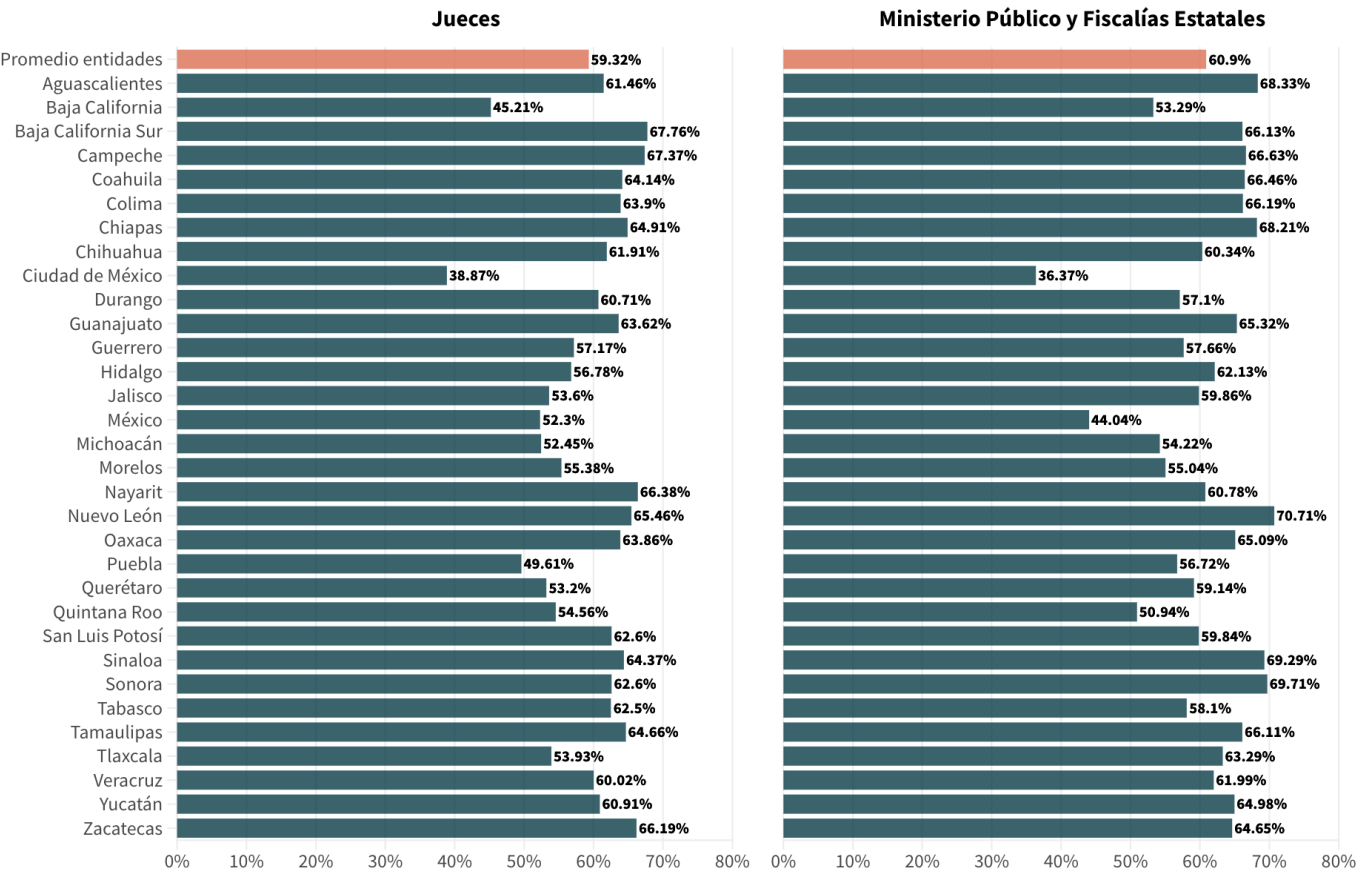
Desde una perspectiva territorial, se identifican patrones consistentes de alto y bajo desempeño. Entre los tres estados con mayores niveles de confianza de manera recurrente en los distintos tipos de policías, destacan Nuevo León, Yucatán y Nayarit, que presentan porcentajes superiores al promedio nacional en policías estatales y preventivas municipales, y niveles relativamente altos incluso en tránsito.

En contraste, los tres estados con menores niveles de confianza son Ciudad de México, Baja California y Estado de México, que muestran bajo porcentaje de confianza particularmente en Policía ministerial y Policía preventiva municipal, y valores críticos en Policía de tránsito. Estas brechas sugieren que la confianza en las policías locales no es un fenómeno homogéneo, sino que responde a capacidades institucionales diferenciadas, contextos locales de violencia y experiencias previas de la población, lo que tiene implicaciones directas para la denuncia de delitos y, en consecuencia, para la persistencia de la cifra oculta a nivel subnacional.

El gráfico muestra que la confianza ciudadana en las instituciones de impartición de justicia en 2024 se mantiene en niveles moderados, con brechas relevantes entre entidades federativas. A nivel nacional, el promedio de confianza es de 59.3% en jueces y 60.9% en fiscalías

Gráfica 11. Porcentaje de población que tiene confianza en las instituciones de justicia y seguridad

Datos de 2024. El porcentaje de percepción de confianza se estima en relación a la población que identifica a la autoridad. Incluye el porcentaje de personas que reportaron tener mucha confianza y algo de confianza en la autoridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

estatales, lo que indica que alrededor de seis de cada 10 personas que identifican a estas autoridades reportan tener mucha o algo de confianza en ellas, aunque con variaciones territoriales significativas.

En el caso de jueces, los tres estados con mayores niveles de confianza son Baja California Sur (67.8%), Campeche (67.4%) y Zacatecas (66.2%), seguidos muy de cerca por Nayarit y Nuevo León. En contraste, los tres estados con menor confianza son Ciudad de México (38.9%), Baja California (45.2%) y Puebla (49.6%), lo que refleja un rezago importante en la legitimidad del Poder Judicial local en estas entidades, particularmente en contextos urbanos complejos y de alta litigiosidad.

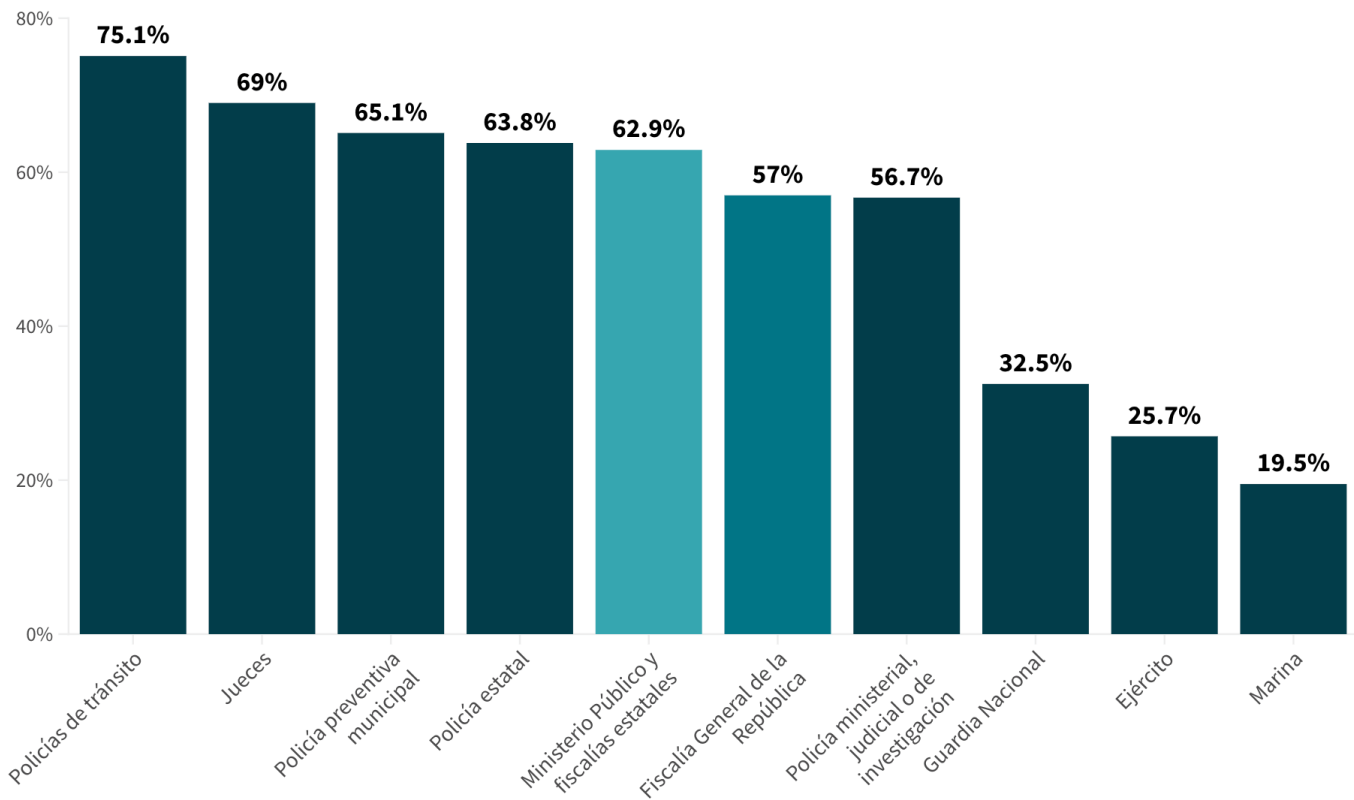
En cuanto a la percepción ciudadana sobre los jueces, de acuerdo con Pérez Correa (2024)¹⁰, una encuesta levantada entre 1,511 personas en el contexto de la reforma

judicial encontró que “48% cree que ‘las policías forman parte del Poder Judicial’, a pesar de depender del Poder Ejecutivo. Y, 65% que ‘las fiscalías o ministerios públicos forman parte del Poder Judicial’”. Respecto de los jueces, “el 67% tuvo contacto con un juez o jueza, ya sea directamente o por vía de alguna persona conocida. Del total de personas que respondieron ‘sí’, 72% dijo que se trató de un juez estatal, 18% dijo que tuvo contacto con uno(a) federal y 11% dijo no saber con qué tipo de juez tuvo contacto. Es decir, del total de personas encuestadas, solo alrededor de 5% reportó que alguna vez tuvo contacto con un juez o jueza federal y 22% reportó que el contacto fue con una persona juzgadora estatal.”

Para las fiscalías estatales, el patrón es similar a los jueces pero con algunos matices. Los niveles más altos de confianza se registran en Nuevo León (70.7%), Sonora (69.7%) y Sinaloa (69.3%), lo que sugiere me-

Gráfica 12. Porcentaje de percepción de corrupción en las autoridades de seguridad e impartición de justicia

Datos de 2024. El porcentaje de percepción de corrupción se estima en relación a la población adulta que identifica a la autoridad



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.
Nota: Los jueces y el Ministerio Público y fiscalías estatales están resaltados debido a su relevancia para el presente reporte.

¹⁰ Pérez Correa, Catalina, *¿Qué pensamos sobre la justicia?*, Konrad Adenauer, 2024, p.p. 5 y 6.



jores percepciones sobre la función investigadora y de procuración de justicia en estas entidades. Por el contrario, los niveles más bajos se observan en Ciudad de México (36.4%), Estado de México (44.0%) y Quintana Roo (50.9%). La persistencia de estas brechas subnacionales indica que la confianza en jueces y fiscales no responde únicamente a factores nacionales, sino a capacidades institucionales locales, desempeño operativo y experiencias concretas de interacción con el sistema de justicia, elementos clave para comprender su impacto en la denuncia y, en última instancia, en la impunidad.

De acuerdo a la ENVIPE, la confianza en las autoridades existe en relación directa con la percepción de corrupción de las instituciones. A más percepción de corrupción, menor confianza de la ciudadanía. Esta gráfica muestra que en 2025 la percepción de corrupción es marcadamente más alta en las autoridades del ámbito local y en los actores centrales de la impartición de justicia, en comparación con las fuerzas de seguridad de carácter federal y militar.

Las policías de tránsito concentran el mayor nivel de percepción de corrupción (75.1%), seguidas por los jueces (69%) y las policías preventivas municipales (65.1%), lo que señala una profunda desconfianza en las instancias con mayor contacto cotidiano con la ciudadanía y con capacidad directa para incidir en decisiones individuales.

En el núcleo del SJP, las fiscalías estatales registran una percepción de corrupción elevada (62.9%), mientras que la Fiscalía General de la República (57%) y la denominada Policía ministerial o judicial (56.7%) mantienen niveles igualmente altos, aunque ligeramente menores.

En contraste, las Fuerzas Armadas y de seguridad federal —Guardia Nacional (32.5%), Ejército (25.7%) y Marina (19.5%)— presentan los niveles más bajos de percepción de corrupción. Este patrón sugiere que la corrupción percibida se concentra en las instituciones responsables de la investigación, el juzgamiento y la interacción directa con las víctimas, lo que constituye un factor estructural que desincentiva la denuncia formal y contribuye a la persistencia de la cifra oculta.



CAPÍTULO 3

Flujo procesal Penal

Identificación del problema

La cifra oculta y el bajo nivel de confianza ciudadana en las distintas autoridades del sistema de seguridad y justicia penal son el contexto de los resultados de impunidad en México que desarrollamos en este análisis. Partimos, por una parte, de una población que desconoce el rol de las instituciones de justicia (especialmente fiscalías y poderes judiciales) y que mayormente desconfía de las autoridades —sobre todo las de nivel local, siendo las más inmediatas a la ciudadanía—. Por la otra, tenemos un sistema institucional que, con trámites largos y difíciles, no facilita el acceso a la justicia desde su inicio a través de la denuncia, y donde las salidas distintas al castigo no han logrado permear entre las personas víctimas de delito.

Así, a partir del contexto que aporta la ENVIPE, en el que resalta como principal resultado una cifra oculta de 93% a nivel nacional, analizamos los resultados institucionales por etapa procesal, que nos acercan a la medición de la impunidad, entendida para efectos de este estudio

—ya lo dijimos en el capítulo introductorio—, como *la incapacidad de las instituciones estatales para investigar, procesar y sancionar delitos, así como para producir resultados efectivos en materia de justicia penal*.

Para ello, a través de la identificación de entradas y salidas del proceso penal, evaluamos el estancamiento o seguimiento del cauce de los casos hacia las siguientes fases procesales y las autoridades involucradas en cada una de ellas. Este análisis del flujo —o tubería— procesal nos permite tener un panorama estadístico de cada etapa, antes de entrar a la valoración sobre si una salida procesal abona o no la impunidad (misma que se abordará en el capítulo cuarto, *Índice de Impunidad Penal Institucional*). El flujo procesal —que ha sido parte de la serie *Hallazgos*, y en adelante lo será de *Radiografía*— es ante todo un diagrama de flujo horizontal que busca representar los momentos claves (entradas y salidas) del proceso penal de acuerdo al CNPP. Su utilidad central es visualizar, medir y explicar dónde y cómo se “atoran” o avanzan los casos entre etapas y decisiones institucionales, en lugar de evaluar únicamente percepciones o resultados aislados.



En concreto, el flujo procesal permite identificar cuellos de botella y puntos críticos de salida o estancamiento¹¹ a lo largo del proceso penal, así como comparar desempeños entre entidades y en el tiempo con una lógica consistente. Al estandarizar etapas y transiciones (denuncia, investigación, judicialización y resolución), el flujo convierte información administrativa dispersa de policías, fiscalías y poderes judiciales en una secuencia analítica coherente, útil para evaluar capacidades institucionales y priorizar reformas.

En esencia, es una herramienta de rendición de cuentas y para la toma de decisiones, ya que permite distinguir entre problemas de acceso (denuncia), de gestión (investigación y judicialización) y de resultados (MASC, suspensiones condicionales, sentencias). De esta forma, el flujo procesal no sólo describe cuántos casos terminan en sanción o alguna forma efectiva de resolución, sino por qué la mayoría no lo hace, y en qué tramo del proceso se concentran los casos que no avanzan.

Otra forma de entenderlo, es que el flujo procesal refleja los resultados reales de la política criminal del Estado y la capacidad de coordinación y cooperación entre policías, fiscalías, defensorías públicas y tribunales superiores de justicia. Además nos permite visualizar el proceso penal de una forma sistémica y no sólo en una institución.

En el ámbito internacional, identificamos como precursor de este tipo de seguimiento en Latinoamérica a la Corporación Excelencia en la Justicia¹². Este centro de pensamiento construyó —con base en la depuración y sistematización de los Informes Estadísticos del Sistema Oral Acusatorio de Colombia— un seguimiento por delito y etapa procesal del comportamiento de las diferentes salidas que ofrece el proceso penal en ese país. Su propósito, al igual que nuestra tubería, es hacer visible el funcionamiento del sistema al mostrar cómo ingresan, avanzan y concluyen los casos penales. Si bien los flujos procesales de Colombia y México no son del todo equivalentes, se puede observar que, por ejemplo, ambos tienen una alta congestión en la etapa de investigación, en particular un número considerable de casos en archivo que implican denuncias sin resolución y deficiencias de las fiscalías para obtener sentencias condenatorias.

Hasta la edición de *Hallazgos 2023*, las fuentes de información que alimentaban la tubería procesal provenían de una combinación entre el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES) de la Secretaría de Gobernación (Segob) y las solicitudes de información. Estas fuentes ofrecían un flujo de datos agregado a nivel nacional y por entidad federativa. Cuando el material del MES no era consistente, se complementaba con las respuestas a las solicitudes de información, donde fiscalías y tribunales proporcionaban el estado procesal a nivel de cada caso. En este sentido, también detectamos diferencias de información respecto de lo que las instituciones reportan al INEGI, respecto de las respuestas que se dan a México Evalúa.

Ante la falta de actualización del MES,¹³ la información pública confiable se ha limitado. Por ejemplo, ya no es posible conocer el número de casos vinculados a proceso pues en el INEGI esa variable está desagregada sólo a nivel personas.

En esta nueva edición, el flujo procesal fue adaptado a las variables del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE). Ambos censos nacionales consideran los casos pendientes de otros años, lo que permite hacer análisis más precisos sobre las cargas de trabajo y dónde se atorán los casos en el proceso penal, que era una limitante del MES como fuente de información. Además, nos permiten hacer el seguimiento multianual de manera consistente. No obstante, presentan limitaciones. Entre ellas, carecen de algunas de las métricas que se presentaban en la metodología anterior, como las vinculaciones a proceso (por caso). A su vez, los datos que reportan las fiscalías en el CNPJE no siempre coinciden con los datos reportados por los tribunales en el CNIJE. Dado que cada figura procesal se duplica en los dos censos, en cada ocasión mencionamos la fuente elegida y las razones para su adopción.

Además de las fuentes abiertas ya mencionadas, el flujo procesal cuenta con nuevos insumos. Para complementar una de las entradas al sistema de justicia, también tenemos datos del Censo Nacional de Seguridad Pública, también del INEGI, que registra las denuncias hechas

¹¹ Ejemplos de estancamientos pueden ser: archivo temporal (decisión de la Fiscalía de dejar el caso en pausa porque no hay información suficiente para seguir investigando en ese momento, aunque puede retomarse si aparecen nuevos datos), y no ejercicio de la acción penal (determinación de la Fiscalía de no llevar el caso ante un juez, porque no se encontró evidencia suficiente o existe una razón legal para no continuar, lo que cierra el caso). Ejemplos de puntos críticos son las salidas alternas (formas de resolver un caso sin llegar a juicio, como acuerdos entre las partes o condiciones que debe cumplir la persona señalada, generalmente orientadas a reparar el daño, sentencias decisiones finales de un juez que resuelven el caso, ya sea declarando a la persona responsable del delito o absolviendo).

¹² Corporación por la Excelencia en la Justicia <https://cej.org.co/> y https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf

¹³ De acuerdo a la Solicitud de Información Pública 340026200082725 que hizo México Evalúa a la Secretaría de Gobernación sobre el trabajo de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia en la actualización del MES, la institución respondió: "Por necesidades propias del servicio y para cumplir con las atribuciones de la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, se desarrollan actividades de carácter prioritario, por lo que, no se tiene actualmente contemplado la actualización del Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES), hasta en tanto se cumpla con las funciones programadas." (sic)



ante las secretarías de seguridad ciudadana a través del 911 y el 089. Si bien estos reportes policiales rara vez se convierten en un caso abierto para las fiscalías, es importante partir de este universo para empezar a compararlos con la entrada de denuncias e información delictiva en los procedimientos penales de investigación.

Poner énfasis en estos datos e identificar los problemas de coordinación entre policías y fiscalías puede contribuir a fomentar la colaboración entre estas instituciones. Aprovechando el contexto de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030¹⁴ y los liderazgos institucionales renovados, es buen momento para una mejora en la comunicación entre policías y fiscales en materia de investigación. Para ello, un primer paso sería dar como entrada válida al sistema de justicia los reportes o denuncias recibidos por la Policía.

Resultados del flujo procesal o tubería 2024 y su análisis retrospectivo, análisis de las entradas y salidas

A continuación (página 28) , el flujo procesal o tubería 2024.

Llamadas al 911 y 089 relacionadas con incidentes de seguridad

Las llamadas procedentes relacionadas a incidentes de seguridad al 911 y al 089 suman 8,827,292 reportes telefónicos de posibles hechos delictivos, de acuerdo al Censo Nacional de Seguridad Ciudadana Estatal y a la Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 911. Por su parte, las fiscalías reportan poco más de 2 millones de denuncias. Gráficamente no conectamos —por ahora— de manera inmediata las llamadas telefónicas al siguiente estado procesal que son las denuncias ante las fiscalías, porque sabemos que éstas sólo se comunican con las policías en una mínima proporción de casos. Incluso el Secretariado Ejecutivo advierte que “las llamadas de emergencia al número único 911 no son denuncias ante una autoridad, son reportes de incidentes de emergencia con base en la percepción que sobre el evento tiene la persona que realiza la llamada”.¹⁵ Sin embargo, consideramos rele-

vante incluir las llamadas al 911 y 089 relacionadas con temas de seguridad para mostrar el tamaño de información criminal que llega a las policías, aunque sea sólo una de sus múltiples entradas. Esto con la visión de que en algún momento empecemos a conectar e identificar estos insumos policiales al SJP.

En naciones de tradición acusatoria, como Estados Unidos y Reino Unido, la Policía juega un papel fundamental en la recepción de denuncias de delitos. Por otra parte, en estos países no todos los reportes policiales se convierten de inmediato en casos criminales, a menos que haya personas detenidas. En múltiples ocasiones, la Policía recibe estas denuncias sin personas responsables identificadas, mismas que no son llevadas ante la Fiscalía hasta que las investigaciones están más maduras. Es decir, las policías avanzan en la investigación a partir de estos reportes y otras fuentes de información, y en el momento en que su análisis permite la identificación de las personas probablemente responsables o se requiere una orden judicial para algún acto de molestia —intrusivo de la privacidad de las personas— entonces acuden con la Fiscalía, ya con un caso más armado, para que el Ministerio Público se encargue de solicitar órdenes judiciales de aprehensión, cateos, o intervención de comunicaciones, entre otros. En estos países lo notable es que la Policía funja como autoridad diseñada para recabar información delictiva de la comunidad y realice los análisis correspondientes. Por esa razón es la principal receptora de denuncias y se destaca que explotan la información que reciben a través de los reportes policiales.

En el caso de México, comparar los datos de los reportes telefónicos a las policías con las denuncias formales ante las fiscalías, nos da idea de una de las causas de desconfianza en las autoridades para denunciar: lo que se denuncia ante la Policía tiene barreras para poder continuar en un proceso. Es decir, que tiene poca o nula utilidad para las personas.

Desde el punto de vista de las policías, tampoco se incentiva su participación en los procedimientos de investigación. Sólo de manera excepcional los reportes o los resultados de análisis criminal son considerados por las fiscalías como fuentes válidas para iniciar procedimientos penales, a menos que se trate de casos con personas detenidas. Por parte de las fiscalías, se pierde la riqueza de información policial que podría constituir una fuente valiosa de información para armar casos penales.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2025 Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030.

¹⁵ Estadística Nacional de Llamadas de Emergencia al 911, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2025. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1049401/Llamadas_de_emergencia_9-1-1_acumulado_enero_-_diciembre_2025..pdf



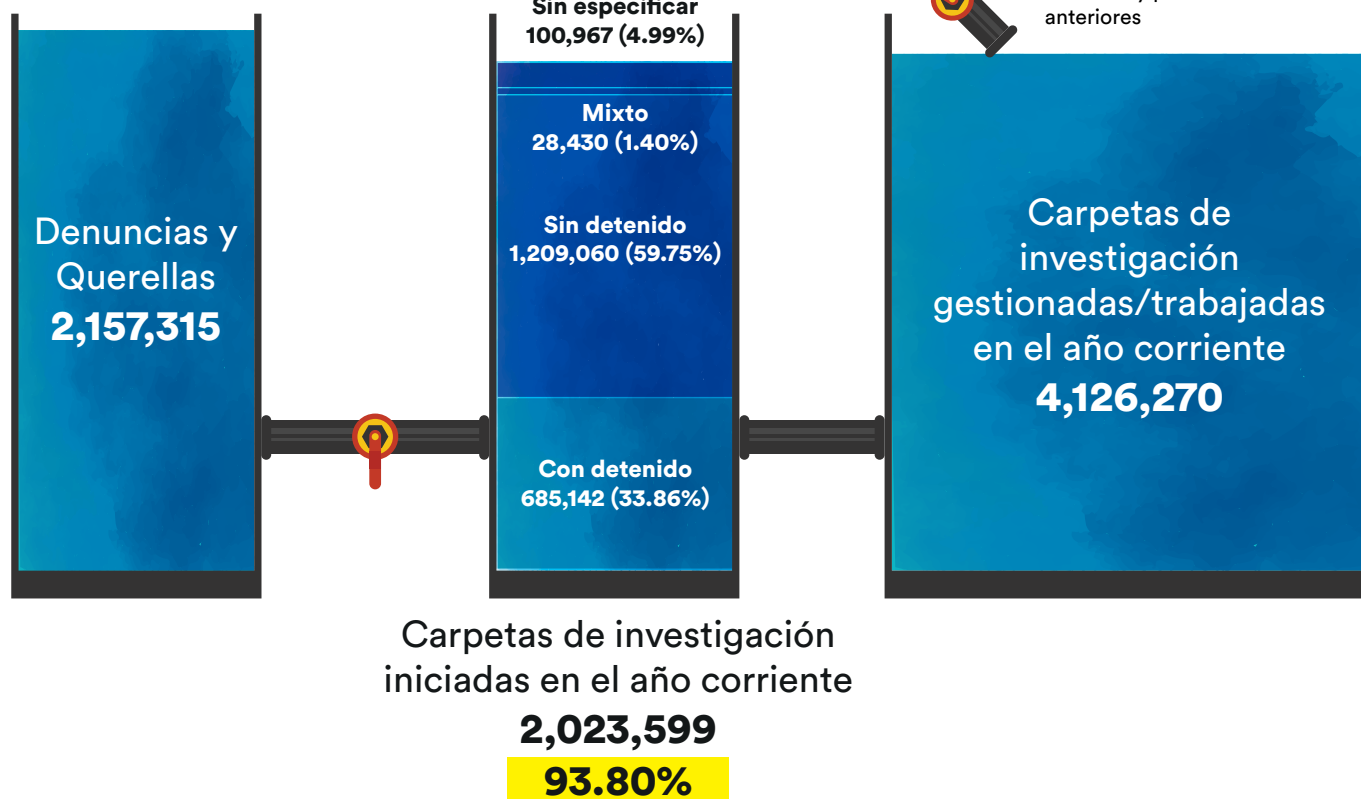
Llamadas de emergencia

8,827,292

Total 911	8,463,337	95.88%
Total 089	363,955	4.12%

Carpets de investigación
pendientes del año
anterior
2,102,671

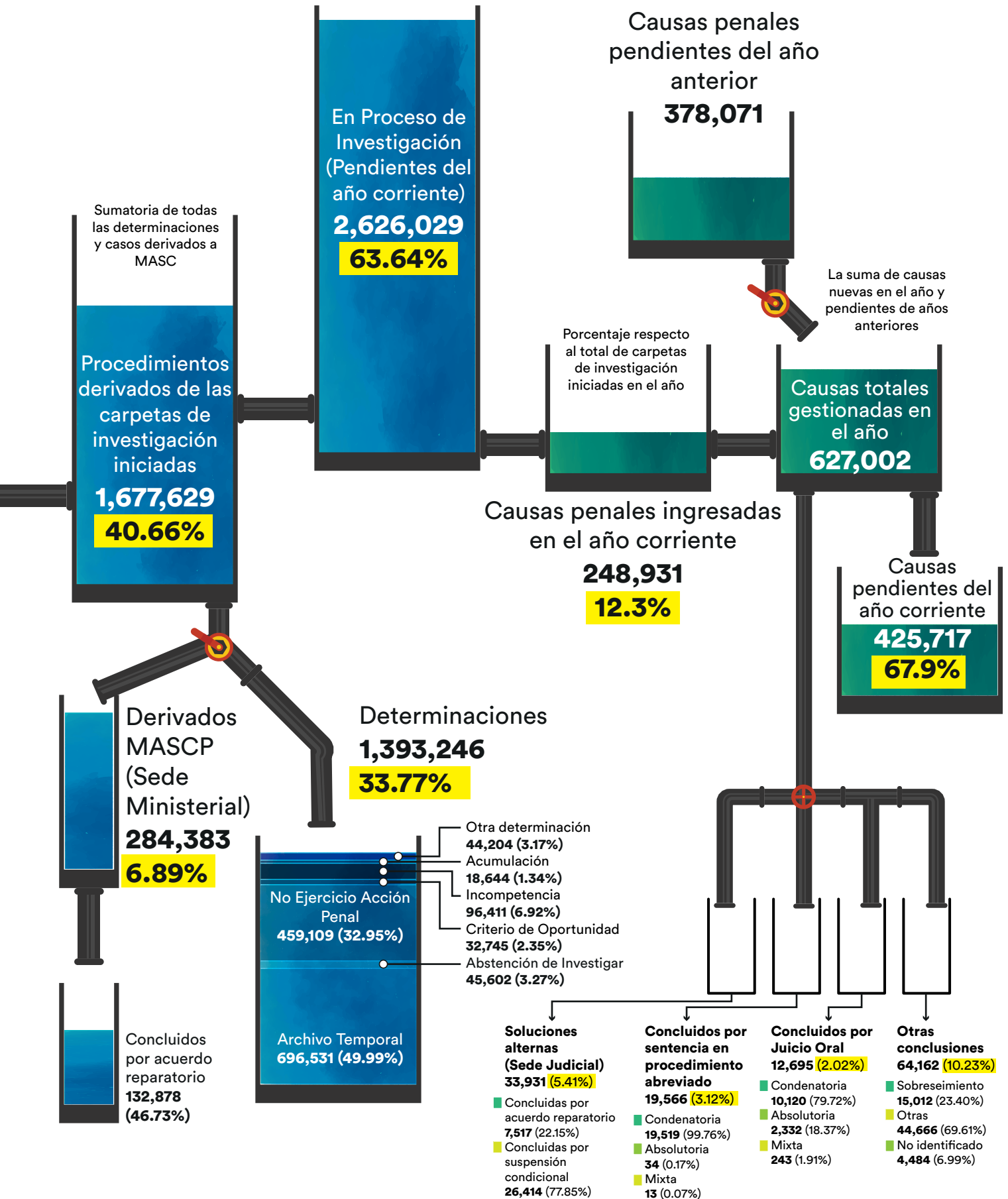
La suma de carpetas nuevas
en el año y pendientes de años
anteriores



Tubería procesal penal 2024

Porcentaje respecto al total de carpetas o causas gestionadas en el año

Fuente: Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal,
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal
Periodo: Investigaciones iniciadas y gestionadas en 2024





Aunque por ahora las llamadas a los números de emergencia no son parte del flujo de casos penales, ni tienen trazabilidad con las denuncias recibidas por las fiscalías, este dato nos ayuda a dimensionar la importante cantidad de información de la que disponen las policías, frente a los pocos casos que entran a las fiscalías, y a plantear la necesidad de políticas que articulen el trabajo policial de investigación delictiva en el marco del SJP.

Denuncias y carpetas de investigación iniciadas

Pasamos de los casi 9 millones de llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de seguridad a un poco más de 2 millones de denuncias que reportan las fiscalías. A diferencia de las primeras, estas denuncias en general son directamente recibidas en agencias o unidades del Ministerio Público.

A nivel nacional, según el Censo de Procuración 2024, se recibieron 2,157,315 denuncias y querellas, de las cuales se iniciaron carpetas de investigación en 2,023,599, que es el 93.80% del total. Es decir, en nueve de cada 10 denuncias ante las fiscalías se abre una carpeta de investigación. En la práctica, únicamente Colima, Durango, Nayarit, Puebla y Tabasco abrieron una carpeta de investigación por cada denuncia que recibieron.

Por otra parte, de los casi 9 millones de denuncias ante las policías, muy pocas dan lugar al inicio de una investigación por parte de las fiscalías. Este cuello de botella para que la recepción de denuncias pueda fluir hacia procesos en los que se resuelvan los conflictos penales, requiere colaboración entre las policías y las fiscalías y puentes de comunicación que no están formalmente establecidos. Este tramo procesal de la recepción de la denuncia constituye la puerta de entrada al sistema de justicia. No dejaremos de insistir en que sería positivo que además de los canales de denuncia con los que ya cuentan las fiscalías, sea igualmente válida la denuncia policial.

Formas de inicio de las carpetas de investigación

Respecto a la forma en que se iniciaron los casos en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal de 2024, el 59.75% (1,209,060) de los casos iniciaron sin detenido, 33.86% (685,142) fueron con detenido, 1.40% (28,430) fueron mixtos y 4.99% iniciaron sin especificar (de estos últimos, todos pertenecen al estado de Baja California, que no reporta el estatus de flagrancia al CNPJE 2025).

La existencia de la categoría de mixtos sugiere que hay casos donde se inicia con detenido, pero luego es liberado hasta obtener una orden de aprehensión o que

Gráfica 13. Total de casos iniciados en fiscalías estatales según si hubo o no persona imputada



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019 - 2025.



hay varias personas relacionadas con el caso y algunas fueron detenidas y otras no. En términos procesales, este acto de investigación nos indica qué tan efectivas son o no las autoridades para identificar a una persona probablemente responsable de un delito y el lugar donde se encuentra.

De acuerdo al Censo de Procuración de Justicia, observamos que a nivel nacional 16,886 personas adultas fueron detenidas por orden de aprehensión, mientras que hay una proporción un tanto mayor de personas pendientes de detener mediante este tipo de órdenes judiciales: 17,789. Si este número se compara con la cifra de casos iniciados sin detenido (685,142), resulta que en apenas en un 3% avanzaron las investigaciones hasta ejecutar una orden de aprehensión y traer a la persona detenida a su proceso judicial.

Como se puede advertir en la gráfica 13, entre 2019 y 2024, la mayor parte de las carpetas de investigación iniciadas en México corresponden a casos sin persona imputada (sin detenido), lo que revela una condición estructural constante del SJP.¹⁶ Aunque el volumen total de carpetas fluctúa en el periodo (con una caída en 2020, un repunte importante entre 2021 y 2023 y una disminución en 2024), los casos iniciados sin persona imputada siempre superan a los casos iniciados con persona imputada. En los años de mayor carga (2021–2023), más de dos tercios de las carpetas iniciadas no identificaron a una persona responsable, lo que sugiere que iniciar casos por flagrancia ha sido una tendencia estable en los últimos cinco años. Esto refleja que las políticas de seguridad no se han traducido en más casos iniciados con detenidos en las fiscalías.

Por su parte, las carpetas con persona imputada en todos los años muestran niveles considerablemente menores y relativamente estables, con un repunte en 2024 que no alcanza a compensar el predominio de investigaciones sin imputación. Esto pone de manifiesto que el principal cuello de botella del sistema se localiza antes del ejercicio de la acción penal, en la etapa de investigación inicial y de identificación de responsables. Finalmente, las carpetas mixtas —que combinan situaciones con y sin imputados— representan una fracción marginal del total, aunque su crecimiento entre 2021 y 2023 sugiere ajustes administrativos más que un cambio sustantivo en la capacidad investigativa. En conjunto, el gráfico evidencia que el volumen de denuncias que ingresan al sistema no se traduce proporcionalmente en

ejercicios de la acción penal e imputaciones, lo que es un indicador clave de ineficiencia investigativa.

Más que medir si las carpetas iniciadas tienen o no imputado, el indicador ideal sería medir cuántas de las personas detenidas en flagrancia y cuántas por orden de aprehensión lograron superar en la audiencia inicial el control de legalidad de la detención con el juez y vincular a las personas responsables a algún proceso. Por el momento, sin embargo, no es posible disponer de estos datos.

Sólo contar las detenciones —como se hace en seguridad pública— genera un incentivo perverso de detener personas sin controles reales de calidad y cuyo resultado se traduce en que las personas son liberadas inmediatamente, o peor aún, se les dicta prisión preventiva oficiosa sin que haya méritos. Esta mala práctica de detenciones de baja calidad, aumenta la percepción de la “puerta giratoria” (en donde los imputados entran y salen en seguida) y desprestigia al SJP en su conjunto. Una recomendación sería que a los y las policías se les evalúe conforme al número de detenciones que son declaradas legales por los jueces de control en la audiencia inicial y no sólo por las detenciones hechas en general (ellos los llaman “puestas a disposición ante el Ministerio Público”).

Además, este tipo de indicadores sería mejor tenerlos desagregados a nivel de persona, y el INEGI debería buscar mecanismos con las fiscalías para reducir el porcentaje de casos sin información, que en el CNPJE 2025 era de 4.99% (100,967 casos sin información/ 2,023,599 del total de casos).

Por otra parte, se identificó un problema que deriva de tomar las denuncias ante las fiscalías como “incidencia delictiva”. En fuentes gubernamentales como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que reporta como incidencia delictiva el número absoluto y, por tasa poblacional, el número de casos reportados a las fiscalías, habría que diferenciar estos conceptos ya que las denuncias registradas reflejan decisiones institucionales sólo de las fiscalías y no la ocurrencia del delito. Las fiscalías aplican filtros legales y operativos que determinan qué casos se incorporan y cómo se clasifican. Entre ellos están el archivo, el no ejercicio de la acción penal (NEAP), la incompetencia, y la conciliación inmediata. Por ello, el número de denuncias no es un espejo directo del delito ocurrido, sino

¹⁶ Esto viene incluso desde el sistema inquisitivo, de acuerdo al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2011 (que es el más antiguo al que se puede acceder en el INEGI porque las Estadísticas Judiciales en Materia Penal [1997–2012] no tienen esta información). Para el sistema inquisitivo a nivel nacional, de 1,343,617 averiguaciones previas iniciadas, 457,775 se hacían con un presunto responsable (34.07%). En comparación, en el sistema acusatorio penal según el CNPJE 2025, de 1,803,571 carpetas de investigación iniciadas en el fuero común, 664,662 son con persona imputada (36.85%).



el resultado de interacciones entre víctimas, policías y fiscalías, mediadas por capacidad institucional y criterios jurídicos.

Finalmente, desde un punto de vista metodológico, incidencia delictiva y denuncias miden fenómenos distintos. La incidencia busca estimar la frecuencia real del delito (cuyo dato podría ser más cercano a lo que encontramos en la cifra oculta de la ENVIPE), mientras que las denuncias miden el uso del SJP. Confundir ambos indicadores puede llevar a interpretaciones erróneas: un aumento en denuncias no necesariamente implica que hubo más delitos, ni una disminución en las denuncias significa que hay menos criminalidad; este tipo de variaciones puede reflejar cambios en confianza, acceso o desempeño institucional.

En síntesis, en México las denuncias ante las fiscalías no equivalen a la incidencia delictiva porque la mayoría de los delitos no se denuncian, muchos reportes no se formalizan y las fiscalías registran solo una fracción del fenómeno delictivo. Por otra parte, una práctica no legal propia del sistema anterior que persiste en algunas fiscalías es la obligación impuesta a las víctimas de ra-

tificar la denuncia. Esto exige más formalidades que las establecidas en el CNPP, y que tiene como consecuencia desincentivar la denuncia. Por ello, ambos indicadores —cifra oculta e incidencia delictiva o denuncias recibidas por las fiscalías— deben analizarse de manera complementaria, sin confundirse, especialmente al evaluar impunidad y desempeño institucional.

Determinaciones Ministeriales

Una vez que una denuncia ha tomado el carácter formal de carpeta de investigación, la Fiscalía tiene en sus manos la capacidad para determinar la vía más adecuada de seguimiento de un caso. De acuerdo al CNPP las principales determinaciones de las fiscalías son las siguientes (ver tabla).

Considerando los casos iniciados en 2024, más los pendientes al final de 2023 en todas las entidades, sólo 15.29%¹⁷ alcanzaron una “determinación” por parte del Ministerio Público. Estas posibles “determinaciones” incluyeron: facultad de abstenerse a investigar, aplicación de criterios de oportunidad, NEAP, archivo temporal, in-

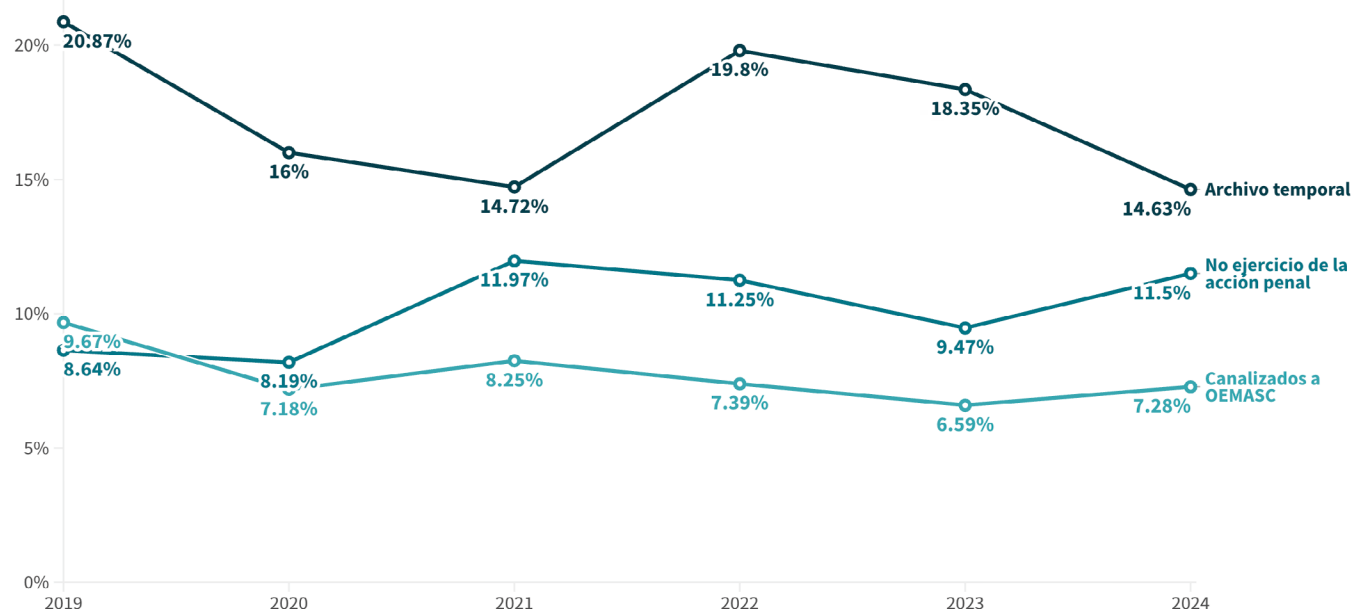
Determinación del Ministerio Público	Descripción y fundamento legal
Abstención de investigar	Decisión del Ministerio Público de no iniciar una investigación, generalmente porque el hecho denunciado no constituye un delito o es manifiestamente improcedente. Implica que el caso no avanza dentro del sistema penal desde el inicio. Fundamento legal: Artículo 222 y 253 CNPP.
Criterios de oportunidad	Facultad del Ministerio Público para no continuar con la persecución penal, aun cuando exista un delito, por razones de baja gravedad, mínima afectación o interés público, priorizando recursos institucionales. El caso se cierra sin llegar a juicio. Fundamento legal: Artículo 256 CNPP.
No ejercicio de la acción penal	Determinación mediante la cual el Ministerio Público decide no llevar el caso ante un juez, al considerar que no se acreditan los elementos del delito, la responsabilidad del imputado o existe una causa legal que lo impide. Con esta decisión, el caso se concluye. Es práctica de las fiscalías que esta decisión es autorizada incluso por los titulares de estas instituciones para tener un control sobre esta decisión. Fundamento legal: Artículo 258 CNPP.
Archivo temporal	Decisión de poner el caso en pausa porque no hay información suficiente para continuar investigando, sin cerrarlo de forma definitiva. La carpeta puede reabrirse si surgen nuevos datos. Fundamento legal: Artículo 254 CNPP.
MASC (Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias) en sede ministerial	Formas de resolver el conflicto sin llegar a juicio, a través de acuerdos reparatorios ya sea por mediación, conciliación o justicia restaurativa, generalmente con reparación del daño a la víctima. El proceso se da ante la Fiscalía y concluye el caso anticipadamente. Fundamento legal: Artículos 186 a 189 CNPP y Ley Nacional de MASC en Materia Penal.
Ejercicio de la acción penal	Decisión del Ministerio Público de llevar el caso ante un juez, al considerar que existen elementos suficientes para continuar el proceso penal. Esta decisión se materializa con la formulación de imputación, que es el acto mediante el cual el MP comunica formalmente a una persona que se le atribuye un delito. Fundamento legal: Artículos 211, 307 y 309 CNPP.

¹⁷ De un total de 3,906,242 casos, sólo hubo determinación del Ministerio Público en 597,129.



Gráfica 14. Evolución del porcentaje de casos según tipo de determinación

Datos nacionales de 2019 a 2024. Porcentaje respecto al total de casos que incluye a los pendientes de años anteriores y los iniciados en el año correspondiente.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPE) 2019-2025.

competencia, acumulación, otras determinaciones, canalizaciones a MASC y ejercicio de la acción penal. Es decir, se agregaron todas las posibles respuestas de las fiscalías, sin juzgar su calidad y aunque algunas no concluyeron el proceso.

Como se puede ver de la gráfica, el archivo temporal es la respuesta más recurrente de las fiscalías: en 2024 fue el 14.63% del universo de casos. El NEAP también es bastante recurrente, en 2024 era el 11.5% del universo de casos y las canalizaciones a MASC fueron sólo el 7.28% de los casos.

Cabe señalar que de los 284,383 casos recibidos en el Órgano Especializado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (OEMASC), 46.73% (132,878) concluyeron por Acuerdo Reparatorio alcanzado. Esto nos indica que muy pocos casos llegan a los Centros de Justicia Alternativa. También, que sólo uno de cada dos se concluye completamente por algún acuerdo reparatorio entre las partes.

Si en las tendencias 2019-2024 se incluyen sólo los casos determinados, los resultados son los que muestra la gráfica 15. Por casos determinados nos referimos a los siguientes: determinaciones de facultad de abstenerse

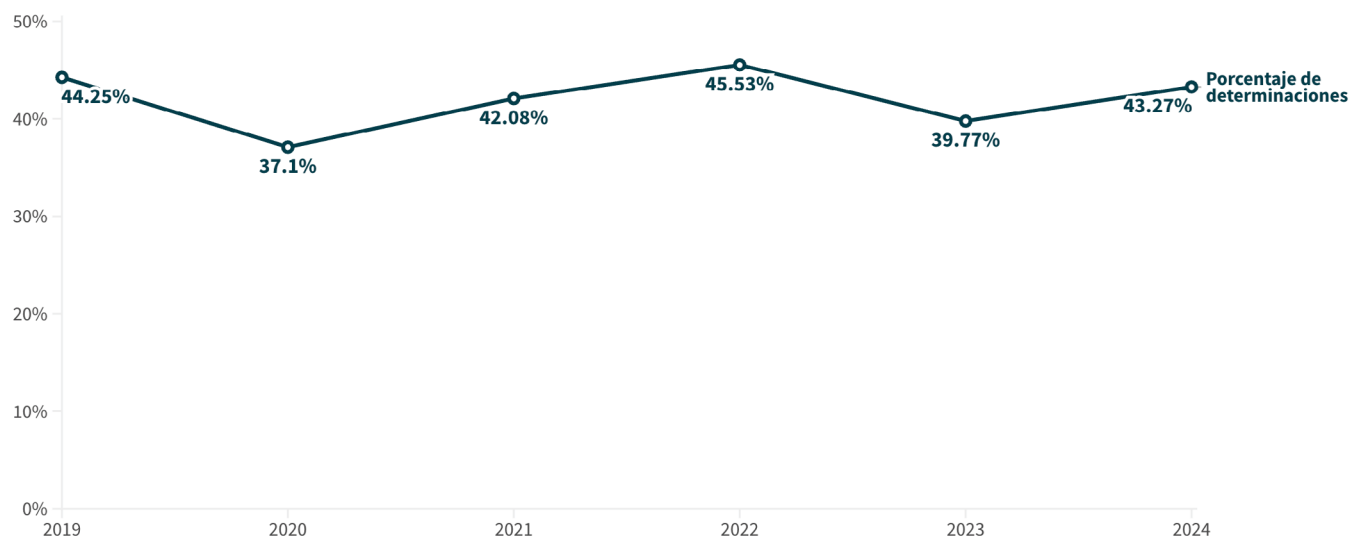
de investigar, criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal, acuerdos reparatorios aprobados por el Ministerio Público en los que se decretó la extinción de la acción penal y cumplidos por la persona procesada, archivo temporal, casos donde se determinó el NEAP por la actualización de alguna causal de sobreseimiento, incompetencias, acumulación, ejercicio de la acción penal, formulación de la acusación y "otras" (que es el nombre de la categoría de acuerdo al INEGI).

De la gráfica se aprecia que el mayor porcentaje de determinaciones ocurrió en 2022, con el 47.19% del universo de casos que tenían ese año (casos iniciados, casos pendientes del año anterior y archivos temporales determinados el año anterior). Una hipótesis sobre ese repunte es que, durante la pandemia, las fiscalías tuvieron oportunidad de resolver de forma más eficiente los casos recibidos mediante estas vías. En cambio, el año con menor proporción de casos determinados fue 2020 con 38.35%. A modo de conclusión, los datos sobre las determinaciones, a pesar de ser un porcentaje consistentemente reducido del total de casos que tienen en las fiscalías (aunque a nivel de entidad esto varía), señalan importantes áreas de oportunidad en la eficiencia de las políticas de persecución.



Gráfica 15. Evolución del porcentaje de determinaciones respecto a la carga de trabajo de las fiscalías estatales

Datos nacionales de 2019 a 2024. El porcentaje es respecto al universo de carpetas de investigación, que es la suma de las de nuevo ingreso y de las pendientes del año anterior.



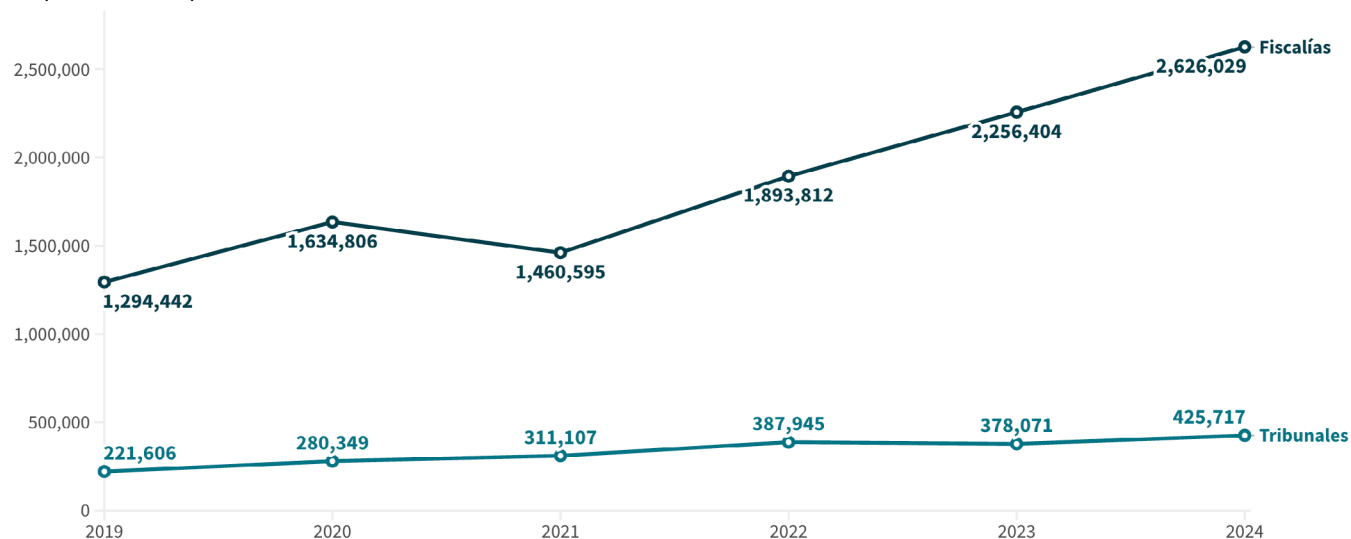
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019 - 2025.

Nota: Las determinaciones que consideramos son: facultad de abstenerse a investigar; criterio de oportunidad; no ejercicio de la acción penal; archivo temporal; incompetencia; acumulación; acuerdos reparatorios concluidos; ejercicio de la acción penal; formulación de la acusación; y la categoría otras determinaciones.

Gráfica 16. Total de casos pendientes de concluir en fiscalías estatales y tribunales al final del año

Datos nacionales de 2019 a 2024. Una carpeta de investigación o causa penal pendiente y/o en trámite se vuelve carga de trabajo adicional para el siguiente año.

Carpetas o causas penales



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019 -2025 y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019 -2025.

Rezago y archivo temporal, casos pendientes en fiscalías

El archivo temporal y otros mecanismos procesales que no se resuelven en el mismo año en que se inició una carpeta en las fiscalías merecen un análisis diferenciado del resto de las determinaciones. La razón es que los datos sobre su acumulación anual delatan un rezago creciente en el sistema acusatorio, desde su implementación hasta la fecha de los últimos datos disponibles. Rezago que debe atenderse de manera urgente. De 2019 a 2024, la acumulación se duplicó tanto en fiscalías (de 1,3 millones a 2,6 millones) como en tribunales (221 mil a 425 mil). Sin embargo, en los tribunales no es tan visible como en fiscalías porque las entradas a esa etapa (causas iniciadas) son más moderadas.

Las variables que se consideran para este análisis —de acuerdo a las categorías del Censo de Procuración de Justicia— son carpetas en proceso de investigación en trámite en el órgano o unidad administrativa encargada del ejercicio de cualquiera de estas funciones: MASC, archivo temporal (pendientes de años anteriores), orden judicial pendiente de cumplimentarse, Otro y No identificado. A éstas carpetas se les agregaron los archivos temporales determinados en el año anterior, para tener el total de casos realmente pendientes.

Los archivos temporales funcionan para la gestión interna de casos donde, luego de acabar las líneas de investigación, dejan de lado esos casos por un tiempo. No obstante, tendrían que tener controles internos que aseguren que una determinación de archivo temporal no es una prescripción asegurada, sino que cada tantos meses realmente revisen si no hay alguna prueba nueva, que crucen los casos con otros buscando nuevas líneas de investigación, o que se contacte periódicamente a las víctimas y/o familiares para preguntarles si no tienen alguna noticia.

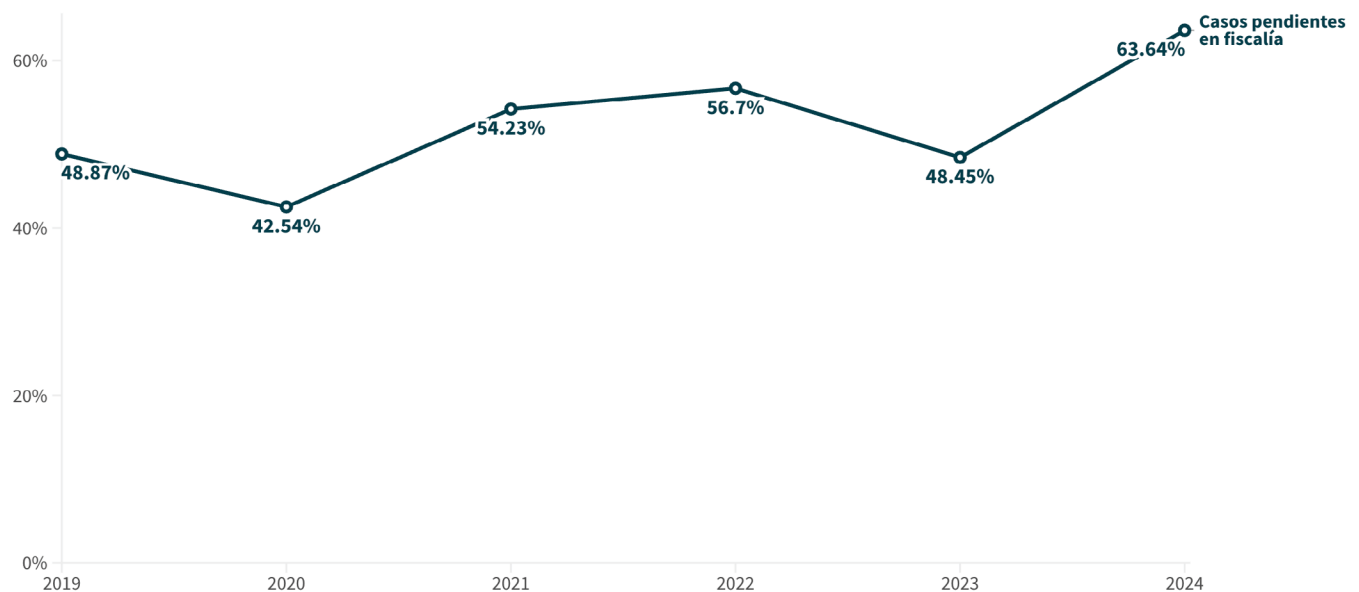
El abuso del archivo temporal representa un estancamiento importante en el flujo procesal, que implica impunidad en tanto no se resuelvan los casos por otro tipo de salida.

Ejercicio de la acción penal, salida de la fiscalía y entrada de los tribunales

Los casos en que se ejerce la acción penal son aquellos en los que el Ministerio Público hace una imputación de responsabilidad a personas identificadas por hechos considerados delictivos por la Fiscalía y en los que solicita se agende una audiencia inicial con la intención de que el juez vincule a proceso a las personas. Es decir,

Gráfica 17. Evolución del porcentaje de casos pendientes en fiscalías estatales

Datos nacionales de 2019 a 2024. El porcentaje es respecto al total de casos que incluye los pendientes de años anteriores y los iniciados en el año correspondiente.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019 - 2025.



el Ministerio Público puede ejercitar la acción, hacer la imputación y solicitar se abra una primera audiencia, lo que no implica que el juez siempre vincule a proceso a todas las personas señaladas por la Fiscalía. En 2024, sólo el 6.28% del total de casos (iniciados más los pendientes) alcanzaron esta determinación. Esto nos habla de la falta de resultados de las fiscalías en la judicialización de casos.

El ejercicio de la acción penal debería formar parte explícita de las metas de las fiscalías porque constituye el punto de transición entre la investigación y el control judicial, es decir, el momento en que el Estado decide llevar un caso ante un juez y someter su actuación al escrutinio del sistema de justicia. Sin esta decisión, la investigación permanece en el ámbito administrativo. Medir y priorizar el ejercicio de la acción penal permite evaluar si las fiscalías están cumpliendo su función central: transformar denuncias e investigaciones en casos judicializados, y no únicamente acumular carpetas iniciadas o resoluciones de archivo.

Además, incorporar esta meta introduce un enfoque de resultados en la gestión institucional. A diferencia de indicadores de carga de trabajo (carpetas abiertas, diligencias realizadas), el ejercicio de la acción penal refleja capacidad efectiva de investigación, integración probatoria y de litigación. Cuando las fiscalías no se fijan metas claras sobre cuántos casos deben llegar a imputación, el sistema tiende a concentrarse en salidas tempranas o administrativas que reducen costos operativos, pero no necesariamente reducen la impunidad. En cambio, establecer objetivos vinculados a la judicialización incentiva mejores prácticas investigativas, priorización de casos y uso eficiente de recursos.

El ejercicio de la acción penal es clave para la legitimidad y confianza pública en el sistema de justicia, en particular de las fiscalías. Desde la perspectiva ciudadana, la justicia no se mide por el número de denuncias recibidas, sino por la posibilidad real de que un delito tenga consecuencias. Integrar esta etapa como meta institucional alinea a las fiscalías con el derecho de las víctimas a la justicia, fortalece la rendición de cuentas y permite evaluar de forma más precisa el desempeño del sistema penal en su conjunto, particularmente en contextos de alta cifra oculta e impunidad estructural como el mexicano.

Entradas a los Poderes Judiciales. Causas penales abiertas. Proporción de causas resueltas (todas) del universo de causas del Tribunal

Siguiendo el flujo procesal, para 2024 se iniciaron 248,931 causas penales, y se tenían pendientes de años pasados 378,071 causas, lo que da un total de 627,002 causas acumuladas en tribunales en ese año.

Que el número de causas iniciadas reportado por los tribunales no coincida con el número de casos en que se ejerció acción penal reportado por las fiscalías, se debe a la falta de sistemas de información interinstitucionales que permitan la homologación de la información entre fiscalías y tribunales. En algunos estados existe el Número Único de Caso (NUC) que permite la trazabilidad de casos entre ambas instituciones, pero son la excepción en lugar de la regla.

De acuerdo con los Censos Nacionales, el total de causas acumuladas en tribunales (las iniciadas más las pendientes) en 2024 representa sólo el 15.19%¹⁸ en comparación con el número total de casos acumulados (iniciados más pendientes) en las fiscalías. Es decir que en 2024, aproximadamente, por cada siete carpetas de investigación que tenían en fiscalías había una causa en los tribunales.

Resolución de causas penales en tribunales

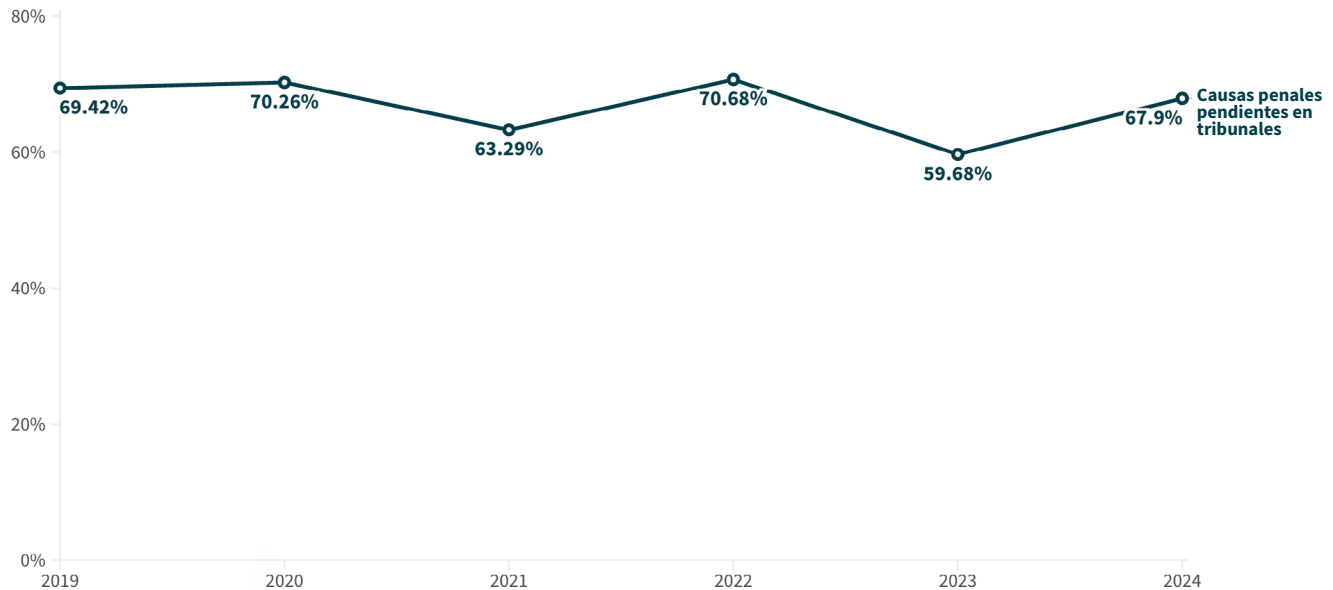
Del universo de causas en 2024 (627,002) de las 27 entidades analizadas, sólo el 10.55% (66,192) alcanzaron una resolución efectiva. De estas resoluciones efectivas, 26,414 (4.21%) fueron suspensiones condicionales del proceso cumplidas; procedimientos abreviados, 19,566 (3.12%); juicio oral, 12,695 (2.02%); y MASC, 7,517 casos (1.2%).

Como los tribunales —a diferencia de las fiscalías— no pueden archivar los casos, éstos tendrían que avanzar hasta culminar en alguna de las salidas. Del análisis del flujo y de los datos disponibles en INEGI en el CNIJE, entre las salidas menos convencionales de 2024 identificamos: 1) “otras” formas de terminación (44,666

¹⁸ El total de causas acumuladas en tribunales (las iniciadas más las pendientes) en tribunales fue de 4,126,270 comparado con 627,002 casos acumulados (iniciados más pendientes) en las fiscalías.

Gráfica 18. Evolución del porcentaje de causas penales pendientes en tribunales estatales

Datos nacionales de 2019 a 2024. El porcentaje es respecto al total de causas penales que incluye las pendientes de años anteriores y las iniciadas en el año correspondiente.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019 - 2025.

de 627,002; equivalente a 7.12%), 2) sobreseimientos (15,012 del universo de 627,002 causas gestionadas en el año por los tribunales, que es un 2.39%), y 3) conclusiones no identificadas (4,484, un 0.72% del total), lo que sumadas nos da 64,162 causas penales. Siendo "otras" la categoría con mayor concentración de las resoluciones, de la cual no se tiene certeza el tipo de respuesta que implica.

Rezago en poderes judiciales. Causas pendientes al final del año del universo de causas del Tribunal

A pesar de que muy pocos casos (sólo 6%) pasan de las fiscalías a los tribunales, éstos parecen sobresaturados por el alto porcentaje de casos que quedan pendientes.

Este rezago podría estar relacionado con la larga duración de algunos procesos debido al diferimiento constante de audiencias, en particular de la etapa intermedia, que suele extenderse en muchos casos de manera innecesaria, o a la gestión de audiencias en algunos tribunales.

Principales resultados del flujo procesal

El flujo procesal evidencia que el principal cuello de botella del sistema de justicia penal en México se localiza en la etapa de investigación inicial a cargo de las fiscalías, donde se concentra la mayor parte de los casos y del rezago institucional.

A pesar de que anualmente ingresan miles de denuncias y en la gran mayoría de ellas se inician carpetas de investigación, sólo una fracción mínima avanza hacia decisiones sustantivas que impliquen una respuesta efectiva para las víctimas o el control judicial de la actuación ministerial. En particular, el ejercicio de la acción penal —que constituye la transición formal hacia la sede judicial— se mantiene persistentemente bajo, alcanzando apenas alrededor de 6% del universo de casos acumulados, lo que refleja una limitada capacidad de investigación, integración probatoria y litigación penal por parte de las fiscalías.

Asimismo, el uso intensivo del archivo temporal como principal forma de determinación revela una estrategia de gestión orientada más a la administración del rezago que a la resolución real de los conflictos penales. Aunque



jurídicamente el archivo no implica el cierre definitivo del caso, en la práctica se convierte en un mecanismo de estancamiento prolongado, sobre todo en ausencia de controles periódicos de reactivación de investigaciones. Esta lógica contribuye a que, año con año, el número de casos pendientes en fiscalías se acumule y prácticamente se duplique en el periodo analizado, sin que exista una capacidad equivalente de salida hacia determinaciones definitivas o judicialización.

El análisis sistémico del flujo también pone de relieve la débil articulación entre policías, fiscalías y tribunales. Millones de reportes recibidos por las policías a través de los sistemas telefónicos de emergencias 911 y 089 no encuentran cauce hacia investigaciones formales, lo que limita tanto el acceso efectivo a la justicia como el aprovechamiento de información criminal valiosa para la persecución penal. Esta desconexión inicial se replica posteriormente en la transición entre fiscalías y tribunales, donde sólo una proporción muy reducida de los casos investigados se transforma en causas penales. Como resultado, los tribunales reciben pocos asuntos en términos relativos, pero aun así presentan altos niveles de rezago, lo que sugiere problemas adicionales de gestión procesal y duración de los procedimientos.

Por otra parte, en sede judicial advertimos la alta proporción de asuntos que concluyen como “otras resolu-

ciones”, lo que sugiere que una parte relevante de la actividad judicial no queda claramente clasificada en términos de resultados sustantivos (sentencia condenatoria, absolutoria, sobreseimiento o salida alterna). Esta agregación residual dificulta evaluar si el sistema está resolviendo conflictos penales de fondo o simplemente cerrando asuntos por razones procesales, administrativas o incidentales. En términos analíticos, esta categoría introduce opacidad en la medición del desempeño judicial, ya que impide distinguir entre resoluciones que implican control judicial efectivo del caso y aquellas que solo representan una terminación formal sin impacto en la rendición de cuentas penal.

Cuando una proporción relevante de causas penales concluye como *otras resoluciones*, se rompe la cadena lógica entre el ejercicio de la acción penal y el resultado judicial. Esto dificulta evaluar si las fiscalías están llevando a los tribunales casos con viabilidad jurídica suficiente o si, por el contrario, una parte significativa de las judicializaciones se traduce en cierres atípicos por deficiencias en la investigación, integración o litigación, o incluso alguna salida que pudiera considerarse efectiva como los acuerdos entre partes. En este sentido, la categoría “otras resoluciones” puede funcionar como un indicador indirecto de fallas estructurales previas, pero al no estar desagregada, impide identificar con precisión si el problema se origina en la Fiscalía, en la dinámica procesal o en la gestión judicial.

CAPÍTULO 4

Índice de Impunidad Penal Institucional¹⁹

Marco teórico-conceptual de cómo medir la impunidad en México y en el mundo

Al principio de este reporte señalamos la definición de impunidad propuesta por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los *Principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (Principios Joinet, 2005):

La inexistencia, de hecho o de derecho, de la responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como la falta de inves-

tigación, procesamiento, enjuiciamiento y condena de los responsables.

Mencionamos también la que propuso la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2011, como “la ausencia, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”. Señalamos que la impunidad también implica el incumplimiento de los deberes del Estado, en tanto que propicia que se repitan hechos violatorios de derechos de las personas, sobre todo de las víctimas y sus familiares.

Por último, dimos nuestra propia definición de impunidad para éste estudio:

¹⁹ Ver anexo metodológico.



La incapacidad del Estado para investigar, procesar y sancionar delitos, así como para producir resultados efectivos en materia de justicia penal.

Recordado tal contexto, ahora agregamos que, en México, la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP) ha publicado en cuatro ocasiones el Índice Global de Impunidad²⁰ (IGI 2015, 2017, 2020 y 2024). En él se analiza el nivel de impunidad en diversos países, incluido México. También ha publicado el Índice Global de Impunidad para México²¹ en tres ediciones (IGI-México 2016-2028 y 2022). En la última edición del IGI 2024, México se posiciona en el lugar 80 de 94 países analizados, resultando en los 15 últimos lugares, que lo colocan entre los países con mayor impunidad.

El IGI incluye la evaluación de dimensiones estructurales y funcionales de los sistemas de seguridad y de justicia, además de un índice sobre el respeto a derechos humanos. En cuanto al IGI-México, se analizan a más profundidad otros datos, como la cifra oculta, el deterioro de infraestructura y capacidad humana institucional, así como los resultados del desempeño estatal en el procesamiento de quejas por violaciones a derechos humanos dentro del proceso penal por los Organismos de Protección de Derechos Humanos.

Sin embargo, el IGI y el IGI-México no ofrecen un acercamiento detallado sobre los resultados en cada etapa del proceso penal. Esto lo consideramos indispensable para identificar tanto los casos que quedan en impunidad, como los que se resuelven mediante vías efectivas para víctimas y personas procesadas, además de que se relaciona con las responsabilidades de cada institución según la etapa procesal.

En las ediciones anteriores de *Hallazgos: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, una sección esencial se ha dedicado al análisis del panorama delictivo desde cómo percibimos los mexicanos a nuestras autoridades y los delitos que se denuncian o no, hasta los resultados que arroja el sistema por etapas procesales y la calidad de las diferentes salidas que ofre-

ce el sistema acusatorio en la “tubería procesal”. Incluso, desde el informe *Hallazgos 2017*²², se incorporó un Índice de Impunidad, cuya referencia inmediata es la fórmula diseñada en 2015 por la Comisión Internacional Contra la Impunidad de Guatemala (CICIG) que dio lugar a un Sistema de Medición de la Impunidad²³ en dicho país.

Así, el *Índice de Impunidad Penal Institucional* que proponemos en este y siguientes ediciones de *Radiografía de la Impunidad en México* se alinea con los estándares internacionales desarrollados por las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el sentido de evaluación estructural y de resultados del sistema de justicia, pero con un enfoque especializado en delitos. A su vez, nuestro indicador complementa esfuerzos como el de la UDLAP para analizar la impunidad a partir de sus resultados más detallados por etapa procesal e institución responsable.²⁴

Medición de la impunidad en el mundo

En Estados Unidos no existe un sistema único oficial que reporte un “índice de impunidad” como tal, pero ésta se mide de manera práctica a través de varios indicadores complementarios que, juntos, permiten evaluar qué proporción de delitos conocidos no termina en una resolución efectiva dentro del sistema de justicia. Estos indicadores son usados como aproximación a la incapacidad del sistema penal para investigar, detener y sancionar delitos. En ese país, los instrumentos utilizados para medir de manera complementaria la impunidad se enfocan en diferentes factores y tienen distintas metodologías. Entre las herramientas más utilizadas está la Encuesta Nacional de Victimización Criminal (*National Crime Victimization Survey*), que hemos mencionado en el apartado de cifra oculta de este reporte, y estima la ocurrencia de ciertos delitos y la tasa de reporte a las policías.

Una medición complementaria es el Programa Uniforme de Denuncia de Delitos (*Uniform Crime Reporting [UCR]*)²⁵, usado por agencias como el Buró Federal de

²⁰ Universidad de las Américas de Puebla, IGI- 2015, 2017, 2020 y 2024. En <https://www.udlap.mx/APII/igi-global.aspx>

²¹ Universidad de las Américas de Puebla, IGI-México 2016, 2018 y 2022. En <https://www.udlap.mx/APII/igi-Mexico.aspx>

²² México Evalúa (2018). *Hallazgos 2017: Evaluación y seguimiento de la justicia penal en México*. En <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>

²³ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2016). *Sistema de medición de impunidad en Guatemala* [Documento técnico]. CICIG. https://www.cicig.org/history/uploads/documents/2015/Docto_SisMedImp_20160414.pdf

²⁴ Aunque el sistema de justicia penal acusatorio se terminó de implementar en junio de 2016, en los primeros censos del INEGI se advierte un ajuste a las categorías del proceso penal. Entre 2017 y 2019, se combinaban variables propias del sistema inquisitivo mixto con las del acusatorio, por lo que para efectos del seguimiento temporal que manejamos en este estudio se consideraron los datos a partir del CNPJE 2020 (datos de 2019) en adelante que ya se encuentran ajustados y homologados, permitiendo la construcción de índices.

²⁵ Uniform Crime Reporting Program, Federal Bureau Investigations. En <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/more-fbi-services-and-information/ucr> y <https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/crime-trend>

Investigaciones (*Federal Bureau of Investigation* [FBI]). El UCR mide la tasa de aclaración de casos (*clearance rate*), mediante el arresto, presentación de cargos formales o resolución del caso por causas no atribuibles a la autoridad (muerte del agresor, falta de cooperación de las víctimas para continuar o negativa de extradición por parte de otro país).

Finalmente, otro indicador utilizado es la tasa de condena judicial (*conviction rate*), que mide eficacia judicial y de fiscales una vez iniciado el proceso penal. Aunque muchas jurisdicciones procesan pocos casos en proporción a los delitos ocurridos, una vez que se presenta una acusación formal ante la Corte, las tasas de condena suelen ser relativamente altas (entre 60 y 80% en cortes estatales y 97% en cortes federales), mayormente por acuerdos mediante la “negociación de culpabilidad” (*plea bargaining*), que es equivalente al procedimiento abreviado mexicano. Como ejemplo de estas estadísticas, tenemos el Programa de Estadísticas de Justicia Federal de la Oficina de Estadísticas Judiciales (*Federal Justice Statistics Program of the Bureau of Justice Statistics* [BJS]).

En el Reino Unido tampoco existe un indicador oficial único denominado “índice de impunidad”. Al igual que en Estados Unidos, ésta se mide de manera indirecta y desagregada a partir de indicadores que reflejan en qué etapas del sistema de justicia penal se pierden los casos, desde la ocurrencia del delito hasta su resolución judicial. El enfoque británico es particularmente sólido en la separación conceptual entre delito ocurrido, delito registrado y resultado judicial. Para estimar delitos ocurridos se utiliza la Encuesta sobre Delincuencia en Inglaterra y Gales (*Crime Survey for England and Wales* [CSEW]), que mencionamos también en el apartado de cifra oculta.

Otra medición, una vez que el delito ha sido reportado, es el Crimen Registrado por la Policía (*Police Recorded Crime*)²⁶, que permite analizar delitos oficialmente registrados, tasas de resolución policial (*outcomes*: cargo formal, resolución fuera de tribunales e investigación cerrada sin identificación de responsable) e identificación de sospechosos. Finalmente hay instrumentos de medición en el Servicio de Fiscalía de la Corona (*Crown Prosecution Service*)²⁷ y Estadísticas de Tribunales (*Courts Statistics*). En estos instrumentos se mide la proporción

de casos que llegan a juicio, las tasas de condena (*conviction rate*) y la duración de los procesos.

El caso del Reino Unido es relevante para el índice que presentamos porque distingue claramente entre reporte, registro, investigación y cargos. Además, reconoce que no todos los delitos deben ni pueden llegar a juicio, pero hace visible dónde se concentran las pérdidas de casos. El caso británico refuerza una idea central: la impunidad no se mide sólo por sentencias, sino por la proporción de delitos que logran avanzar de manera efectiva entre etapas institucionales. Una característica a resaltar de las mediciones en este país es que la información de las autoridades es actualizada de manera cuatrimestral.

En cuanto a resultados, mientras que en Estados Unidos la tasa de condena fue de 91% en 2023 para delitos federales²⁸, en Reino Unido fue de 81%²⁹ e incluye sentencias de cortes locales. En ambos sistemas se observa que en la etapa judicial las tasas de condena son elevadas una vez que el caso llega a juicio, lo que confirma que la principal fuente de impunidad se concentra antes de la judicialización. Así, la impunidad se interpreta como el resultado de una baja conversión de delitos registrados en cargos formales, más que como un problema de desempeño jurisdiccional. Es decir, en estos países la impunidad se manifiesta principalmente en la baja proporción de delitos reportados que culminan en una sanción penal, más que en las tasas de absolución judicial. A diferencia de nuestro caso, en Estados Unidos y Reino Unido la etapa previa a la judicialización depende de los esfuerzos conjuntos de policías y fiscales, mientras que en México el enfoque —a pesar de la reforma hacia un sistema acusatorio— se concentra sólo en las fiscalías.

Medición de la Impunidad desde México Evalúa

Apunte metodológico

El objetivo del *Índice de Impunidad Penal Institucional* es dar seguimiento a los resultados de los sistemas de justicia penal estatales (fuero común) a partir de las diferentes salidas que ofrece el CNPP en función de si resuelven o no de manera efectiva los casos que ingresan.

²⁶ Reported Record Crime, Justice Data, UK Government. En <https://www.cps.gov.uk/annual-report-accounts-2024-25> <https://data.justice.gov.uk/cjs-statistics/cjs-crime>

²⁷ Crown Prosecution Service. En <https://www.cps.gov.uk/publication/cps-data-summary-quarter-2-2025-2026#c3>

²⁸ Federal Justice Statistics, 2023, March 2025. En <https://bjs.ojp.gov/document/fjs23.pdf>

²⁹ Crown Prosecution Service, Annual Report and Accounts 2024–2025, <https://www.cps.gov.uk/annual-report-accounts-2024-25>



Por caso nos referimos de forma genérica a un asunto que durante el proceso penal toma la forma jurídica de carpeta de investigación en fase ministerial o de causa penal en fase judicial. Por soluciones efectivas nos referimos a las que contemplan la reparación del daño a las víctimas o resuelven el caso (salidas alternas, anticipadas y sentencias).

Este indicador se aplica para el Sistema de Justicia Penal Acusatorio; en específico, para adultos, por lo que no incluye casos del sistema inquisitivo tradicional, ni del sistema de justicia penal para adolescentes.

Fórmula:

$$\text{Impunidad} = \left[1 - \left(\frac{\text{Salidas alternas y anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Universo de casos} - \text{Desestimaciones}} \right) \right] * 100$$

El indicador se construye a partir de la identificación y clasificación de las distintas salidas procesales que puede tener un caso penal, frente al porcentaje de casos que no se resolvieron de manera efectiva en un año determinado, respecto al total de casos que el sistema debía resolver en ese mismo periodo. De forma complementaria, el porcentaje restante corresponde a la efectividad del sistema.

El indicador presenta un rango de valores de 1 a 100 puntos porcentuales. La unidad de medida es el porcentaje de casos sin solución efectiva, no un conteo absoluto ni una calificación normativa. Su lectura es directa: a medida que el porcentaje aumenta, se incrementa el número de casos que no se resuelven de manera efectiva y, por ende, el nivel de impunidad. Mayor impunidad significa que el sistema no logró ofrecer una respuesta satisfactoria (efectiva) a la mayoría del universo de casos en ese año. Un indicador de 80 implica que ocho de cada 10 casos que el sistema debía resolver en ese año no alcanzaron una salida procesal efectiva, mientras que sólo dos sí lo hicieron. Una entidad con un valor del 50% es una entidad donde solo uno de cada dos casos se resuelve con salidas efectivas, mientras que el otro caso no tuvo solución óptima. De esta manera, el indicador no mide percepciones, acceso a la justicia ni incidencia delictiva, sino exclusivamente resultados institucionales observables a partir de información de las instituciones del SJP.

La fórmula del indicador parte del universo total de casos y descuenta aquellas resoluciones que se consideran salidas efectivas del proceso penal, así como algunas desestimaciones que, por su naturaleza jurídica, no pueden culminar en una solución efectiva.

Las salidas alternas y anticipadas incluyen únicamente aquellas en las que se decretó la extinción de la acción

penal y se alcanzó la reparación del daño o una solución jurídica definitiva, tales como acuerdos reparatorios cumplidos, criterios de oportunidad con extinción, y suspensiones condicionales del proceso cumplidas. Las sentencias comprenden tanto las condenatorias como las absolutorias y mixtas en juicio oral y sólo las condenatorias que derivan de procedimiento abreviado, bajo el criterio de que todas constituyen una respuesta judicial definitiva al caso.

El universo de casos representa la carga total que una fiscalía tiene que resolver en un año y se integra por las carpetas de investigación iniciadas, las pendientes del año anterior y aquellas en estatus de archivo temporal. Por su parte, las desestimaciones —como la facultad de abstenerse de investigar, incompetencias, acumulaciones y el NEAP por causales de sobreseimiento— se restan del universo, bajo el supuesto metodológico de que estos casos no eran susceptibles de alcanzar una solución efectiva en el periodo analizado.

En cuanto a fuentes de información, el Índice utiliza exclusivamente datos reportados por las autoridades al INEGI para el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), en su edición 2025, que reportan información correspondiente al año 2024. Para algunas variables específicas —como casos pendientes o archivos temporales— se emplean también ediciones anteriores de los mismos censos, lo que garantiza consistencia temporal y comparabilidad entre entidades federativas.

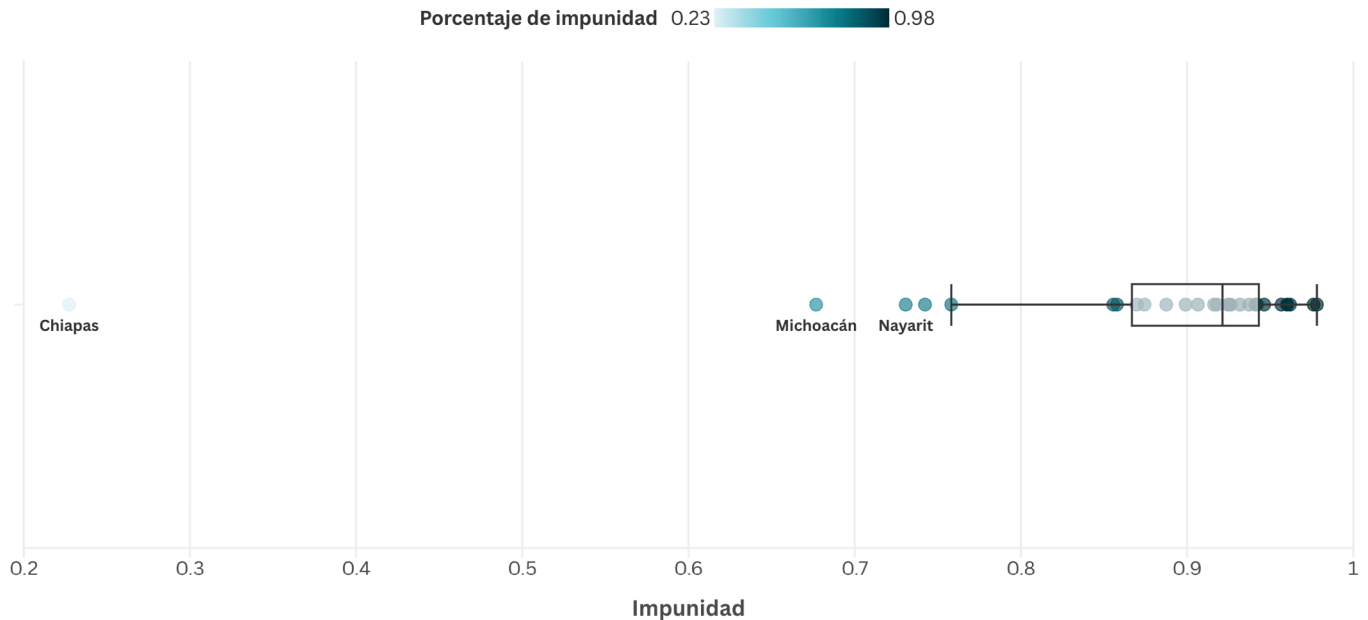
Finalmente, el Índice se calcula a nivel estatal, por lo que se agregan las variables de todas las entidades que cumplen con los criterios mínimos de información. Para contar con un parámetro de comparación nacional se aplica la media de los estados. Las entidades que no reportan variables indispensables —como el total de carpetas iniciadas o pendientes del año anterior— son excluidas del cálculo, ya que su inclusión subestimaría la impunidad. Este enfoque refuerza el carácter del *Índice de Impunidad Penal Institucional* como un indicador de desempeño institucional, orientado a la evaluación comparada y al diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

Entidades que no forman parte del cálculo

Como hemos mencionado, las fuentes de este indicador son datos de censos del INEGI, por lo que las entidades que no reportaron de manera completa la información a esta institución quedaron fuera del estudio.

Gráfica 19. Análisis de rango intercuartílico (IQR) de los valores de impunidad a través de boxplot

El boxplot muestra que los valores de Yucatán, Nayarit, Michoacán y Chiapas podrían ser valores estadísticamente atípicos debido a su posición alejada respecto a la distribución.



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se utiliza el rango intercuartílico (IQR) para detectar entidades cuyos niveles de impunidad se apartan de manera relevante del conjunto, lo que puede indicar comportamientos extremos o patrones atípicos.

Baja California Sur, Sonora y Tabasco no reportaron en el CNPJE de 2024 el dato sobre casos pendientes, es decir, tenemos información incompleta de carpetas de investigación iniciadas y/o casos pendientes del año anterior, por lo que incluirlos en el indicador les daría una ventaja injusta en la medición.

Hidalgo tampoco participa en las mediciones ya que solicitó a México Evalúa no ser parte del presente estudio debido a que tuvieron problemas en el proceso de reporte al INEGI en el CNPJE 2025.

Utilizamos una gráfica tipo *boxplot*³⁰ para analizar la distribución de las variables y, en su caso, identificar valores atípicos, es decir, en este caso las entidades que presentan valores muy bajos o muy altos sobre los resultados de impunidad. La gráfica 19 muestra que hay cuatro estados con valores de impunidad estadísticamente atípicos que se apartan de manera relevante del comportamiento general del resto de las entidades federativas: Yucatán, Nayarit, Michoacán y Chiapas. Consideramos que hay razones prácticas que sustentan los valores de

impunidad de las primeras tres entidades. Sin embargo, el de Chiapas podría no ser explicado por el desempeño de sus instituciones, sino por datos inconsistentes, así que eliminamos a la entidad de los resultados. Esto no significa que no reconocemos los buenos resultados y avances que ha tenido la entidad en justicia penal. Pero para el *Índice de Impunidad Penal Institucional* sus resultados salen demasiado de los rangos estadísticos “normales” por lo que no se le incluyó en este análisis.

Nota sobre eliminación de Chiapas

Esta entidad sale de los rangos típicos del indicador debido a que reporta al INEGI un número improbable de casos solucionados en sede ministerial por MASC, lo que hace sobresalir a esta entidad con niveles muy bajos de impunidad. Al mismo tiempo, Chiapas presenta el porcentaje más bajo de apertura de carpetas de investigación (30%) respecto de las denuncias presentadas, cuando el promedio de todos los estados es 84%. Es decir, los casos no fluyen a las instituciones de justicia

³⁰ Un diagrama de caja y bigotes (boxplot) es una herramienta estadística gráfica que resume la distribución, simetría, dispersión y valores atípicos de un conjunto de datos numéricos.



desde un principio. Esto coincide con los resultados de cifra oculta donde Chiapas ocupa el cuarto lugar con menor número de denuncias frente a la victimización. Por otra parte, también es el único estado que tiene un porcentaje por encima del 100% de acuerdos reparatorios cumplidos (170%), respecto al total de carpetas de investigación derivadas a MASC. Esto se podría explicar porque están reportando los acuerdos reparatorios y no las carpetas de investigación derivadas a MASC donde se cumplieron los acuerdos y se decretó la extinción de la acción penal. Es decir, una carpeta —que es la unidad de medida para esta variable— puede implicar diversos acuerdos cuando se envía a MASC, y lo que está reportando Chiapas es cada uno de esos acuerdos y no el número de carpetas.

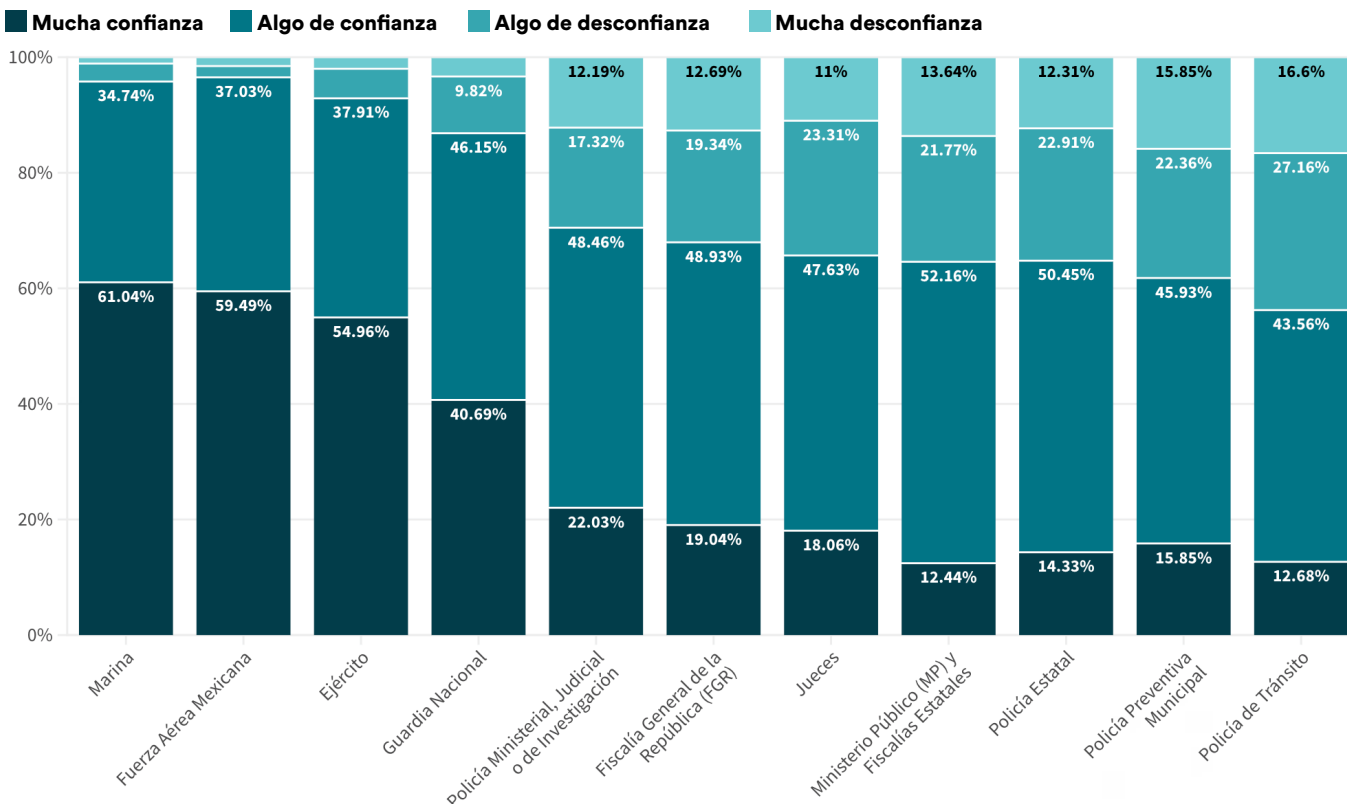
Sobre la inclusión de Nayarit

A diferencia de Chiapas, Nayarit sí está incluido en este Índice pese a que también se aleja de la normalidad. La

razón es que sus resultados están equilibrados en las diferentes salidas efectivas del proceso. Así, por ejemplo, 13.83% de su universo de casos culminó por acuerdos reparatorios cuando el promedio de los estados es 4.11%. En suspensión condicional del proceso también resolvieron el 4.95% de su universo, cuando el promedio es de 0.54%. Por último, en procedimientos abreviados fue la entidad con la proporción más alta, 4.3%, cuando el promedio de los estados es de 0.38%. A estos resultados hay que agregar su incidencia delictiva muy baja en comparación con el resto de las entidades, por lo que sale con un porcentaje de impunidad atípicamente bajo (73.07%). Adicionalmente, de acuerdo a la ENVIPE, Nayarit presenta niveles altos de confianza ciudadana en las instituciones del sistema de justicia penal (Fiscalía 60.7% y Jueces 66.4%), en comparación con el resto de entidades, y una cifra oculta de 91.8%, por debajo del 93.2% nacional, lo que sugiere que las acciones de fortalecimiento rindieron frutos en cuanto a un mayor acercamiento con la ciudadanía y una mayor efectividad en la resolución de casos.

Gráfica 20. Porcentaje de población según el nivel de confianza a las autoridades de seguridad y justicia en Nayarit

Datos de 2024. El porcentaje de percepción de confianza se estima en relación a la población que identifica a la autoridad.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2025.

Desde el cambio al sistema de justicia penal acusatorio, Nayarit recibió mucha asistencia de la cooperación internacional —principalmente de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development* [USAID])— para fortalecer las capacidades institucionales de la Fiscalía General y el Poder Judicial. En los últimos años, de la mano de USAID, la Fiscalía elaboró una política ciudadana de persecución penal que permitió enfocar los esfuerzos en objetivos estratégicos y optimizar los recursos disponibles. Los efectos de la implementación de esta política se pueden observar en la utilización amplia y diversa de las salidas alternas y anticipadas como los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado. Además, desde México Evalúa se dio seguimiento puntual al desempeño del sistema de justicia penal a través de la serie *Hallazgos desde lo local* de 2020 a 2024 y de la Red Justicia³¹, lo que abrió la posibilidad de brindar retroalimentación y recomendaciones específicas para mejorar la justicia en el estado.

Sobre la inclusión de Michoacán

Aunque Michoacán también tiene valores atípicos, se decidió incluirlo en el estudio pues la causa de estas cifras inusuales es el alto volumen de casos solucionados mediante MASC. Específicamente, resuelven 23.36% de su universo de casos por esta vía en sede ministerial y judicial. Esto lo hace la entidad con la mayor proporción de esta figura, misma que se considera en términos generales como una salida legítima. En este caso, sería necesario revisar la calidad y grado de satisfacción de las víctimas con los acuerdos reparatorios, así como la fortaleza de sus centros de justicia alternativa, que son parte importante de la política criminal en el Estado.

Sobre la inclusión de Yucatán

Aunque Yucatán también presenta valores inusitados de acuerdo al análisis de *boxplot*, se decidió mantener a la entidad pues —al igual que Michoacán— parte de su divergencia frente al promedio se debe al alto porcentaje de casos que resuelven por MASC en sede ministerial. En 2024 iniciaron 4,147 carpetas de investigación y resolvieron por MASC 3,483, un número que parece improbable hasta que se considera que también tenían 11,360 casos en archivo temporal en 2023. Es posible

que el alto nivel de casos resueltos a través de los MASC, incluya casos pendientes de resolver y que estaban en archivo. Yucatán, así como Chiapas, cuenta con un alto nivel de población de pueblos indígenas, que suelen aplicar la justicia de acuerdo a sus usos y costumbres en lugar de recurrir a las vías de justicia formal. Esta hipótesis podría confirmarse, ya que también estas entidades federativas registran un reducido número de casos que entran al SJP. Debido a ese reducido número de entradas, sus números son más sensibles a los análisis de proporciones.

Variables que componen la métrica

Salidas alternas y anticipadas

- Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal
- Acuerdos reparatorios MASC (cumplidos)
- Acuerdos reparatorios aprobados por el Ministerio Público en los que se decretó la extinción de la acción penal (cumplidos)
- Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal en intermedia
- Acuerdos reparatorios aprobados por la persona juzgadora de control o garantías (cumplidos)
- Suspensión condicional del proceso

Sentencias

- Procedimiento abreviado - Sentencia condenatoria
- Juicio Oral
 - Sentencia condenatoria
 - Sentencia absolutoria
 - Sentencia Mixta

Universo de casos

- Carpetas de investigación iniciadas en año objetivo
- Carpetas de investigación pendientes al final del año anterior al año objetivo
- Archivos temporales determinados en el año anterior al año objetivo

Desestimaciones

- Facultad de abstenerse de investigar
- Incompetencia (inicial)
- No ejercicio de la acción penal por la actualización de alguna causal de sobreseimiento
- Acumulación (etapa inicial)
- Incompetencia (etapa intermedia)
- Acumulación (etapa intermedia)

³¹ Para más detalles, ver <https://redjusticia.mexicoevalua.org/nayarit-hallazgos-locales/>



Análisis de resultados

La media en 2024 de los 27 estados estudiados es de 89.42% de impunidad. Es decir que, en promedio, sólo 10.58% del universo de casos fueron resueltos de forma efectiva mediante las soluciones efectivas que ofrece el CNPP ya sea en fiscalías o tribunales.

Entidades que lideran el Índice de Impunidad Penal Institucional

Los cinco estados que presentan menos impunidad de acuerdo a este ranking son: Michoacán (67.68%), Nayarit (73.07%), Yucatán (74.23%), Puebla (75.81%) y Tlaxcala (85.56%).

Un punto en común de las entidades que lideran el listado, es que presentan una mayor participación de soluciones legales al conflicto, tales como salidas alternas y anticipadas válidas (MASC en Fiscalía, suspensión condicional del proceso, y criterios de oportunidad aplicados efectivamente) y sentencias. Esto reduce la impunidad porque la mayor parte de los casos tiene un desenlace

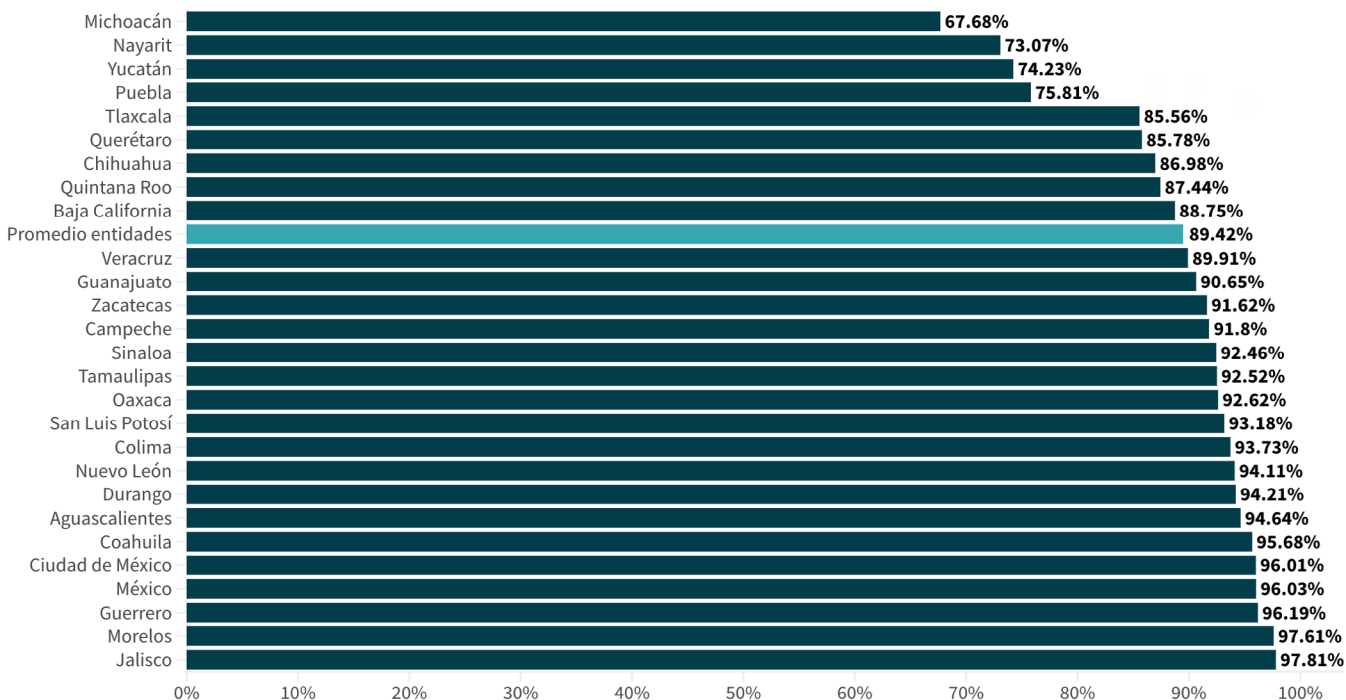
jurídico verificable, en lugar de quedar abiertos o sin resolución. En comparación con entidades de alta impunidad, estos estados muestran menor dependencia del archivo temporal. Esto podría implicar que tienen mejores capacidades de investigación inicial o sistemas de filtración temprana de casos que los orientan hacia salidas efectivas válidas.

Michoacán, Nayarit, Yucatán, Puebla y Tlaxcala destacan por una mejor transición de la investigación hacia la judicialización, lo que implica mayor eficacia en la integración de carpetas, y mayor probabilidad de llegar a una salida judicial o alternativa. Aunque no necesariamente resuelven más casos en términos absolutos, estos estados muestran un mejor equilibrio entre ingresos y salidas, lo que se traduce en menor acumulación de rezago relevante para el indicador, y mayor capacidad de "cerrar" casos dentro del periodo de observación.

Aunque Michoacán enfrenta problemas de seguridad, su Fiscalía logra activar el proceso penal en la mayor parte de los casos que entran al sistema. Es una entidad en la que se advierte una política de no aplicar criterios de oportunidad, pero que incentivan el uso de los MASC,

Gráfica 21. Índice de impunidad por entidad

Datos de 2024. El indicador captura el porcentaje de casos que no fueron resueltos efectivamente en el año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025 y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2025.

Nota: No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque su porcentaje de impunidad es estadísticamente atípico (outlier).

respecto de los cuáles tienen una buena proporción de acuerdos cumplidos en sede ministerial (9,635 contra el promedio de los 27 estados analizados de 4,206), pocos en el ámbito judicial (127 contra el promedio de los 27 estados analizados de 223 casos resueltos en esta vía). Tampoco utilizan mucho la suspensión condicional, apenas 479 casos fueron resueltos por esta vía. Descartan un número importante de casos por NEAP (20,222 o 21.12%) y cargan con un número importante de casos de archivo temporal determinado (28,892 casos o 51.48%) y casos pendientes (20,406 o 21.31%) del 2023.

Yucatán, por su parte, destaca por contar con un sistema de justicia con pocas entradas y salidas efectivas para una proporción de casos importante —principalmente de MASC—. Sin embargo, tienen un uso amplio del archivo temporal y del NEAP, lo que eleva la proporción de casos con desenlace formal. Específicamente, en 2024 reportó 12,913 casos determinados como archivo temporal, que representa el 78.28% de las determinaciones.

Si bien Puebla maneja altos volúmenes de carpetas, es la tercera entidad que determina con más frecuencia en el país el NEAP (51%, en términos absolutos: 57,399 carpetas de investigación) y parece tener una política de no archivos temporales. Si bien el NEAP es una salida procesal que da certeza sobre el cierre de un caso —comparado con el archivo que deja en el limbo la determinación definitiva—, en el panorama de Puebla, ante una proporción tan elevada de NEAP, se recomienda una revisión sobre las causales que dan lugar a esta determinación. Por otra parte, en la entidad se utilizan como vías de solución efectiva los MASC en sede ministerial con 5,754 de casos resueltos contra el promedio de las entidades de 4,206. Resalta que la suspensión condicional que implica la judicialización de casos es muy baja: por esta vía resolvieron sólo 313 casos, frente a un promedio de 905 de las entidades evaluadas.

La característica de Tlaxcala es que tiene un nivel muy bajo de entradas al sistema (3,416). Gracias a ello, puede resolver, mediante salidas alternas efectivas y sentencias, una proporción importante de casos respecto de las carpetas iniciadas. Tiene muy pocos archivos y utiliza con cierta frecuencia los MASC. De este modo, la congestión ministerial es baja en términos relativos, lo que facilita el cierre oportuno.

Querétaro, en sexto lugar, merece una mención especial al presentar uno de los mejores balances entre carga y resolución, tanto en sede ministerial como judicial. Además, su sistema privilegia soluciones jurídicas tem-

pranas y verificables. Así, muestra un desempeño más integral a lo largo del proceso y un uso racional de las salidas efectivas. Esto es porque combina alta imputación, uso extensivo de MASC, así como baja dependencia del archivo. De hecho es una de las entidades que ha impulsado la justicia cívica en los últimos años como una salida a la impunidad para los casos de baja conflictividad. Esta medida, a la vez que descarga al sistema de justicia, presenta la ventaja de dar a la ciudadanía respuestas más inmediatas. El caso de Querétaro³² implica el reto de generar indicadores que midan el impacto de la justicia cívica en la disminución de la impunidad y el impacto en la disminución de la carga al proceso penal.

Entidades que registran mayor impunidad

En el extremo opuesto, las cinco entidades con mayor impunidad son Jalisco (97.81%), Morelos (97.61%), Guerrero (96.19%), Estado de México (96.03%) y Ciudad de México (96.01%).

Jalisco se caracteriza por un alto número de casos resueltos mediante MASC (13,063, equivalentes a 1.97%), considerando tanto sede ministerial como judicial que es prácticamente el doble del promedio de las 27 entidades analizadas (6,950). No obstante, cuando se considera el número de casos que iniciaron en 2024 (122,202), los pendientes al final de 2023 (470,366), y los que habían determinado como archivo temporal (69,920) el número de casos solucionados se minimiza. El rezago de años pasados y el alto volumen de entradas anuales —que también se van acumulando en impunidad— hace que los resultados positivos tengan muy poco impacto.

En Morelos se utilizan moderadamente los MASC (1573 casos o 2.03%) y los casos judicializados también son pocos (2,347 en 2024, más 693 del año anterior). Si se les compara con el total de los casos iniciados en la Fiscalía en un año (46,785) y los que se determinaron como al archivo en el año anterior (12,301) más pendientes del año anterior (18,270), resultan en un alto nivel de impunidad.

Guerrero sigue el mismo patrón. En 2024, el número de entradas a la Fiscalía fue de 24,369 casos, más los 69,396 casos pendientes. Al confrontarlo con el número de casos en los que el Ministerio Público determinó el NEAP (5,813 casos) y los MASC en ambas sedes (3,186 equivalente a 3.38%), registra un alto volumen de casos a los que el SJP no dio solución.

³² Un mejor sistema de justicia es posible, Caso Querétaro, México Evalúa, 2025. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2025/08/reporte-visita-de-campo-queretaro.pdf>



El Estado de México finaliza con un considerable número de aplicación de criterios de oportunidad con 10,819 casos (equivalente a 1.45%), NEAP (18,209 casos equivalentes al 2.44%) y abstenciones de investigar (15,844 casos equivalente al 2.07%). También utiliza los MASC en gran cantidad (9,533 o 1.28%), pero todos estos resultados se pierden en un mar de casos iniciados y pendientes. En 2024 inició 362,279 casos y tenía 184,117 sin solucionar. Además a esos casos se suman 199,987 que se reportan como archivos temporales de 2023, por lo que los esfuerzos de solucionar mediante mecanismos alternativos de justicia quedan cortos, frente al volumen que queda impune.

La Ciudad de México resolvió una cantidad de casos considerables por suspensión condicional (5,718) y por procedimientos abreviados (4,682) pero al considerar el la cantidad de casos iniciados en 2024 (220,028), los casos pendientes (74,156) y los casos determinados como archivo temporal del año anterior (128,756); el porcentaje de suspensiones representa sólo el 1.35% y los abreviados el 1.11% del universo de casos. Esto significa que aunque en número absolutos resolvieron más casos que otras entidades, en proporción su resultado no fue suficiente para obtener un porcentaje más alto de efectividad.

El común denominador de estas entidades es un volumen importante de entradas y de casos que se van acumulando y generan impunidad. Aunque en estos estados también se advierte un esfuerzo importante para tratar de solucionar casos mediante MASC, suspensión condicional o aplicación de criterios de oportunidad, o en su caso a través del NEAP, la impunidad se mantiene alta.

Por otra parte, una característica común en todo el país —aunque por ahora sólo lo tenemos como elemento para dimensionar el tamaño de la impunidad y las respuestas estatales al delito—, es que la comparación entre las llamadas de emergencia a instituciones de seguridad estatal y municipal, supera por mucho el número de carpetas de investigación que se abren en las fiscalías. En promedio, las fiscalías del país reciben apenas una cuarta parte (25.9%) de denuncias frente al total de reportes que reciben las policías locales.

Estos datos sólo son comparables: no significa que las carpetas de investigación sean una proporción respecto de las llamadas a las policías locales (089 y 911). Ya sabemos que, en la generalidad de los casos, los reportes policiales no se convierten en carpetas, y más bien la principal fuente de entrada de las fiscalías, son denuncias presentadas ante el propio Ministerio Público.

Tabla 1. Porcentaje de carpetas de investigación abiertas respecto al número de llamadas de emergencia

	Llamadas procedentes por temas de seguridad al 911 y 089	Carpetas de investigación ingresadas	Porcentaje de carpetas de investigación abiertas respecto al número de llamadas a números de emergencia
Entidad			
Estado de México	661,679	362,279	54.75
San Luis Potosí	109,454	58,009	53.00
Oaxaca	73,120	37,692	51.55
Morelos	121,003	46,785	38.66
Michoacán	123,087	46,468	37.75
Zacatecas	68,474	25,342	37.01
Veracruz	274,058	80,364	29.32
Guerrero	89,507	24,369	27.23
Guanajuato	545,069	148,016	27.16
Colima	96,390	25,120	26.06
Jalisco	475,480	122,202	25.70
Promedio de entidades	296,964	69,255	24.71
Durango	82,771	19,290	23.31
Puebla	364,711	79,484	21.79
Ciudad de México*	1,018,572	220,028	21.60
Aguascalientes	191,480	40,544	21.17
Quintana Roo	237,178	49,346	20.81
Coahuila	294,663	59,772	20.28
Sinaloa	161,448	32,141	19.91
Nayarit	64,031	12,543	19.59
Baja California	631,750	100,967	15.98
Querétaro*	375,838	57,976	15.43
Tamaulipas	263,666	39,666	15.04
Chihuahua	537,183	77,087	14.35
Campeche	98,314	12,017	12.22
Nuevo León	713,261	84,812	11.89
Tlaxcala	87,807	3,416	3.89
Yucatán	258,025	4,147	1.61

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (CNSPE) 2025; Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPE) 2025 y Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 911 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: En el caso de la Ciudad de México, la cifra reportada corresponde exclusivamente a llamadas al 911, ya que la entidad no informó al CNSPE el total de llamadas al 911 ni al 089. Por ello, se utilizó la cifra proveniente de la Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 911, la cual no incluye reportes al 089 ni a otros números de emergencia. En el caso de Querétaro, se empleó la cifra de dicha Estadística debido a inconsistencias en el dato reportado en el censo.



En esta comparación, destaca Querétaro. Es la única entidad que abre más carpetas de investigación que las llamadas reportadas a la Policía. Esto puede estar relacionado con el hecho de que su sistema de seguridad y justicia sí recibe denuncias a través de la Policía, y que a esas denuncias se les suman las que directamente se presentan ante la Fiscalía. Querétaro es ejemplo de que, cuando las instituciones se comunican y coordinan entre sí, se refleja en mejores resultados.

Por otro lado, llaman la atención los estados de Sonora (8.05%), Nuevo León (6.58%), Tlaxcala (5.33%) y Yucatán (1.54%), cuya proporción de carpetas de investigación en fiscalías es menor a un 10% de las llamadas que se realizan a las policías.

Aunque no todas las llamadas a la Policía deberían dar lugar a una carpeta —incluso en países de tradición acusatoria como Estados Unidos y Reino Unido esto tampoco sucede—, lo cierto es que las policías locales en México podrían tener un rol más activo en la investigación de delitos. A través del análisis de las noticias criminales o reportes de emergencia se aumentan las probabilidades de identificar a personas generadoras de violencia, modus operandi, lugares y vulnerabilidad de poblaciones víctimas de delito. Estos trabajos de inteligencia permiten detonar el proceso penal en los casos que así lo ameriten, con miras a que no queden impunes.

Análisis territorial: tendencias por entidad, región y categorías

A continuación, atendiendo a los elementos de la fórmula de impunidad, se desagregan los resultados del índice a nivel estatal. En primer término, analizaremos las salidas efectivas que produce el sistema (salidas alternas, criterios de oportunidad, suspensión condicional, sentencias), posteriormente profundizaremos sobre las desestimaciones (en particular el NEAP, que en algunos estados se ha detectado que es la vía utilizada para evitar el archivo), y finalmente desagregaremos del universo de casos cómo se comportan las entradas al sistema y el archivo temporal. En particular, el archivo se analiza con mayor detalle por constituir el mayor cúmulo de casos que quedan en la impunidad.

Mecanismos Alternativos de Solución de controversias: salida efectiva

Una de las conclusiones del capítulo sobre flujo procesal de casos es que la justicia alternativa está subutilizada. Cuando analizamos el porcentaje de casos resueltos por

MASC en proporción al universo de casos, se confirma que, en las 27 entidades analizadas en el indicador de impunidad, en promedio sólo 4.11% de sus casos se resuelven por Justicia Alternativa en sedes ministerial y judicial.

La justicia alternativa en México, a través de los MASC, constituye una herramienta estratégica para mejorar la eficiencia, efectividad y legitimidad del SJP, sin sacrificar legalidad ni derechos. Su principal ventaja radica en que permite resolver conflictos penales de forma anticipada, con menor uso de recursos institucionales y mayor protagonismo de las partes, en especial de la víctima.

Desde una perspectiva operativa, los MASC reducen de manera significativa la congestión ministerial y judicial, al ofrecer salidas legales distintas al juicio para delitos de menor gravedad o con condiciones específicas. Esto libera capacidad institucional para que fiscalías y tribunales concentren esfuerzos en casos complejos o de alto impacto.

En términos de resultados, la justicia alternativa tiende a generar mayores niveles de reparación del daño, ya que los acuerdos suelen centrarse en soluciones concretas para la víctima —económicas, restitutivas o simbólicas—, algo que el proceso penal tradicional no siempre garantiza, incluso cuando hay sentencia condenatoria.

Desde el punto de vista institucional, los MASC fortalecen la legitimidad del sistema de justicia, al ofrecer respuestas más rápidas, comprensibles y proporcionales al conflicto. Esto incide positivamente en la confianza ciudadana y en la disposición a denunciar, sin aumentar artificialmente la carga de trabajo judicial. A diferencia del archivo o el NEAP, la justicia alternativa no invisibiliza el conflicto, sino que lo gestiona de manera distinta y jurídicamente válida.

Desde una lógica de política pública y evaluación, la justicia alternativa permite reducir impunidad sin depender exclusivamente de sentencias, lo cual es crucial en sistemas con capacidades limitadas. Cuando se implementan con criterios claros, supervisión y registro adecuado, los MASC contribuyen a un sistema penal más funcional, menos punitivo y más orientado a resultados, sin debilitar el Estado de derecho.

En este sentido, es fundamental el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos reparatorios. Sin mecanismos de verificación, estos acuerdos pueden quedar en compromisos incumplidos, dejando a la víctima en una situación similar —o peor— que si el caso hubiera sido archivado. Desde una perspectiva técnica, un acuerdo no cumplido no constituye una salida efectiva, sino una falla del sistema que debe ser registrada y atendida.



El seguimiento es clave para la integridad y legitimidad del SJP. Cuando no se verifica el cumplimiento, los MASC corren el riesgo de convertirse en cierres procesales en los que no hubo justicia, lo que distorsiona los indicadores de desempeño y reduce artificialmente la impunidad en las estadísticas. Un sistema robusto debe distinguir entre acuerdos celebrados y acuerdos efectivamente cumplidos, con consecuencias claras ante el incumplimiento. El seguimiento a los acuerdos refuerza, además, la confianza y legitimidad institucional. Las personas están más dispuestas a aceptar y participar en mecanismos alternativos cuando saben que el Estado supervisa y respalda el cumplimiento.

Por otra parte, para fenómenos delictivos como la violencia familiar y violencia de género —que en muchas entidades ocupan las mayores cargas de trabajo en las instituciones de justicia— no están permitidos los MASC. La razón de ello es que estos conflictos, por su naturaleza, no cumplen las condiciones mínimas de voluntariedad, igualdad entre las partes y protección efectiva de derechos, y porque su uso implicaría riesgos graves de revictimización e impunidad. En los casos de violencia familiar y contra las mujeres existe una asimetría de poder entre el agresor y la víctima (dependencia económica, emocional, control, miedo) lo que impacta en la falta de voluntad real. Aplicar MASC podría normalizar la coerción y trasladar a la víctima la carga de negociar con su agresor. Además, este tipo de delitos no se trata de conflictos aislados, sino de patrones de conducta que suelen ir en aumento de ciclos de violencia. Resolverlos mediante acuerdos puede exponer a la víctima a nuevas agresiones, minimizar la gravedad del daño y romper las medidas de protección.

Además, en el marco del derecho internacional —en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, [CEDAW]) y la Convención de Belém do Pará—, en estos casos se exige debida diligencia reforzada. Los MASC son incompatibles con ese estándar porque no garantizan verdad, sanción y no repetición. En ese tenor, el marco normativo en México excluye expresamente estos delitos de los MASC³³, precisamente para proteger a la víctima y evitar impunidad.

Por lo anterior, es importante que para reducir los niveles de impunidad ante un fenómeno criminal tan común en México, las instituciones del sistema de justicia no intenten resolver este tipo de delitos mediante MASC.

Para ello existen otras soluciones, que implican mayores controles y también seguimiento puntual, como podría ser la suspensión condicional en sede judicial, que se analizará más adelante.

Regresando a los resultados de la aplicación de MASC tanto en sede ministerial como judicial en las 27 entidades analizadas, las que presenten una mayor proporción de casos resueltos por MASC frente al universo de casos son: Michoacán (23.36%), Yucatán (22%), Nayarit (13.83%) Tlaxcala (12.08%) y Puebla (11.37%). Y las entidades que menos reportan uso de MASC como proporción de su universo de casos en 2024 son: Coahuila de Zaragoza (3.07%), Morelos (2.03%), Jalisco (1.97%), Estado de México (1.28%) y Ciudad de México (0.78%).

Acuerdos reparatorios por MASC en fiscalías

Si hacemos un acercamiento a los MASC respecto de las carpetas de investigación iniciadas en el año en las fiscalías, inmediatamente sobresale Yucatán. La entidad resolvió el 83.9% de las carpetas iniciadas en 2024 por mecanismos alternativos (lo que en términos absolutos equivale a 3,483 casos). No obstante, resulta que su carga de trabajo es menor al promedio de los 27 estados analizados de resoluciones mediante MASC (4,206 casos). El hecho es que hay entidades federativas que aunque resuelven un número más elevado a través de MASC (Baja California: 10,520, equivalente a 10.42% del total de las carpetas de investigación iniciadas en 2024; Chihuahua: 10,301 [13.36%]; Guanajuato: 12,693 [8.58%]; Michoacán: 9,635 [20.73%]; Veracruz: 9,625 [11.98%]). En estos estados, este tipo de soluciones representan apenas una fracción respecto de las carpetas iniciadas en el año.

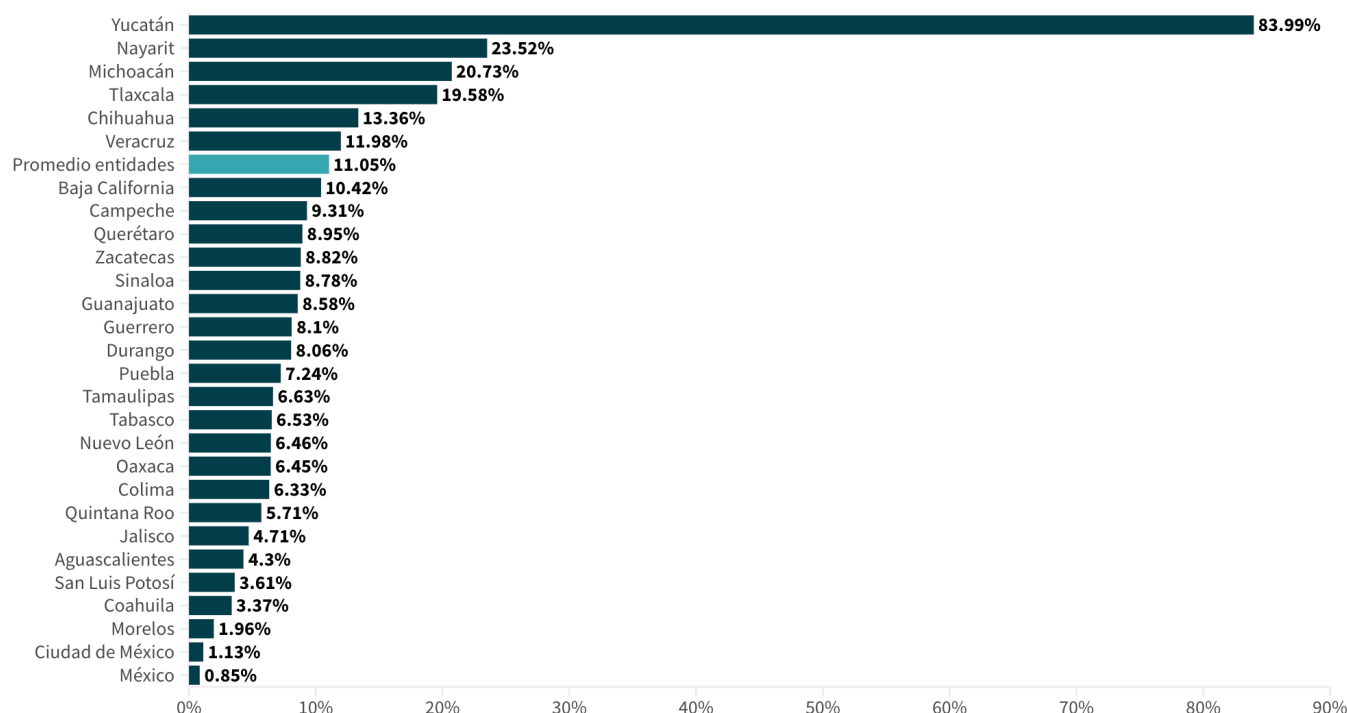
En particular, en el caso de Yucatán es recomendable —como ya se mencionó— una revisión de las entradas al sistema de justicia (una señal de alerta es la comparación de llamadas a la Policía respecto de las carpetas iniciadas en fiscalías), así como del alto volumen de casos archivados, y la calidad y seguimiento de los acuerdos reparatorios derivados de MASC en sede ministerial.

Por ejemplo, en el caso de Puebla se registra un volumen elevado de carpetas determinadas como NEAP (57,399 equivalente a 51.05%), lo que abre la posibilidad de examinar si dentro de estas decisiones existen

³³ El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 187 y la Ley Nacional de MASC en Materia Penal en su artículo 6, fracción III establecen que no proceden estos mecanismos en violencia familiar y delitos de género.



Gráfica 22. Porcentaje de casos concluidos por acuerdos reparatorios alcanzados en fiscalías estatales



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025.

Nota: No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque sus valores son estadísticamente atípicos (outliers).

asuntos que podrían haber recibido una respuesta más adecuada para las víctimas mediante mecanismos alternativos de solución de controversias. Esta revisión resulta particularmente pertinente si se considera que la entidad reporta, en términos absolutos, 12,782 casos resueltos (que representa el 11.37%) a través de estos mecanismos en ambas sedes. Un análisis más detallado permitiría distinguir qué proporción del no ejercicio obedece a imposibilidades legales o probatorias y en cuáles casos pudo haberse privilegiado una salida que garantizara la reparación del daño y una resolución más oportuna del conflicto.

En el extremo opuesto encontramos que las entidades que resuelven a través de MASC en menor proporción respecto a los casos iniciados mediante acuerdos reparatorios en sede ministerial son: el Estado de México (0.85%, con apenas 3,094 casos), Morelos (1.96%, 918 casos) y Coahuila (3.37%, con 2,016 casos). Estos números frente a las carpetas de investigación iniciadas

en el mismo año, representan una ínfima proporción de soluciones. En estas entidades —y en general en todo el país— es recomendable revisar las capacidades de los Centros MASC, ya que por ahí puede estar la solución en materia de política pública que impulse un uso más frecuente de esta forma de terminación del proceso que, como se mencionó, tiene la virtud de dar mayor protagonismo a las víctimas del delito.

Al respecto, el World Justice Project en un estudio de 2021, *Justicia para Sanar*³⁴, propone como hipótesis tres causas por las que no se utilizan los MASC de manera frecuente:

1. Resistencia de los operadores (en particular de los abogados particulares que alientan a sus representados a seguir las vías ordinarias, pues a los abogados les genera mayores beneficios económicos seguir todo un proceso, respecto de una resolución temprana del conflicto penal).

³⁴ *Justicia para sanar, entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México*, World Justice Project, 2021



2. Desconocimiento tanto de operadores como de la ciudadanía de los beneficios de la justicia alternativa, que además se compagina con la cultura punitivista: una buena proporción de las personas a las que se les pregunta por qué denuncian, responden que es para sancionar a la persona responsable.
3. Falta de identificación del ofensor, que evidencia deficiencias investigativas.

Acuerdos reparatorios por MASC en Tribunales

En términos generales, los controles institucionales y el carácter procedimental de los MASC generan más incentivos para elevar su calidad en sede judicial (tribunales) que en sede ministerial (fiscalías). En tribunales, los MASC cuentan con mayores controles formales y externos, ya que los jueces en principio tienen como misión asegurar la resolución justa de los casos, sin estar obligados a despresurizar el sistema, como sí ocurre con las fiscalías. Cuando un caso llega a MASC en sede judicial, un actor imparcial e independiente —como son los jueces— verifica la voluntariedad real de las partes, revisa la legalidad y proporcionalidad de los acuerdos, valida expresamente el cumplimiento de requisitos y ordena su seguimiento con facultades de reacción ante incumplimientos. Además, los poderes judiciales suelen tener mejores sistemas de registro y trazabilidad de casos, lo que reduce el riesgo de acuerdos simulados o poco efectivos.

En cambio, los MASC en fiscalías cumplen una función de descongestión temprana, pero enfrentan mayores riesgos de control. Esto es porque el Ministerio Público, por su naturaleza, concentra simultáneamente funciones de investigación, negociación y cierre, lo cual lo hace operar bajo presión de carga de trabajo, y no siempre bajo un seguimiento sistemático del cumplimiento.

Esto no implica que los MASC en Fiscalía sean incorrectos o ilegítimos —son legales y permiten soluciones rápidas—, pero requieren controles adicionales para evitar que se conviertan en cierres del proceso con bajo valor reparator

y riesgos de impunidad, especialmente si no se distingue entre acuerdos celebrados y acuerdos cumplidos.

Desde una perspectiva de medición de impunidad, esto implica que solo los MASC con verificación efectiva de cumplimiento deben contabilizarse como resultados plenamente efectivos. Así, los MASC en sede ministerial son útiles como acceso rápido a la justicia y gestión de volumen de casos, pero presentan mayor riesgo de debilidad en seguimiento y control. En contraste, los MASC ante Tribunales permiten dar una mayor garantía de calidad, supervisión y cumplimiento, pese a ser más lentos y costosos.

No obstante lo anterior, lo que se observa en las entidades analizadas es que un número muy bajo de MASC se resuelven en sede judicial. Los tribunales estatales que resuelven más MASC son Chihuahua (885), Zacatecas (747) y Jalisco (636), pero en ninguno de ellos la cifra supera los mil casos. Estos números probablemente derivan de que muchos casos susceptibles de resolución por esta vía son objeto de MASC desde sede ministerial. Pero como ya revisamos, también en esa etapa no se ha maximizado su uso.

Si analizamos los MASC en el contexto del total de causas penales ingresadas en 2024 observamos que los tribunales estatales que usan más frecuentemente esta figura son Zacatecas (18.39%), Puebla (12.49%) y Tlaxcala (8.78%).

También es interesante que Colima³⁵, Estado de México³⁶ y Oaxaca³⁷ reporten 0% de acuerdos reparatorios en sede judicial durante 2024. La hipótesis es que existe una política de evitar esta salida una vez que los casos se han judicializado, o que no reportaron de manera adecuada al INEGI, ya que las tres entidades cuentan dentro de la estructura de los poderes judiciales a los Centros de Justicia Alterna y refieren manejar conflictos de carácter penal. En particular, el Estado de México³⁸ llama la atención porque en su portal cuenta con un tablero de estadística de los resultados de los Centros de Justicia Alterna, pero al parecer —por las categorías que manejan— una vez que un caso es enviado a esta instancia, se deja de manejar como delito.

³⁵ Poder Judicial del Estado de Colima, Justicia Alternativa. En: <https://stjcolima.gob.mx/#/ceja>

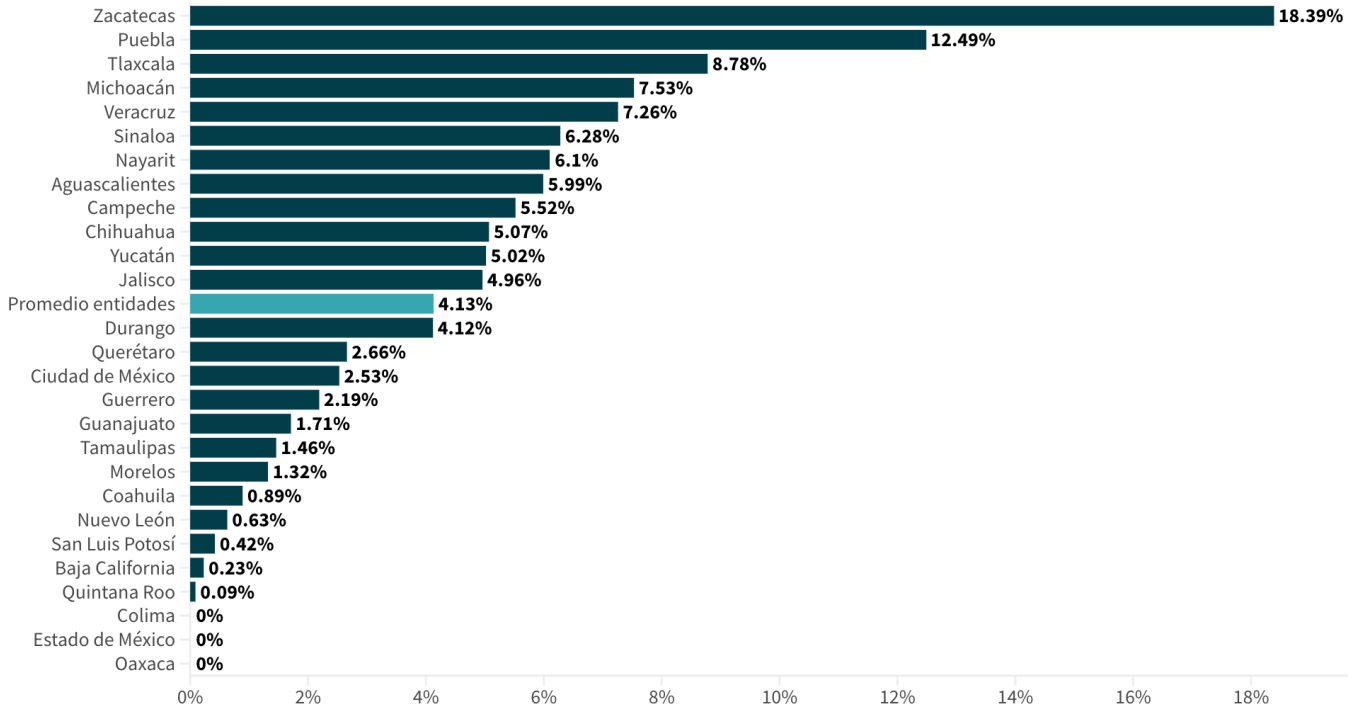
³⁶ Poder Judicial del Estado de México, Centro Estatal de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa. En: <https://centromediacion.pjedomex.gob.mx/conciliacion/vista/index.php?#>

³⁷ Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Centro de Justicia Alternativa Oaxaca. En: <https://centroja.tribunaloaxaca.gob.mx/>

³⁸ Centro de Mediación del Poder Judicial del Estado de México, Estadística. En: <https://centromediacion.pjedomex.gob.mx/conciliacion/vista/index.php?#>

Gráfica 23. Porcentaje de causas penales concluidas por acuerdos reparatorios cumplidos en tribunales estatales

Datos de 2024. El porcentaje es respecto al total de causas penales ingresadas a tribunales en el año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2025.

Nota: No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque sus valores son estadísticamente atípicos (outliers).

Suspensión condicional: salida efectiva (siempre y cuando se cumplan las condiciones)

Salvo algunos casos estatales, la suspensión condicional suele ser una figura también poco utilizada si se la compara con las entradas al sistema, en particular en la fase del proceso judicializada. Como hemos mencionado, para delitos tan frecuentes como la violencia familiar y de género no están permitidos los MASC, pero una solución efectiva podría ser la suspensión condicional, siempre y cuando se tenga especial cuidado en el filtrado de casos que se resuelven por esta vía en atención a la protección que requieren las víctimas.

Para la violencia familiar y de género —que en muchas entidades ocupa el primer o segundo lugar de entradas al sistema—, la suspensión condicional presenta ventajas ya que impone condiciones a la persona agresora sin limitar su libertad —incluso la posibilidad de que el

agresor quede sin antecedentes penales—. A su vez, las condiciones que se suelen imponer al agresor pueden estar encaminadas a proteger a las víctimas e incluso cerrar los ciclos de violencia (imposición de condición consistente en que el agresor acuda a terapia psicológica). Pero para que esta salida sea considerada como salida efectiva, es crucial que el Estado garantice el cumplimiento de las condiciones.

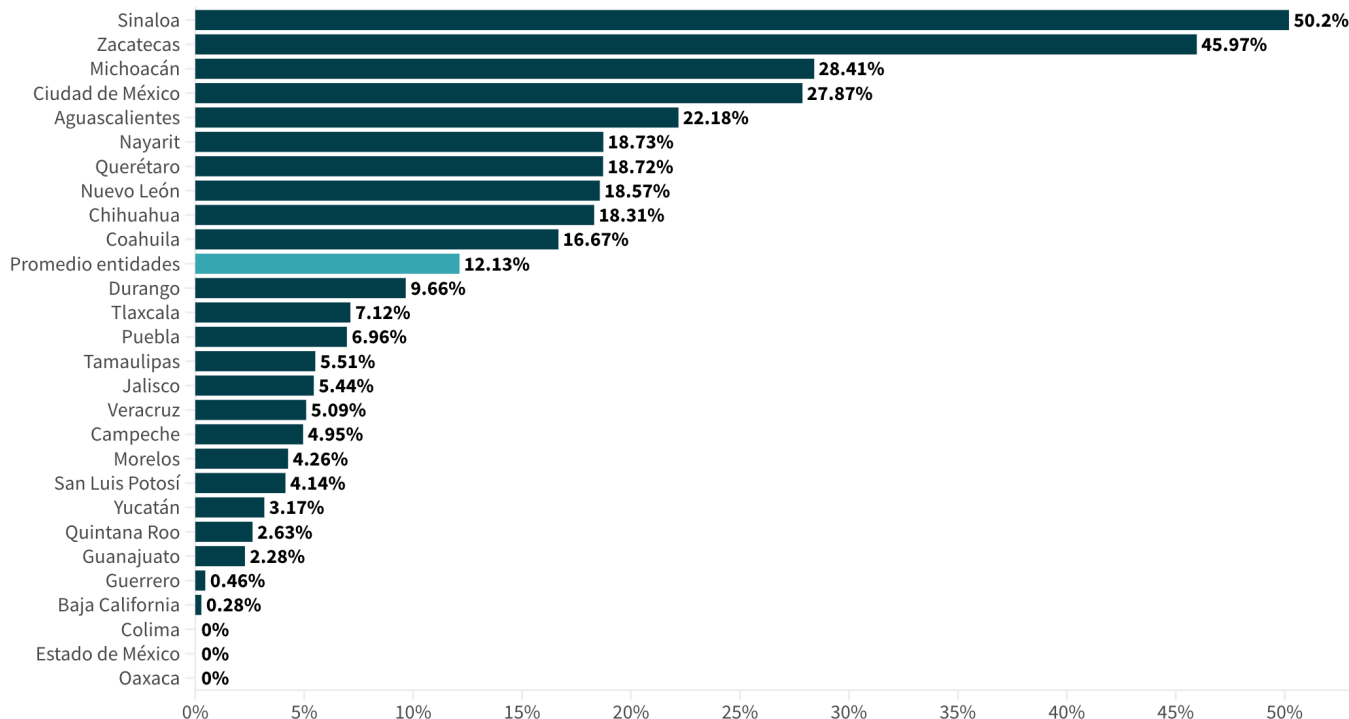
En ese sentido, se necesitan fortalecer las capacidades institucionales para que se dé seguimiento al cumplimiento de las condiciones que los jueces imponen a los agresores. En México, las instancias encargadas de este seguimiento suelen ser las Unidades de Medidas Cautelares (UMECA) que por lo general pertenecen a las Secretarías de Seguridad Ciudadana estatales, mientras que en los casos de Chihuahua y Ciudad de México, las UMECA están dentro de la estructura de los tribunales.

La figura de la suspensión condicional del proceso penal mexicano, podría equipararse por sus característi-



Gráfica 24. Porcentaje de causas penales concluidas por suspensión condicional del proceso en tribunales estatales

Datos de 2024. El porcentaje es respecto al total de causas penales ingresadas en el año.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2025.

Nota: No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque sus valores son estadísticamente atípicos (outliers).

cas al servicio de libertad condicional inglés (*probation service*)³⁹ o las figuras *pretrial diversion*⁴⁰ (que podría traducirse como alternativas previas al juicio) o la *deferred prosecution* (persecución penal diferida) de Estados Unidos. En ambos casos, se trata de alternativas procesales que ofrecen los sistemas de justicia para delitos de bajo impacto que permiten a los agresores cumplir con obligaciones pactadas con el fiscal, y que cuerpos especializados a este fin supervisan hasta su cumplimiento.

En términos generales, las UMECA supervisan el cumplimiento de las condiciones impuestas en la suspensión condicional del proceso (presentaciones periódicas, abstenciones, programas, terapias, etc.), elaboran informes técnicos periódicos para el Ministerio Público y los jueces de control, y alertan sobre incumplimientos de las condiciones impuestas y riesgos, para que el juez decida si

modifica o revoca la suspensión reiniciando el proceso en la etapa en que se quedó.

En este sentido, las UMECA cumplen un rol similar a los servicios equivalentes en Reino Unido y Estados Unidos: seguimiento técnico, registro y reporte al juez. Sin embargo, en México, por estar dentro de las estructuras de las secretarías de seguridad, quienes dan seguimiento a las condiciones tienden a tener perfiles policiales, mientras que en otros países es personal de trabajo social o, incluso, se apoyan en organizaciones de sociedad civil que son subsidiadas por el Gobierno.

En cuanto a resultados de la suspensión condicional, observamos que en términos generales en México se utiliza poco. Destacan por su utilización en términos absolutos: Ciudad de México (5,718), Nuevo León (4,077),

³⁹ Probation Service for England and Wales, <https://www.gov.uk/government/organisations/probation-service/about#who-we-are>

⁴⁰ US Department of Justice, *Pretrial Diversion Program* y Institute for Justice Research and Development, *Guide to implement Deferred Prosecution Program*. En <https://www.justice.gov/jm/jm-9-22000-pretrial-diversion-program> https://ijrd.csw.fsu.edu/sites/g/files/upcbnu1766/files/media/images/publication_pdfs/deferred_prosecution_programs_implementation_guide.pdf

Chihuahua (3,196), Coahuila (1,939), Zacatecas (1,867) y Sinaloa (1,599). Repitiendo el patrón de entidades que no resuelven por MASC en sede judicial, el Estado de México, Colima y Chiapas, tampoco reportan casos solucionados por el tribunal vía suspensión condicional.

Ante este panorama, incluso las entidades que solucionan más causas por suspensión condicional presentan porcentajes de resolución por esta vía considerablemente bajos (apenas un 12% promedio en las entidades estudiadas) frente al universo de casos que tendrían que solucionarse en sede judicial. En Sinaloa y Zacatecas observamos, sin embargo, que prácticamente la mitad de las causas penales ante tribunales se resuelven mediante suspensión condicional. En estos casos, cobra mayor relevancia el seguimiento al cumplimiento de las condiciones, así como las reparaciones a las víctimas.

Por ello, se recomienda una revisión de las políticas que incentivan o inhiben esta solución en los tribunales e incluso desde la etapa de investigación inicial a cargo de las fiscalías. La detección oportuna de casos cuya resolución óptima puede ser la suspensión condicional es clave que se realice desde el Ministerio Público. Si bien esta salida requiere un esfuerzo adicional respecto de los MASC en sede ministerial —ya que la fiscalía tendrá que judicializar las causas penales y promover condiciones justas—, vale la pena que en casos como la violencia familiar, de género e incluso ciertos delitos patrimoniales o contra la integridad corporal se analice la posibilidad de una judicialización rápida y solicitud de suspensión condicional lo más temprano posible durante el proceso penal, y enfocar los esfuerzos institucionales al seguimiento de su cumplimiento.

Sentencias

Si bien, la visión que impone el SJP acusatorio es que todos los casos se orienten a un juicio oral —ya que esto impone altos estándares a los Ministerios Públicos en el sentido de pensar en la calidad probatoria y el sometimiento a la contradicción en juicio—, la realidad es que incluso en sistemas de tradición acusatoria muy pocos casos llegan a juicio, ya que en estos países también se tiene como presupuesto el uso de salidas anticipadas. Así, por ejemplo, en Estados Unidos la solución mayormente adoptada en los casos judicializados es el *plea bargaining* y en Reino Unido el *guilty plea*. Ambas figuras implican un reconocimiento de culpabilidad por

parte de la persona imputada, un tanto similar al proceso abreviado en México. En esos países, este tipo de determinaciones llegan a representar hasta un 90% de resolución de casos que entran al sistema judicial⁴¹. Al mismo tiempo, el sentido más frecuente de las sentencias es la condena.

En México, la resolución del procedimiento abreviado debería implicar en todos los casos una sentencia condenatoria. Es, en realidad, una anomalía de los sistemas procesales que se emita una sentencia absolutoria, ya que plantear esta salida a un juez implica que la persona procesada reconozca su responsabilidad en el hecho delictivo. En estos casos, las sentencias absolutorias las consideramos como impunidad, ya que aún habiendo reconocimiento de responsabilidad, el caso queda sin sanción. Pese a que son muy infrecuentes, en México sí se dan este tipo de resoluciones judiciales (34 sentencias absolutorias por abreviado durante 2024).

En México hay dos vías para llegar a sentencia: a través del procedimiento abreviado y el juicio oral. En las 27 entidades analizadas en 2024 se acumularon 27,642 sentencias. De estas el 92.27% fueron condenatorias, 6.88% fueron absolutorias y 0.86% fueron mixtas. Linderan el porcentaje a nivel estatal de sentencias condenatorias (respecto al resto de sus sentencias en 2024) Nayarit (1,067 en abreviado y 44 en juicio oral que corresponden al 98.74% de todas sus sentencias), Durango (440 en abreviado y 10 en juicio oral que corresponde a un 98.22% de sus sentencias en 2024), Estado de México (2,696 en abreviado y 4,233 en juicio oral que es 97.91%), Sinaloa (480 en abreviado y 91 en juicio oral que equivale al 97.72%) y Querétaro (667 en abreviado y 91 en juicio oral que sería el 97.49%). Se asume que un porcentaje alto de condenas se debe a que las fiscalías lograron identificar los casos susceptibles de procedimiento abreviado y juicio oral, y se logró un cúmulo probatorio de calidad y litigios exitosos.

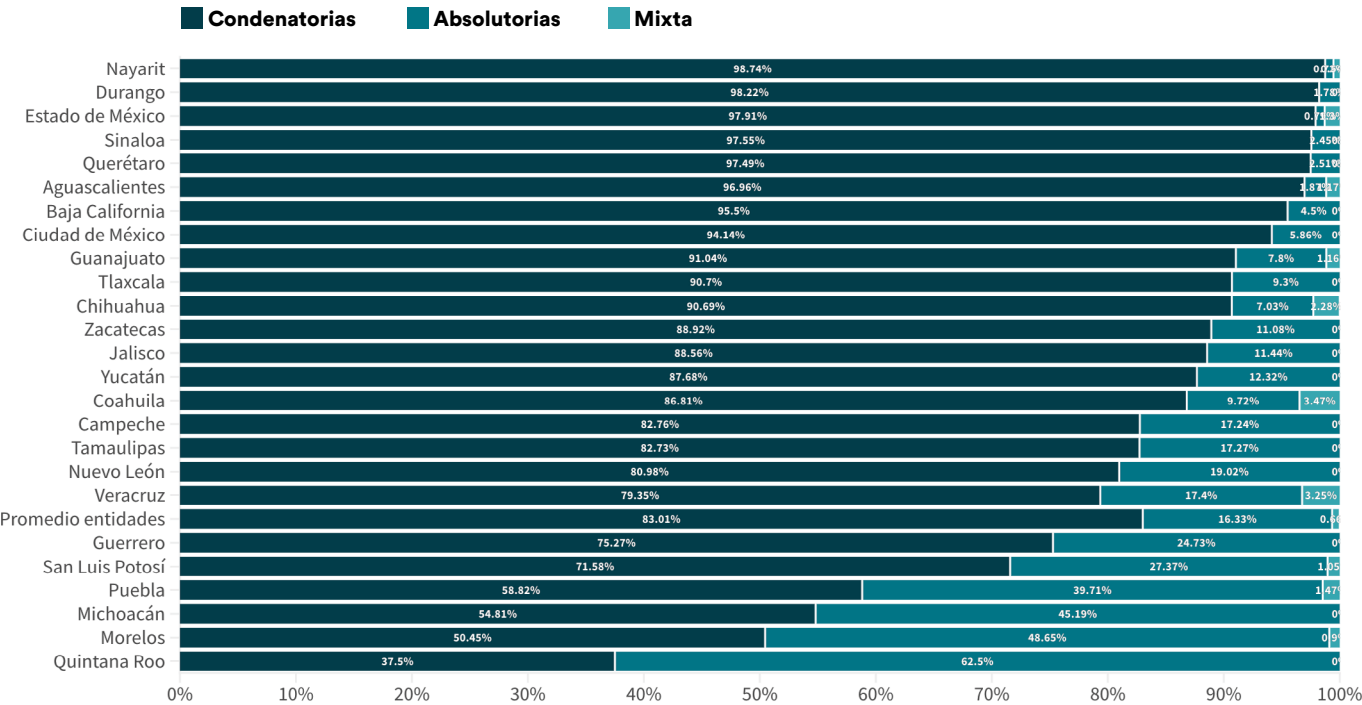
El Estado de México es peculiar en este aspecto: registra un alto número de casos en juicio oral que supera a los procedimientos abreviados, cuando en general es a la inversa. Tienen 2,696 sentencias en procedimiento abreviado que corresponden al 38.91% de sus sentencias y 4233 sentencias en Juicio Oral que corresponde al 61.09% de todas sus sentencias. Para esta entidad se recomienda revisar los casos que están llegando a juicio oral, que tal vez pudieran resolverse mediante procedimiento abreviado, lo que genera menos costos al SJP. Por otra parte, son

⁴¹ In the shadows: Plea bargaining, Vera Institute, 2020. <https://vera-institute.files.svcdn.com/production/downloads/publications/in-the-shadows-plea-bargaining.pdf?dm=1599594940>



Gráfica 25. Distribución de sentencias en tribunales según tipo

Datos de 2024. El total de sentencias incluye las concluidas por procedimiento abreviado y por juicio oral.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2025.
Nota: Oaxaca y Colima reportaron cero sentencias. No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque sus valores son estadísticamente atípicos (outliers).

preocupantes los casos de Puebla, Michoacán, Morelos y Quintana Roo que además de encontrarse por debajo del promedio de 27 entidades analizadas de sentencias condenatorias (92.27%), sus porcentajes sugieren una posibilidad de 50% de obtener sentencias absolutorias, lo que implica que las fiscalías no están logrando probar los casos que llegan a esa instancia.

Las sentencias absolutorias son también una solución efectiva, pues si no hay suficientes pruebas para superar la duda razonable, las personas no deberían ser condenadas. También puede ser indicador de que las defensas están desempeñando su rol de contrapeso a las fiscalías. Debe revisarse, sin embargo, cuándo los porcentajes de sentencias absolutorias son más altos o iguales que las condenatorias, pues podría señalar problemas de investigación y/o litigación en fiscalías. Llama la atención que en Quintana Roo 62.5% del total de sentencias sean absolutorias, sobre todo porque ese total incluye los procedimientos abreviados. Esto nos indica que en Quintana Roo tienen un grave problema en litigación y están llevando a juicio casos que no pueden ganar. Algo similar sucede en Morelos, con 48.65% de sentencias absolutorias del total y Michoacán, con 45.19%.

Desestimaciones

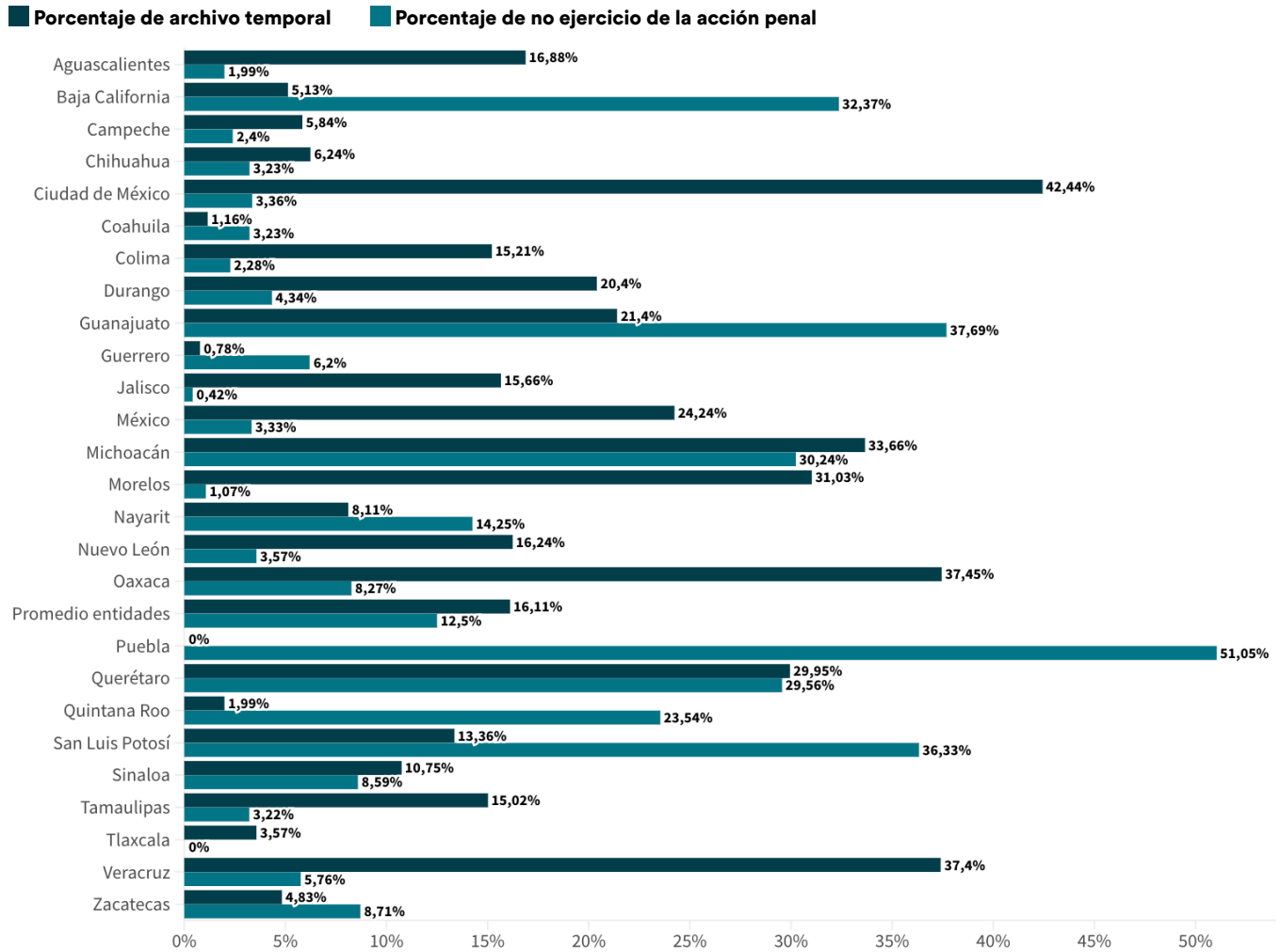
Las desestimaciones se descuentan del universo de casos que quedan sin resolver, ya que conllevan alguna resolución que pone fin al proceso penal. Aunque no todas estas formas de terminación representan soluciones satisfactorias para las partes en un conflicto penal — como es el caso del NEAP, que es la desestimación más frecuente—, sí dan certeza sobre el cierre del proceso en fase de investigación. Otras determinaciones son la abstención de investigar, la acumulación y la incompetencia. A continuación analizamos en particular el NEAP ya que representa una tercera parte del total de determinaciones en las fiscalías.

No Ejercicio de la Acción Penal

De las desestimaciones, la más utilizada es el NEAP, que para las 27 entidades representó el 12.5% respecto del universo de casos de 2024. Entre las entidades que más usaron esta determinación están Puebla (51.01%), Guanajuato (37.69%), San Luis Potosí (36.33%), Baja California (32.37%) y Michoacán

Gráfica 26. Porcentaje de casos determinados por archivo temporal y no ejercicio de la acción penal (NEAP)

Datos de 2024. El porcentaje es sobre el total de universo de casos, que incluye las carpetas ingresadas en 2024 y las pendientes de años anteriores.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2024.

Nota: No se incluyó a la Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron datos completos en la edición del CNPJE 2025. Hidalgo solicitó no ser incluido debido a problemas con el reporte de datos al CNPJE 2025. Chiapas fue excluido del cálculo porque sus valores son estadísticamente atípicos (outliers). Yucatán fue eliminado porque reporta más casos determinados por archivo que casos totales en la fiscalía.

(30.24%). Habría que hacer estudios en campo en estas entidades para conocer a detalle las razones por las que se determinó un alto porcentaje de no ejercicios. En Puebla, en específico, la mitad del universo de casos que tenían en 2024 lo determinaron como NEAP,

y no hay archivos. Esto sugiere que en esta entidad existe una política de cierre de casos, aún en supuestos donde la determinación podría ser el archivo en lo que se identifican elementos probatorios que hagan avanzar el proceso penal.



Universo de casos

Entrada de casos

Para el universo de casos se consideran carpetas de investigación iniciadas en el año objetivo y casos pendientes de terminar de años anteriores. Esto es importante porque algunas denuncias o delitos tardan años en investigarse. Además, las soluciones que se reportan al INEGI, ya sean determinaciones ministeriales o resoluciones judiciales, no discriminan por año de inicio. Por lo tanto, el *Índice de Impunidad Penal Institucional* debe funcionar de la misma manera.

A los casos pendientes de años anteriores, que incluyen archivos temporales pendientes, se le deben sumar los archivos temporales “determinados” del año anterior, pues como se ha mencionado anteriormente, estas respuestas de archivo temporal no terminan los casos, sino que siguen pendientes de una determinación que realmente los cierre.

Archivo Temporal: impunidad

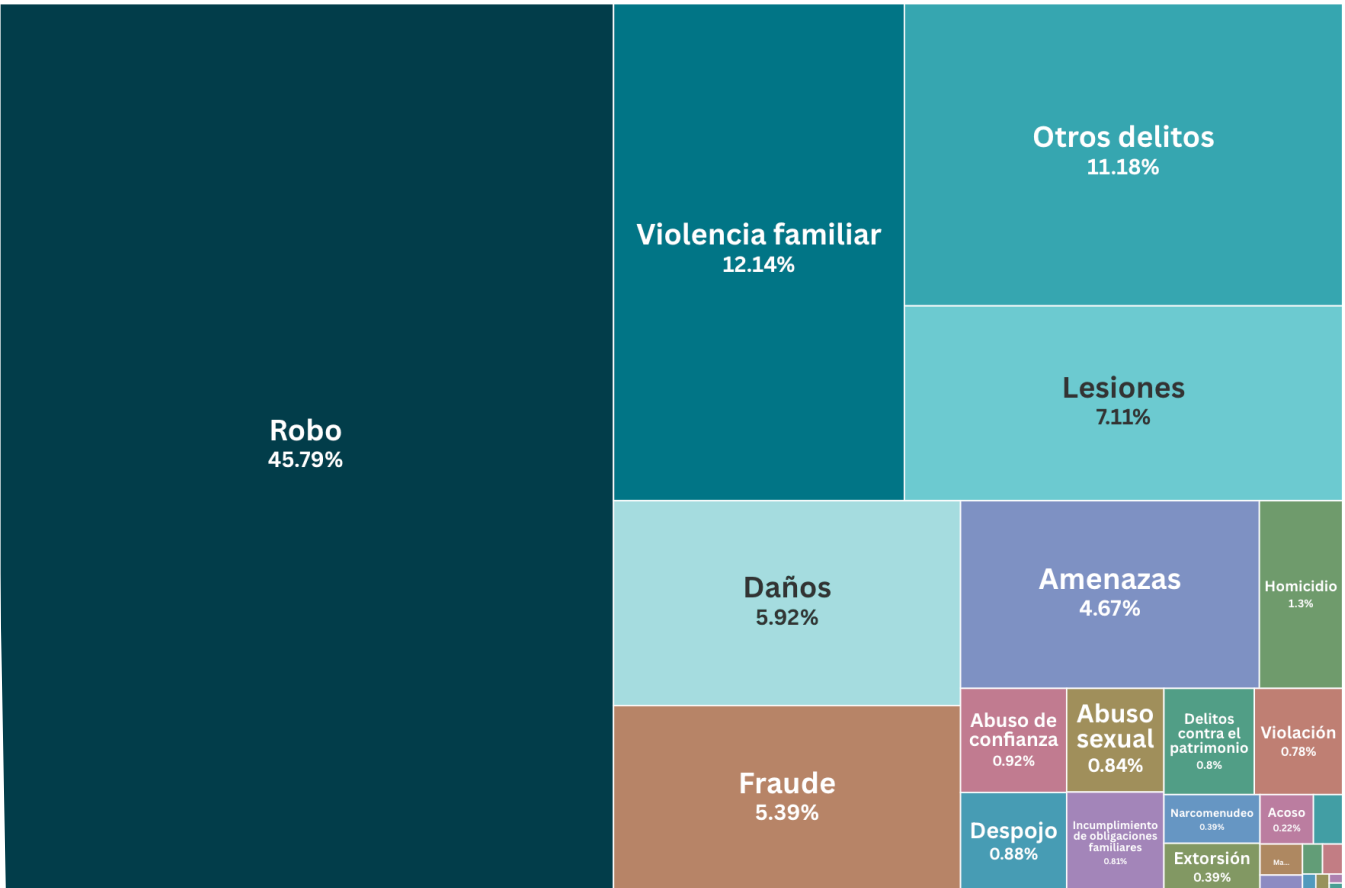
Otro elemento a considerar dentro del *Índice de Impunidad Penal Institucional* es el Archivo temporal. Esta variable está contemplada en dos momentos en el CNP-JE. Primero como una determinación en la etapa inicial y luego como una de las variables que conforman los casos pendientes al final del año.

Esto, desde nuestra perspectiva, constituye un error. Aunque los archivos temporales son una de las determinaciones que pueden tomar los Fiscales de acuerdo al CNPP, esta determinación no concluye de ninguna forma los casos. Los archivos temporales son una respuesta, pero no una solución y todos deberían ser contados como casos pendientes de resolverse.

El archivo temporal, en términos de impunidad, implica una suspensión efectiva —aunque no definitiva— de la respuesta penal del Estado, que tiene efectos concretos sobre los resultados del sistema de justicia.

Gráfica 27. Composición del archivo temporal por delito

Datos de 2024 de 19 entidades



Fuente: Elaboración propia con datos de solicitudes de información.
Nota: Recibimos respuestas de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

En la práctica, cuando una carpeta se archiva temporalmente, el caso deja de avanzar hacia la identificación de responsables, el ejercicio de la acción penal y una eventual sentencia, por lo que el delito queda sin sanción en el corto y mediano plazos. Aunque jurídicamente el archivo no extingue la acción penal ni cierra el caso, empíricamente sí incrementa la impunidad cuando se prolonga en el tiempo, ya que la probabilidad de reactivación disminuye conforme pasan los años, se deteriora la evidencia y se debilita el interés institucional y de las víctimas.

Desde una perspectiva analítica y de medición, el archivo temporal es un resultado institucional de bajo desempeño, no un desenlace neutro. Altas tasas de archivo suelen reflejar limitaciones estructurales (capacidad investigativa insuficiente, sobrecarga de trabajo, falta de análisis de información) más que decisiones estratégicas aisladas. Por ello, en índices de impunidad, el archivo temporal se interpreta como un punto de salida temprana del sistema, que contribuye a que una proporción significativa de delitos no alcance etapas sustantivas de judicialización, reproduciendo patrones de impunidad aun cuando formalmente los casos sigan “abiertos”.

De los 27 estados analizados en el *Índice de Impunidad Penal Institucional* determinaron en promedio 29.27% de los procesos como archivo temporal respecto del total de casos ingresados en 2024. Entre los estados que tienen los porcentajes más altos de archivo están Jalisco (75.95%), Oaxaca (74.45%), Ciudad de México (56.75%), Nuevo León (55.54%) y Michoacán (48.44%).

La determinación de archivo temporal en estas entidades es tan alta que se recomienda que hagan revisiones internas para confirmar que no hay más líneas de investigación por seguir, o que se identifiquen patrones delictivos en el conjunto de carpetas archivadas.

Como complemento a la información del INEGI, derivado de solicitudes de información de México Evalúa, se pudo profundizar sobre el porcentaje de casos de archivo temporal que vuelven a activarse en las entidades. Cabe resaltar que sólo respondieron 19 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. El resto no respondió o envió información incompleta. Por este motivo, las siguientes tablas no permiten hacer comparaciones a nivel nacional.

Como se puede observar, prácticamente la mitad de los asuntos en archivo en estas entidades se concentran en el robo en sus distintas modalidades. Es igualmente preocupante que el segundo delito que se envía al archivo con más de 20 mil casos es la violencia familiar y que hay poco más de 1,400 casos (0.81%) de incumplimiento de obligaciones familiares. En ellos, es importante dar seguimiento para evitar la escalada en los ciclos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes.

También llaman la atención los 2,308 casos archivados de homicidios (1.30%). Casos de alto impacto deberían tener ciclos de revisión periódica, para identificar si hay nuevas líneas de investigación. Los casos de despojo también destacan, ya que por tratarse de un delito continuado, en principio sería fácil identificar a los perpetradores que ocupan sin derecho un inmueble. En general, los delitos de lesiones, contra el patrimonio (daños, fraude, abuso de confianza), y amenazas que terminan archivados podrían ser objeto de tratamiento mediante mecanismos alternativos, y de esta manera constituir una respuesta más efectiva hacia las personas, que simplemente ser archivados temporalmente.

Judicialización de casos

- 1) El nivel de impunidad de las 27 entidades analizadas expone que ésta sigue siendo la deficiencia de la justicia en el país. El promedio de impunidad de estas 27 entidades fue 93.22%. Es decir, que 9 de cada 10 casos que tenían las fiscalías en 2024, no lograron alcanzar una solución efectiva. Algunos quizás necesitan tiempo y se resolverán y se verán reflejados en futuras mediciones, pero el desempeño general de 2024 muestra muy poca disposición de las fiscalías por alcanzar soluciones efectivas.
- 2) Se confirma la subutilización de la justicia alternativa. Es un porcentaje muy bajo que sólo el 4.11% del universo de casos de las 27 entidades analizadas se resolvieran por esa vía en 2024, sobre todo cuando hay entidades que demuestran que se pueden tener mejores resultados.
- 3) A manera de hipótesis, tener baja incidencia delictiva y utilizar adecuadamente la Justicia Alternativa parece ser la mejor receta para que las entidades reduzcan sus cifras de impunidad en futuras mediciones. Esto no depende sólo de las instituciones de justicia, pues la prevención es un tema más de las fuerzas de seguridad pública, pero al menos incentivar, promover y aprovechar en lo posible la Justicia Alternativa sería el camino idóneo para cualquier Fiscalía interesada en mejorar su posición en el indicador.



Ejemplos destacados y desafíos

En conjunto, la descripción que hemos hecho de las causas de impunidad procesal en las entidades federativas muestra que la impunidad no responde a un solo factor, sino a combinaciones de capacidad investigativa, carga de trabajo, calidad de las decisiones del Ministerio Público y uso (o subutilización) de las distintas salidas que permite el CNPP. El contraste entre entidades permite identificar tanto malas prácticas estructurales como experiencias que podrían servir de referencia para el diseño de políticas públicas.

Entre los resultados por entidad llama la atención que Jalisco se ubica entre los estados con mayor impunidad al registrar uno de los porcentajes más altos de casos determinados por archivo temporal. Es decir, hay una fuerte tendencia a suspender investigaciones sin una resolución de fondo, lo que sugiere una saturación estructural de la fiscalía y limitadas capacidades de investigación. En este escenario, el archivo se convierte en un mecanismo de gestión del rezago más que en una decisión estratégica basada en criterios de calidad. Todo ello, desgraciadamente, contribuye a la impunidad estatal.

Por su parte, Oaxaca también presenta un alto porcentaje de casos en los que se determina el archivo temporal, a la vez que no registra uso de MASC en sede judicial ni suspensiones condicionales, a pesar de ser salidas de alta calidad en el SJP.

Puebla destaca por un uso muy elevado del NEAP. Si bien esta figura tiene fundamento legal, su magnitud sugiere una política institucional orientada a cerrar casos tempranamente, con un bajo aprovechamiento de salidas alternativas como los MASC, lo que reduce las opciones de reparación efectiva para las víctimas.

En el Estado de México observamos altos volúmenes de ingreso de casos con porcentajes relevantes tanto de archivo como de NEAP. Esto refleja un sistema bajo fuerte presión de demanda, donde las decisiones de salida parecen responder más a la carga de trabajo que a una estrategia integral de persecución penal, lo que refuerza dinámicas de impunidad institucional. Por otra parte, aunque la entidad lidera en términos absolutos salidas efectivas como el procedimiento abreviado y sentencias condenatorias derivadas de juicio oral, estos logros quedan minimizados debido a los altos volúmenes de entrada y a lo que queda sin resolver. Lo anterior, aunado a que subutilizan los MASC tanto en sede ministerial como judicial.

La Ciudad de México aunque tiene una capacidad institucional mayor que el promedio de las entidades evaluadas, muestra una proporción significativa de casos que no avanzan hacia judicialización. La complejidad del contexto urbano y la alta litigiosidad generan cuellos de botella en la investigación y una dependencia importante de salidas no judiciales. En recientes presentaciones de la actual Fiscal General se observa la intención de cambiar este rumbo al establecer metas concretas de judicialización, y elevar el número de casos en los que se obtiene sentencia o resolución a través de la suspensión condicional, así como un uso más intensivo y racional de los MASC. Algo positivo que se ha planteado en el último informe de la Fiscalía de la CDMX es una estrategia de abatimiento de casos en impunidad diferencial por delitos, lo cual en el mediano plazo puede traducirse en resultados cuantitativos.

Nuevo León destaca por un alto volumen de casos ingresados al sistema, un menor uso relativo del archivo y una mayor proporción de casos que avanzan hacia judicialización o salidas alternativas. Esto sugiere mejores capacidades de gestión, mayor coordinación institucional y un uso más estratégico de las herramientas del sistema acusatorio.

Aunque Yucatán presenta niveles altos de archivo, pocas entradas al sistema, y un elevado porcentaje de NEAP, hace un uso más equilibrado de MASC. Este patrón es consistente con niveles relativamente más bajos de impunidad institucional y apunta a prácticas más eficaces de investigación y resolución temprana de conflictos penales.

Una entidad que sistemáticamente (en varios censos de procuración de justicia estatal) ha reportado un alto número de criterios de oportunidad, es Baja California: 14,690 determinaciones de esta figura en 2024. Para entender la magnitud de esta cifra, el promedio de los otros 26 estados es de 637 criterios de oportunidad al año.

Finalmente, Nayarit y Querétaro destacan por tener un uso equilibrado de las figuras que permiten finalizar los procesos con salidas satisfactorias para las personas. En el caso de Nayarit, en los últimos años se observan esfuerzos importantes para utilizar los MASC. En Querétaro, el NEAP es una determinación frecuente en la Fiscalía, mientras que hay poco uso de los MASC tanto en Fiscalía como en el Tribunal.

En cuanto a las fuentes principales de impunidad en México, observamos el aumento generalizado y cons-

tante del archivo temporal —salvo el caso de Puebla y Quintana Roo que parecen sustituirlo por NEAP—. Recordemos que esta figura suspende indefinidamente la investigación sin generar una respuesta sustantiva para las víctimas ni un avance hacia la identificación de responsables. En promedio, el archivo representa un tercio de los casos que llegan a las Fiscalías, si bien hay entidades como Jalisco y Oaxaca en que incluso llega a un 75% de las entradas. Ya dijimos que jurídicamente el archivo no extingue la acción penal y que, en la práctica, funciona como un punto de salida temprana a cargo de las Fiscalías. Esto disminuye la probabilidad de reactivación conforme se acumula rezago, se pierde evidencia y se debilita el seguimiento institucional. Su uso extensivo suele asociarse a limitaciones estructurales de las fiscalías (sobrecarga de carpetas, falta de personal investigador, debilidad pericial y ausencia de estrategias de priorización) más que a una evaluación caso por caso. En este sentido, el archivo opera como un mecanismo de gestión del volumen y no como una decisión estratégica orientada a resultados. Este manejo contribuye de manera directa a la reproducción de la impunidad.

El rezago acumulado derivado del archivo plantea retos diferenciados según el tipo de delito y exige alternativas

de gestión específicas. En delitos patrimoniales como el robo, se sugiere fortalecer salidas alternativas con control de calidad, como MASC orientados a la reparación del daño, siempre que existan condiciones de voluntariedad y seguimiento efectivo. En contraste, para delitos como la violencia familiar, donde el archivo resulta particularmente problemático por el riesgo de reiteración y revictimización, la alternativa no puede ser la conciliación, sino el fortalecimiento de la investigación inicial, la priorización de estos casos y el uso de medidas de protección y control judicial a través de la suspensión condicional y el seguimiento a su cumplimiento. De este modo, la reducción del rezago no pasa por archivar más, sino por diferenciar trayectorias procesales, reservando el archivo como una medida excepcional. Bien administrado, el archivo incluso se puede potenciar al analizar el contenido de los casos ahí preservados para producir resultados investigativos, lo que evitaría que se convierta en la respuesta penal del Estado que genera impunidad.

Finalmente, como hemos mencionado, llaman la atención los 2,308 homicidios en archivo a nivel nacional, respecto de los cuales se recomienda su revisión periódica para identificar posibles líneas de investigación que resuelvan estos casos.



CAPÍTULO 5

Análisis de Alternativas

A continuación se presenta una matriz a manera de guía para la toma de medidas que contribuyan a disminuir la impunidad institucional en las entidades federativas. En esta se incluyen criterios de factibilidad técnica, financiera y política que, de no ser atendidos, podrían obstaculizar la implementación de tales medidas. Además se ofrecen métricas complementarias a la información pública disponible para considerar al implementar alguna de las estrategias.

Tabla 2. **Propuestas para reducir la impunidad**

Solución / buena práctica	Impacto esperado	Factibilidad técnica	Factibilidad financiera	Factibilidad política	Criterios de selección	Métricas complementarias clave
Uso excepcional y controlado del archivo temporal	Reducción de la impunidad derivada de investigaciones suspendidas indefinidamente; mayor incentivo a investigar	Media: requiere lineamientos, capacitación y sistemas de control	Baja–media: cambios organizacionales más que presupuestales	Media: posible resistencia interna en fiscalías	Priorizar cuando el archivo sea reversible, justificable y monitoreado	% de carpetas archivadas; Tiempo promedio en archivo; % de archivos reabiertos
Priorización y gestión diferenciada de carpetas	Menor rezago acumulado; mejor asignación de recursos a casos viables	Media–alta: existen modelos comparados	Media: requiere rediseño de gestión y capacitación	Alta: mejora eficiencia sin reformas legales	Elegir por alto impacto y aplicabilidad transversal	Tasa de congestión ministerial; Duración promedio de carpetas
MASC con estándares de calidad para delitos patrimoniales (robo)	Mayor reparación del daño; menos archivo improductivo	Alta: requiere lineamientos y análisis de carpetas archivadas	Media: analistas y programa de atención al rezago; facilitadores y seguimiento de acuerdos	Alta: bien recibido por víctimas y operadores	Adecuada para delitos sin violencia y bajo riesgo	% de robos resueltos por MASC; % de acuerdos cumplidos



Solución / buena práctica	Impacto esperado	Factibilidad técnica	Factibilidad financiera	Factibilidad política	Criterios de selección	Métricas complementarias clave
Fortalecimiento de UMECAs para seguimiento de salidas anticipadas	Mayor cumplimiento efectivo; reducción de impunidad “formal”	Media–alta: requiere fortalecimiento de capacidades operativas	Media: personal de seguimiento suficiente y empleo de tecnología para cumplimiento de condiciones	Alta: alineado con estándares internacionales	Prioritaria donde hay escaso seguimiento a las suspensiones condicionales	% de suspensiones con seguimiento; % con constancia de cumplimiento
Canalización obligatoria del NEAP a revisión previa	Reducción de cierres definitivos prematuros	Media: análisis de causales de NEAP y definición de estrategias diferenciadas por causal	Baja: analistas y programa de revisión de causales de NEAP	Media: implica control interno del MP	Útil en entidades con NEAP elevado	% de NEAP revisados; % reencauzados
Estrategia específica para violencia familiar (no archivo)	Reducción de revictimización y reiteración de violencia	Media: atención y seguimiento orientado a proteger víctimas y generar confianza	Media: recursos orientados a protección de víctimas	Media–alta: prioridad pública	Alta prioridad por impacto social	% de casos archivados por violencia familiar; # de casos reincidencia
Transparencia y publicación de decisiones de salida	Mejora rendición de cuentas y comparabilidad	Alta: mejorar seguimiento de casos hasta su conclusión. Empleo de tecnología	Media: recursos orientados al seguimiento individual de casos y de análisis agregado a través de tecnología	Alta: Tendencias institucionales a contar con mejores registros utilizando tecnología	Complementaria a todas las demás	Publicación de tasas de archivo, NEAP, MASC

Aunque quedan fuera de las respuestas formales del procedimiento penal, también es recomendable contar con estrategias que articulen el trabajo de las policías con las fiscalías y los tribunales. Como mencionamos tanto en el apartado del contexto de la cifra oculta y del capítulo de medición de la impunidad, es fundamental entablar puentes de comunicación entre policías y fiscalías tanto para la identificación de potenciales investigaciones como en la recepción de denuncias. Sin la información de las policías y el uso de sus facultades legales, hay una pérdida sustancial de capacidades del Estado para abatir la impunidad.

La incorporación efectiva de información generada por las policías —partes informativos, entrevistas iniciales, registros de llamadas, análisis territorial y patrones delictivos— constituye una estrategia clave en la etapa más crítica del proceso penal: la identificación de responsables. Cuando la información policial no se integra de manera sistemática a la carpeta de investigación, las fiscalías tienden a recurrir al archivo temporal por falta de datos, aun en delitos de alta incidencia como el robo. Fortalecer esta articulación no implica ampliar facultades discrecionales, sino mejorar la calidad y trazabilidad de la información que ya se produce. Ello reduciría pérdidas tempranas del sistema y elevaría la probabilidad de imputación.

Tabla 3. Propuestas para la Policía

Solución / buena práctica	Impacto esperado	Factibilidad técnica	Factibilidad financiera	Factibilidad política	Criterios de selección	Métricas complementarias clave
Incorporación sistemática de información policial a la investigación penal	Mayor capacidad de identificación de personas imputadas; reducción de archivo por falta de datos; fortalecimiento de la investigación inicial	Media–alta: requiere interoperabilidad de sistemas y protocolos claros	Media: inversión en sistemas y capacitación policial y comunicación con fiscales	Media–alta: requiere coordinación interinstitucional	Prioritaria en delitos de alta incidencia y baja imputación	% de carpetas iniciadas con información policial integrada; % de imputaciones derivadas de reportes policiales; reducción del archivo por falta de identificación



CAPÍTULO 6

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis confirma que la impunidad en el sistema de justicia penal mexicano no se explica únicamente por la baja proporción de sentencias, sino por pérdidas sistemáticas de casos a lo largo de la tubería procesal, especialmente en las etapas iniciales de investigación. Figuras como el archivo temporal y el NEAP, aunque legalmente previstas, concentran una parte sustantiva de las salidas del sistema sin generar consecuencias jurídicas efectivas, lo que convierte al rezago acumulado en un mecanismo estructural de impunidad.

Asimismo, el estudio muestra que las diferencias entre entidades federativas no responden únicamente al volumen de casos, sino a decisiones institucionales y capacidades diferenciadas para investigar, imputar y resolver. Las entidades con menor impunidad logran mejores resultados no por judicializar más, sino por resolver mejor: utilizan salidas alternas con mayor control, limitan el uso del archivo y presentan mayor continuidad procesal. En contraste, las entidades con mayor impunidad concentran cierres tempranos y definitivos, con bajo aprovechamiento de herramientas legales que podrían ofrecer respuestas más efectivas a las víctimas.

Recomendaciones de política pública para reducir la impunidad, organizadas por objetivos estratégicos

1. Facilitar el acceso a la denuncia para reducir la cifra oculta

Reducir la cifra oculta requiere que la denuncia formal ante la Policía o el Ministerio Público sea accesible, simple y percibida como útil por la población. Países como Estados Unidos y Reino Unido han demostrado que la disponibilidad de múltiples métodos de reporte (en persona, por internet o teléfono), principalmente ante las policías, así como la disponibilidad fuera de horarios rígidos, aumenta la disposición de las víctimas a denunciar y ayuda a reducir el subregistro. Tales casos sugieren la conveniencia de adoptar en México políticas para reconocer la validez de las denuncias recibidas por la Policía y de sistemas que automaticen la conversión de reportes policiales iniciales en denuncias ante las fiscalías —si así lo decide la víctima—. Además de que simplemente por la capacidad de despliegue, las policías son instituciones más cercanas e inmediatas a las personas que las fiscalías.



Además de realizar estas acciones para incentivar las denuncias por parte de la población, es urgente generar esquemas de comunicación y de trabajo entre policías y fiscalías, para que las denuncias tomadas por la Policía tengan algún tipo de cauce cuando existan elementos que indiquen la comisión de un delito que pueda ser llevado por la Fiscalía.

Por ello, recomendamos:

- **Simplificar la denuncia formal ante policías y fiscalías:** reducir los tiempos de espera, eliminar trámites innecesarios como la ratificación de la denuncia, explicar debidamente a los ciudadanos sus casos para manejar expectativas y tener personal suficiente y debidamente capacitado para la atención temprana.
- **Ampliar los canales de denuncia** (presencial, telefónica y digital) con validez jurídica plena, y hacerlos disponibles fuera de horarios rígidos. Esto impacta especialmente en delitos de menor gravedad que suelen tener tasas bajas de denuncia.
- **Permitir que reportes policiales se conviertan en denuncias formales,** cuando la víctima así lo decida, aprovechando la cercanía territorial de las policías.
- **Crear puentes formales entre policías y fiscalías,** asegurando trazabilidad de los reportes y mejor aprovechamiento de la inteligencia policial.
- **Reformular los incentivos de desempeño policial,** privilegiando la calidad de las detenciones y su validación judicial, en lugar del número bruto de personas detenidas, para evitar prácticas de baja calidad investigativa.
- **Fortalecer el papel de las policías,** en sus funciones de recepción de denuncia, atención integral a víctimas y facultades durante la investigación de conformidad con el artículo 221 y otras disposiciones del CNPP.

2. Reducir la revictimización institucional y mejorar el trato de las víctimas a partir del enfoque de persona usuaria

Como sugiere la evidencia de la ENVIPE, la experiencia negativa con autoridades disminuye la disposición a reportar delitos. A su vez, diversas investigaciones muestran que la percepción de cómo la Policía maneja las denuncias (en el trato, seguimiento y satisfacción de la víctima) está fuer-

temente asociada con la probabilidad de que una persona reporte un delito en el futuro. En países como Inglaterra, por ejemplo, en delitos masivos sin violencia (como robos callejeros) en los que será difícil encontrar a los responsables, la Policía tiene un acercamiento directo y sincero con las víctimas sobre el estado de su caso y las dificultades para su resolución, además del ofrecimiento de servicios complementarios. Por otra parte, es indispensable generar campañas de educación cívica sobre el rol e importancia de cada una de las instituciones de justicia, así como de las alternativas que ofrece el sistema. Dado ese contexto, éstas son nuestras recomendaciones:

- **Reducir la revictimización institucional** en todas las etapas del proceso, mediante atención con enfoque de persona usuaria, trato digno, seguimiento claro de los casos y ofreciendo servicios complementarios, como atención psicológica.
- **Brindar información clara y honesta** sobre el estado de los casos y las posibilidades de resolución.
- **Ofrecer servicios complementarios** tales como apoyo psicológico, orientación jurídica y seguimiento.
- **Crear cultura jurídica en la población mediante campañas de educación cívica.** Para que la ciudadanía se acerque al SJP, aumente su nivel de confianza institucional e incremente el nivel de denuncia —y con ello reducir la impunidad—, es necesario impulsar la cultura jurídica en la población. Esto a través de dos vertientes:
 - **Divulgar el papel de los actores del sistema de justicia:** policías, fiscales, facilitadores, personal de UMECA, jueces, defensores públicos, abogados privados, juzgados cívicos, por mencionar algunos, para fomentar un sentido de corresponsabilidad en la seguridad pública.
 - **Promover las alternativas de respuesta no punitivas del Estado,** como los MASC y las suspensiones condicionales, que además de reportar beneficios a las víctimas a través de la reparación del daño y otras medidas, permiten el uso racional del SJP.

3. Fortalecer la investigación y la capacidad de respuesta institucional

Aunque el reporte de delitos es un paso esencial, mejorar sólo la denuncia sin fortalecer la capacidad institucional de investigación y respuesta puede ge-



nerar frustración en la ciudadanía y retroalimentar la desconfianza. Por ello, las políticas para disminuir la cifra oculta deben ser integrales, vinculando la denuncia con resultados institucionales visibles. Además, la información de los reportes policiales puede ser explotada para identificar patrones delictivos que puedan resultar en la identificación de responsables. Por ello, recomendamos:

- **Vincular las políticas de denuncia con mejoras en la investigación**, para evitar frustración ciudadana por falta de resultados y disminuir la impunidad.
- **Fortalecer la investigación inicial mediante la incorporación sistemática de información policial** para la identificación de personas imputadas, la inteligencia territorial y el análisis de patrones delictivos.
- **Mejorar las investigaciones criminales** para aumentar el número de casos judicializados de delitos que no se puedan resolver por justicia alternativa.
- **Priorizar la judicialización de casos viables**, incorporando el ejercicio de la acción penal como meta institucional.

4. Transformar la gestión de las fiscalías hacia resultados

Se debe de trascender la gestión de las fiscalías orientadas a “integrar” expedientes —como ocurre en varias entidades—, hacia una investigación estratégica encaminada a buscar la mejor solución para cada caso. Esto implica reorganizar estas instancias internamente para eliminar la distinción entre fiscales “integradores” de carpetas de investigación o “investigadores” y aquellos que litigan o están adscritos a juzgados, como se hacía en el sistema inquisitivo. Este esquema genera una fragmentación de los casos que —aún cuando sus características lo ameriten— obstaculiza que sean llevados ante un juez. Esta división también ha generado, a pesar de los años que lleva implementada el sistema acusatorio, que los fiscales tengan bajas capacidades para armar casos estratégicamente y para litigar oralmente ante autoridad judicial y, en ese sentido, no se sigue el flujo procesal hacia la judicialización.

Asimismo, se observan porcentajes muy altos de determinaciones de archivo temporal que, si no son atendidas, eventualmente prescriben. Para responder a las demandas de justicia de la ciudadanía, recomendamos:

- **Vincular la medición del ejercicio de la acción penal como meta institucional prioritaria de las fiscalías** a indicadores de desempeño y no sólo a métricas de carga de trabajo, como carpetas iniciadas o diligencias realizadas.
- **Transitar de una lógica de integración de expedientes** a una **investigación estratégica orientada a soluciones**.
- **Eliminar la fragmentación entre fiscales investigadores y litigantes**, adoptando modelos de trabajo integrales.
- **Implementar modelos de gestión diferenciada de casos**, que permitan asignar recursos de manera proporcional a la complejidad del delito y al potencial de resolución, reduciendo la congestión ministerial y judicial.
- **Restringir el uso del archivo temporal** y tener más controles sobre los casos archivados. Para esto se requieren criterios claros en el manejo de este recurso, revisiones periódicas y mecanismos de rendición de cuentas, de modo que la aplicación del archivo sea verdaderamente excepcional y reversible.
- **Analizar periódicamente los casos archivados** para explorar nuevas líneas de investigación que permitan dar soluciones reales a estos casos.
- **Fortalecer la investigación inicial y la identificación de personas imputadas**, mediante la incorporación sistemática de información policial, inteligencia territorial y análisis de patrones delictivos, reduciendo el archivo por falta de datos.
- **Priorizar los casos de violencia familiar y de género**, evitando su archivo y reforzando el seguimiento a servicios integrales de atención a las víctimas, la investigación, las medidas de protección y el control judicial, en congruencia con los estándares de derechos humanos.
- **Consolidar y fortalecer a las UMECA** como instancias técnicas de seguimiento, dotándolas de capacidades suficientes para supervisar suspensiones condicionales y reportar incumplimientos de manera oportuna al juez.
- **Implementar modelos de gestión diferenciada de casos**, que permitan asignar recursos de manera proporcional a la complejidad del delito y al potencial de resolución, reduciendo la congestión ministerial y judicial.



5. Ampliar el uso de soluciones efectivas y no punitivas

Aumentar el uso de salidas alternas tanto en fiscalías como poderes judiciales, en especial impulsar los acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales como una medida eficiente que enmienda el daño y ayuda a la ciudadanía a ahorrarse procesos largos y complicados tratándose de delitos de bajo impacto social.

- **Expandir el uso estratégico de MASC** en delitos patrimoniales, asegurando criterios de elegibilidad, seguimiento institucional y verificación del cumplimiento, para que constituyan salidas efectivas y centradas en la reparación del daño.
- **Expandir el uso estratégico de los MASC en delitos patrimoniales**, asegurando criterios de elegibilidad, seguimiento institucional y verificación del cumplimiento, para que constituyan salidas efectivas y centradas en la reparación del daño.
- **Aumentar el uso de salidas alternas** tanto en fiscalías como poderes judiciales. En especial, impulsar los acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales como una medida eficiente que enmienda el daño y ayuda a la ciudadanía a ahorrarse procesos largos y complicados tratándose de delitos de bajo impacto social.
- **Priorizar la atención de la violencia familiar y de género**, evitando su archivo y reforzando la investigación, las medidas de protección y el control judicial, en congruencia con los estándares de derechos humanos.

6. Detectar y solventar los cuellos de botella en el flujo procesal

Entre policías y fiscalías se pierden denuncias y datos de hechos probablemente constitutivos de delitos. Sin embargo, en algunas entidades como Chihuahua y Querétaro se promueve el flujo de información entre estas instancias, de modo que los reportes a la Policía pueden efectivamente convertirse en casos ante la justicia penal.

Por otra parte, en el flujo de casos entre fiscalías y tribunales, muchas veces simplemente no se llega hasta la sede judicial, con la consecuente percepción de impunidad.

Ante esta situación, el flujo procesal que planteamos en este estudio puede funcionar como una herramienta permanente de planeación para el SJP, así como para

identificar cuellos de botella en sus instituciones. A su vez, es un insumo invaluable en la rendición de cuentas, la priorización de reformas y la evaluación del impacto real de la política criminal del Estado en términos de reducción de impunidad.

En la actualidad, en México Evalúa estamos trabajando con un equipo de la Fiscalía de Zacatecas para que dicha institución adopte este flujograma y lo abra al público. Además de significar un compromiso importante con la transparencia de la institución, esta medida internamente servirá como herramienta de planeación para identificar cuellos de botella, tendencias y metas de la Fiscalía. Recomendamos:

- **Adoptar el flujo procesal** como herramienta permanente de evaluación, planeación y rendición de cuentas.
- **Reducir cuellos de botella** entre policías, fiscalías y tribunales mediante coordinación operativa y mejora de capacidades investigativas.

7. Fortalecer la medición, transparencia y rendición de cuentas

Finalmente, se identifica que parte del problema de la impunidad es también un problema de medición. La ausencia de información sobre cumplimiento de acuerdos, seguimiento a suspensiones condicionales y calidad de las decisiones del Ministerio Público limita la capacidad de evaluar con precisión el desempeño institucional y distinguir entre salidas legales efectivas y cierres meramente administrativos.

La experiencia de Hidalgo a partir del envío de información que no correspondía a la realidad de su SJP, le permitió hacer un acercamiento con el INEGI para enmendar errores e incluso recibir capacitación y comunicación directa entre las áreas responsables de datos de la Fiscalía y el propio INEGI. Este tipo de medidas podrían generalizarse en todas las instituciones de justicia. Por parte de México Evalúa apoyaremos en el mejor entendimiento de los datos recolectados y analizados de todas las instituciones involucradas.

En cuanto a la información que se obtiene de la ENVIPE, es de resaltar que el instrumento tiene características de alta calidad que la hacen comparable con países que, desde la década de los 70, levantan esta información entre la ciudadanía. En este aspecto, sería deseable que, por ejemplo, en el cuestionario se recaben respuestas sobre la percepción ciudadana en cuanto a la identifica-



ción diferenciada y confianza en jueces estatales y federales, sobre todo en el contexto de la reforma judicial. Es altamente probable que la población no conozca las diferencias entre estas autoridades, pero este dato de por sí sería valioso como punto de partida para tomar medidas que acerquen a las personas al trabajo judicial.

Tratándose de victimización, sería pertinente incluir preguntas sobre la violencia familiar, ya que se trata de uno de los delitos más frecuentes en el sistema de justicia y en los que sería importante contar con datos sobre la cifra oculta.

a) Calidad y coordinación de los datos

- **Periodicidad de la información** que solicita el INEGI a las instituciones de justicia para que los reportes sean más continuos (no sólo una vez al año) y permitan tener información más reciente, de tal manera que no se reporte prácticamente con dos años de atraso la información de los censos.
- **Fortalecer la comunicación entre INEGI y las instituciones de justicia** para mejorar la calidad del registro estadístico.
- **Que el INEGI solicite información a las fiscalías sobre órdenes de aprehensión solicitadas**, no sólo las cumplimentadas, para tener más información sobre las capacidades de investigación de las fiscalías.
- **Al interior de las instituciones de justicia tener claridad sobre las áreas responsables del reporte de datos al INEGI** y también a solicitudes de información de carácter estadístico.
- **Homologar criterios de registro entre entidades federativas.**

b) Indicadores orientados a resultados

- **Contar con mediciones por persona procesada en vez de sólo por carpetas de investigación**, ya que permitiría contar con información más detallada de los flujos procesales y sus resultados.
- **Distinguir entre salidas legales y salidas efectivas**, contabilizando sólo aquellas con cumplimiento verificado.
- **Incorporar métricas de calidad**, como cumplimiento de acuerdos, duración de archivos y tasas de reactivación.

- **Registrar órdenes de aprehensión solicitadas y cumplidas**, así como resultados según tipo de detención.
- **Eliminar el carácter residual de “otras resoluciones” mediante su desagregación mínima obligatoria.** Por ejemplo: sobreseimiento técnico, incompetencia, reposición de procedimiento, acumulación, desistimiento, incumplimiento procesal. Esta medida permitiría identificar si estas terminaciones responden a fallas de investigación, problemas de litigación, decisiones judiciales de gestión o causas estructurales del proceso, fortaleciendo la rendición de cuentas del Poder Judicial y mejorando la trazabilidad entre judicialización y resultados penales.
- **También sería útil en el Censo de Impartición de Justicia contar con el dato de casos vinculados a proceso**, para poder comparar con los ejercicios de la acción penal, que se encuentran contabilizados en el Censo de Procuración.

c) Encuestas y percepción ciudadana

- Incluir en la ENVIPE preguntas sobre **violencia familiar, desaparición y denuncias ante la policía.**
- Incluir en la ENVIPE preguntas desagregadas sobre **percepción de jueces federales y estatales.**
- **Separar analíticamente acceso, percepción y resultados** para evitar indicadores confusos.

8. Enfoque integral: reducción de impunidad basada en resultados

Reducir la impunidad no implica que todos los casos lleguen a juicio, sino que una mayor proporción de los conflictos penales reciba una respuesta institucional efectiva, verificable y centrada en derechos. Para ello, es indispensable combinar mejoras sustantivas en la política pública con avances en la forma en que se mide y evalúa el desempeño del sistema, de modo que las decisiones se orienten por resultados y no sólo por inercias administrativas.

- **Entender la reducción de la impunidad como la proporción de casos con respuesta efectiva**, no como el número de juicios.
- **Combinar mejoras sustantivas en la política pública con mejores sistemas de medición**, para orientar decisiones por resultados y no por inercias administrativas.



ANEXO 1

Glosario de términos técnicos

Archivo temporal

Determinación del Ministerio Público a través de la cual se resguardan temporalmente aquellas investigaciones en fase inicial en las que no se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendientes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación. El archivo subsistirá en tanto se obtengan datos que permitan continuar la con la finalidad de ejercitar la acción penal.⁴²

Acuerdo reparatorio cumplido

Convenio celebrado entre la víctima o persona ofendida y la persona imputada, que resulta de la aplicación de mecanismos alternativos de justicia (mediación, conciliación y justicia restaurativa). Una vez aprobado por el Ministerio Público o la persona juzgadora de control o garantías y cumplido en sus términos, tiene como efecto la extinción de la acción penal.⁴³

En este estudio se consideran bajo esta figura tanto los acuerdos reparatorios registrados en la etapa inicial (con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, [CNPJE]), como los alcanzados en la etapa comple-

mentaria (con aportes del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE]).

No se consideran los Acuerdos Reparatorios Diferidos mientras estén pendientes de cumplirse.

Acumulación

Acto procesal por el que se reúnen, en un solo proceso, dos o más casos que se iniciaron separadamente y entre los cuales existe un criterio de conexión sustancial, por lo que se continúa su investigación ante el Ministerio Público, haciendo posible que se resuelvan en una misma determinación a efecto de evitar resoluciones contradictorias.⁴⁴

Archivo temporal determinado en años anteriores

Determinación sobre una carpeta de investigación originada en un ciclo anterior al año objetivo.

Carpeta de investigación

Para efectos de este estudio, es el registro formal de los actos de indagación iniciados por el Ministerio Público conforme al CNPP.

⁴² Definición basada en la que aparece en los Cuestionarios del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Procuración de justicia. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2025/>

⁴³ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Art. 186.

⁴⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Art. 30.



Carpetas de investigación iniciadas en el año

Total de casos (carpetas de investigación) abiertas en el año objetivo por la Fiscalía. Es importante notar que no todas las denuncias se convierten en carpetas de investigación.

Carpetas de investigación pendientes de resolver de años anteriores

Total de casos abiertos que quedan pendientes de resolver de acuerdo al censo del año anterior al año objetivo, en los que no se ha alcanzado ninguna determinación.

Causa penal

Para efectos de este estudio, es el conjunto de actuaciones judiciales iniciadas a partir de la judicialización de una carpeta de investigación, mediante el ejercicio de la acción penal, y que se tramitan ante un órgano jurisdiccional hasta su conclusión por sentencia o salida legal.

Conciliación

Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados.

Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas.⁴⁵

Criterio de oportunidad

Salida anticipada que se refiere a la facultad del Ministerio Público por la cual decide abstenerse de ejercer la acción penal ya iniciada la investigación y previo análisis de los datos que consten en la misma. Es condición para que esto ocurra que se hayan garantizado o reparado los daños causados a la víctima o persona ofendida acorde con los supuestos que prevé la normatividad aplicable. Puede determinarse hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio oral. Sus efectos son la extinción de la acción penal.⁴⁶

Denuncia

Toda comunicación ante una autoridad de un hecho posiblemente delictivo que puede dar a lugar al inicio de una carpeta de investigación.

Desestimación

Caso que de manera justificada no puede alcanzar una solución efectiva.

Ejercicio de la acción penal

La judicialización de una carpeta de investigación por parte del Ministerio Público ante un órgano jurisdiccional con el objetivo de obtener una audiencia inicial.

Etapas de investigación

Segmento del flujo procesal que inicia con la presentación de la denuncia o querrela y la apertura de la carpeta de investigación por el Ministerio Público. Incluye la investigación inicial y, en su caso, la complementaria tras la vinculación a proceso. Concluye con la formulación de la acusación, el sobreseimiento, la suspensión condicional del proceso, o cuando aplica un criterio de oportunidad o alguna salida alterna.⁴⁷

Etapas intermedia

Segmento del flujo procesal que comienza con la presentación del escrito de acusación por el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional y tiene como finalidad depurar los hechos controvertidos, los medios de prueba y las cuestiones procesales. Concluye con el auto de apertura a juicio oral, en el que el juez de control determina las pruebas que serán desahogadas en juicio y fija el objeto del debate.⁴⁸

Etapas de juicio oral

Segmento del flujo procesal que empieza en la audiencia de juicio oral ante el tribunal de enjuiciamiento, donde se desahogan las pruebas y se escuchan los alegatos de las partes bajo los principios de publicidad, contradicción e inmediación. Concluye con la emisión de la sentencia —absolutoria o condenatoria— y su correspondiente lectura y explicación, con lo que se pone fin al proceso penal en primera instancia.⁴⁹

Facultad de abstenerse de investigar

Se refiere a la Resolución del Ministerio Público que se da cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente, no fueren constitutivos de delito, o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal de la persona imputa-

⁴⁵ Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, artículo 25.

⁴⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), artículos 256 y 257.

⁴⁷ Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2025/>

⁴⁸ Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2025/>

⁴⁹ Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2025/>

da. Esta resolución será siempre fundada y motivada. Únicamente opera en la etapa de investigación inicial.⁵⁰

Flujo procesal

También llamado “Tubería” es un flujograma horizontal que busca en una representación gráfica, mostrar las principales entradas y salidas del proceso penal de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Incompetencias

Ocurren cuando se advierte que los hechos denunciados conciernen a una autoridad diversa, ya sea por ser delitos del orden federal, por pertenecer a aquellos que investiga una autoridad especializada, por corresponder a la materia de adolescentes o militar, o por haber sido cometidos en otra entidad federativa. Asimismo, cuando sean hechos que deba conocer una autoridad cívica o conciliadora por considerarse como infracciones a los bandos municipales o de buen gobierno.⁵¹

Junta restaurativa

Mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.⁵²

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC)

Procedimientos legales distintos al juicio penal mediante los cuales la víctima y la persona imputada pueden resolver el conflicto de manera voluntaria, con la intervención de una autoridad mediadora o facilitadora, a través de acuerdos como la mediación, la conciliación y la justicia restaurativa, orientados a la reparación del daño y a una solución más rápida y menos adversarial del conflicto. Su fundamento está en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Mediación

Es el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. Durante la mediación, la persona facilitadora propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes.⁵³

No ejercicio de la acción penal (NEAP)

Toda resolución del Ministerio Público que pone fin a una carpeta de investigación sin judicialización, porque el hecho no constituye delito, se encuentra extinguida la acción penal, o no existen datos suficientes para sostener una imputación.⁵⁴

NEAP por la actualización de alguna causal de sobreseimiento

Resolución por la cual se determina el NEAP por parte del Ministerio Público, antes de la audiencia inicial, y dados los antecedentes del caso —previa autorización de la persona titular de la institución o de la persona servidora pública en quien se delegue la facultad—, se concluye que se actualiza alguna causal de sobreseimiento (resolución judicial que pone fin a un proceso penal de forma definitiva o temporal antes de la sentencia) prevista en la normatividad procesal de la materia.⁵⁵

Sentencia condenatoria en Procedimiento Abreviado

Forma de terminación anticipada del proceso, aplicable desde que se dicta el auto de vinculación a proceso en contra de la persona imputada y hasta antes de dictarse el auto de apertura a juicio oral. De ser verificado y admitido por la persona juzgadora de control o garantías, será ésta la encargada de resolverlo hasta la emisión del fallo y la explicación de la sentencia. Tiene como finalidad la emisión de una sentencia sin acudir a juicio oral.⁵⁶

Sentencias en Juicio Oral

Resolución obtenida por el órgano jurisdiccional de primera instancia en Juicio Oral. Puede ser:⁵⁷

⁵⁰ Cuestionarios del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Procuración de justicia. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2025/>

⁵¹ Cuestionarios del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Procuración de justicia. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2025/>

⁵² Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Art. 27

⁵³ Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Art. 21

⁵⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Art. 255

⁵⁵ Cuestionarios del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Procuración de justicia. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2025/>

⁵⁶ Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2025/>

⁵⁷ Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2025/>



- **Absolutoria:** En la que se resuelve el fondo del asunto y se libera completamente a la persona de los hechos delictivos imputados en su contra.
- **Condenatoria:** En la que se resuelve el fondo del asunto y se impone a la persona una sanción por la comisión de un delito.
- **Mixta:** En la que se resuelve el asunto en el que una persona sentenciada a la que se haya procesado por más de un delito, se le determina la absolución respecto de uno de estos y una condena en relación con otro delito.

Soluciones alternas

Formas de resolver las controversias tanto en la etapa de investigación inicial como en la etapa de investigación complementaria, mismas que se encuentran establecidas por la ley, y que, bajo ciertos presupuestos legales de procedencia, ponen término al procedimiento debido al cumplimiento de sus condiciones.

En la etapa inicial, la solución alterna es el Acuerdo reparatorio aprobado por el Ministerio Público en el que se haya decretado la extinción de la acción penal y cumplido por la persona procesada. En la etapa de investigación complementaria, son soluciones alternas: el acuerdo reparatorio aprobado por la persona juzgadora de control o garantías en el que se haya decretado la extinción de la acción penal y la suspensión condicional del proceso (cumplido).⁵⁸

Suspensiones condicionales del proceso cumplidas

Salida anticipada que se refiere al planteamiento formulado por el Ministerio Público o por la persona imputada, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento de la persona imputada a una o varias de las condiciones correspondientes que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima o persona ofendida, y que, en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal. La solicitud del planteamiento deberá ser aprobada por la persona juzgadora de control o garantías, y procede desde el auto de vinculación a proceso en contra de la persona imputada hasta antes del dictado del auto de apertura a juicio oral.⁵⁹

Unidad de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso (UMECA)

Es la instancia encargada de realizar las evaluaciones de riesgos y supervisar las medidas cautelares en libertad y supervisar la suspensión condicional del proceso.⁶⁰

Universo de casos

Usado en el *Índice de Impunidad Penal Institucional*, se refiere al agregado de casos (carpetas de investigación) iniciados en el año objetivo, más los casos que estaban pendientes para la Fiscalía en el año anterior al año objetivo, más los casos que se determinaron como archivo temporal en el año anterior del año objetivo.

La idea es cuantificar lo que realmente se enfrenta en carga de trabajo en la entidad.

⁵⁸ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Art. 183 al 185.

⁵⁹ Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Art. 191 al 200

⁶⁰ SESNSP. Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. 20 de diciembre de 2016, acuerdo 07/XLI/16 de la XLI Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública.



ANEXO 2

Notas metodológicas

1) Flujo procesal

1. Información general

Nombre del indicador: Tubería/flujo procesal

Temporalidad: 2019 – 2024

2. Objetivo del indicador

¿Qué mide?

Este diagrama del flujo de los casos en el SJP ordena, sistematiza y permite identificar estancamientos, soluciones efectivas o rezagos en las diversas etapas del proceso: en sede policial, ministerial o judicial. A su vez, expone en datos absolutos y porcentajes, los indicadores clave del proceso penal en México a nivel nacional y por entidad federativa.

¿Para qué se construye?

Este diagrama esquematiza el proceso penal acusatorio de forma sistémica al ordenar los datos que se reportan en cada una de las etapas y figuras procesales establecidas en el CNPP. Su objetivo es identificar, por medio del análisis de los datos recabados, las áreas de mejora en cada institución del SJP para abordarlas por medio del diseño de políticas públicas específicas.

También permite visualizar la relación de entradas y salidas entre las instituciones del SJP, lo que contribuye a que se lleven a cabo políticas públicas conjuntas que permitan un flujo más eficiente; por ejemplo, entre policías y fiscalías, y entre fiscalías y poderes judiciales.

La desagregación a nivel estatal y por el lapso temporal que va de 2019 a 2024 permite que cada entidad federativa analice el comportamiento sobre el uso de las diferentes salidas que ofrece el sistema acusatorio, así como políticas —que tal vez sin estar escritas— se han aplicado en administraciones concretas en las distintas instituciones del sistema de justicia. Asimismo, permite a los tomadores de decisión identificar la necesidad de impulsar determinadas salidas procesales —como podrían ser los MASC o los criterios de oportunidad—, o revisar a profundidad las causas de los resultados en determinaciones procesales como el archivo temporal o los NEAP.

3. Fuentes de información

- Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE), 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025 del INEGI
- Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, INEGI
- Censos Nacionales de Seguridad Pública Estatal (CNSPE) 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025 INEGI

Los censos del INEGI reportan la información de un año anterior, así por ejemplo, los correspondientes a 2025 reportan datos de 2024, y los de 2020 los datos corresponden a 2019, primer año completo en que entró en vigor el CNPP en todo el país.



TUBERÍA PROCESAL

Orden del indicador:

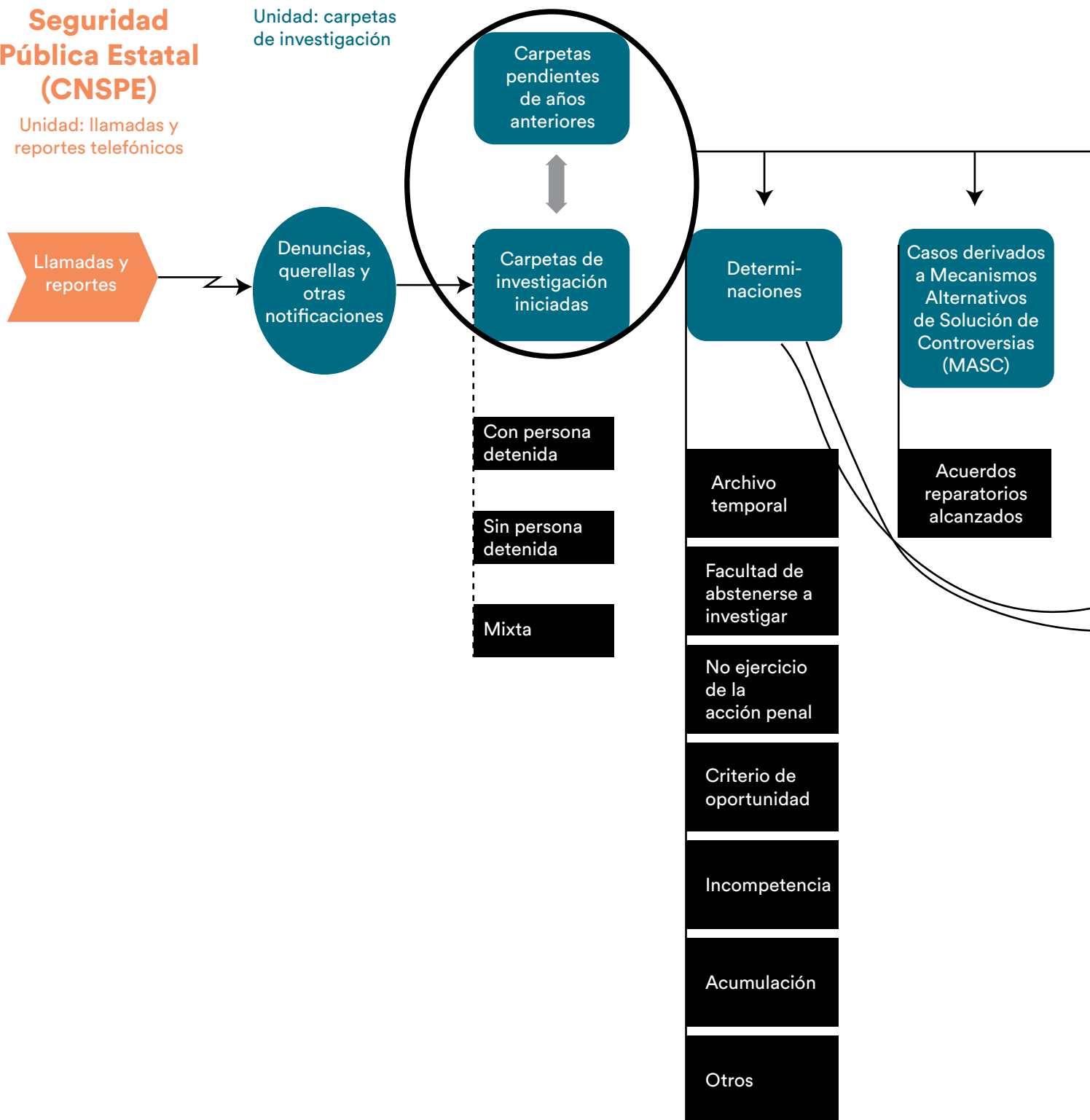
Flujo del proceso penal

Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (CNSPE)

Unidad: llamadas y reportes telefónicos

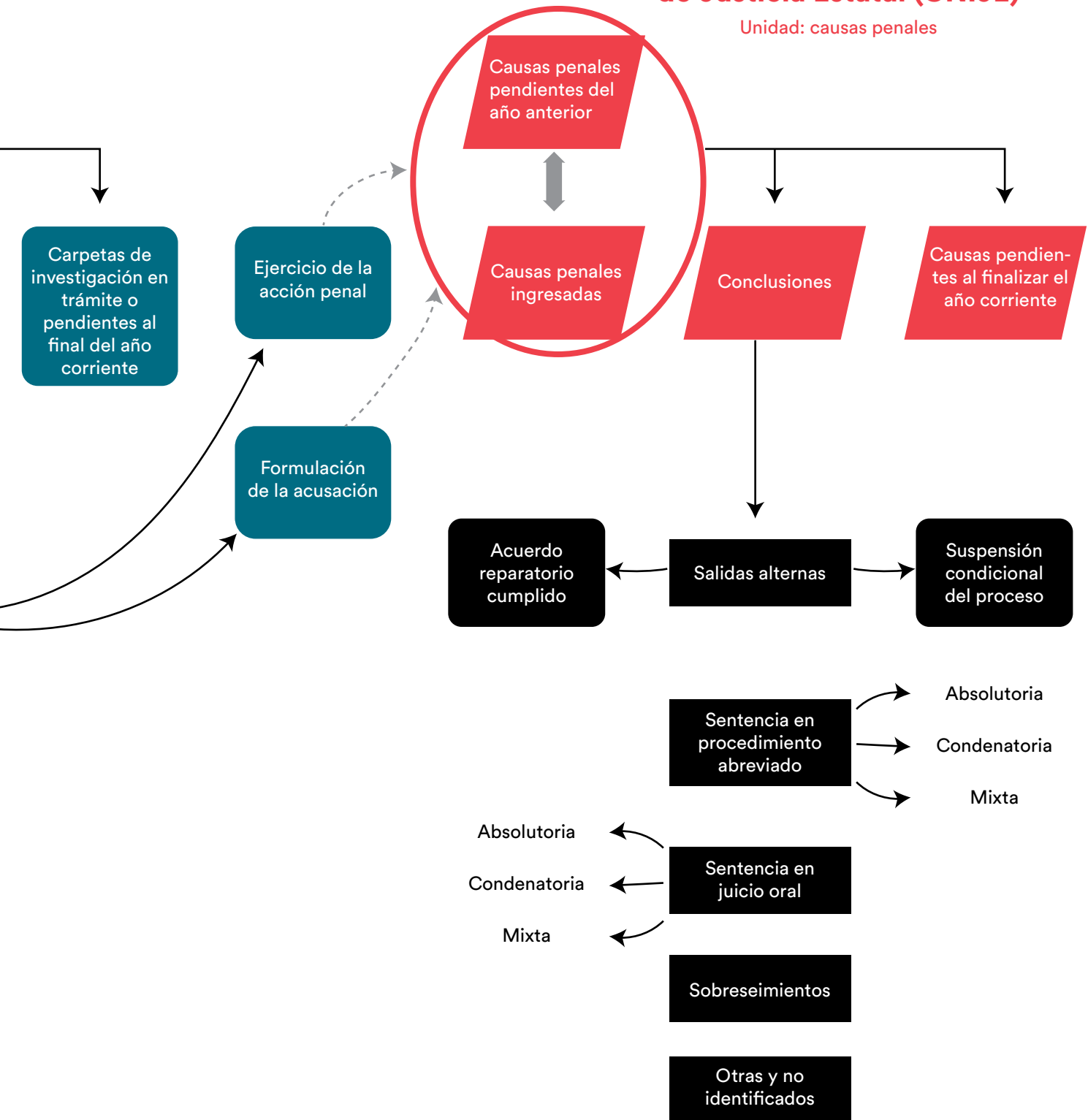
Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)

Unidad: carpetas de investigación



Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)

Unidad: causas penales





Las variables se sistematizan siguiendo el orden reflejado en el diagrama, cuyo fundamento es el CNPP.

Variables:

Fuente	Institución encargada	Categoría	Variable
Todas las entidades excepto Ciudad de México y Querétaro: Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal (CNSPE) Ciudad de México y Querétaro: Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 911	Cuerpos policiales de Seguridad Pública	Llamadas de emergencia	Llamadas al 911
			Llamadas al 089
Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)	Fiscalías	Denuncias e investigaciones	Denuncias, querellas y otras notificaciones
			Total de carpetas de investigación iniciadas
			Carpetas de investigación iniciadas con detenido
			Carpetas de investigación Iniciadas sin detenido
			Carpetas de investigación mixta
			Total de carpetas de investigación pendientes del año anterior inmediato
			Total de carpetas de investigación gestionadas en el año (universo de casos)
		Determinaciones	Total de determinaciones
			Ejercicio de la acción penal
			Formulación de la acusación
			Archivo temporal
			Facultad de abstenerse de investigar
			No ejercicio de la acción penal
			Criterios de oportunidad
			Incompetencia
			Acumulación
			Ejercicio de la acción penal
			Otras determinaciones
		Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) en fiscalías	Total de carpetas de investigación derivadas a MASC
			Total de conclusiones por acuerdo reparatorio alcanzado
		Denuncias e investigaciones	Carpetas de investigación en proceso de investigación, pendientes o en trámite al finalizar el año corriente
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)	Tribunales	Causas penales	Total de causas penales iniciadas
			Total de causas penales pendientes del año anterior inmediato
			Total de causas penales gestionadas en el año
		Justicia Alternativa	Total de salidas alternas
			Conclusiones por acuerdo reparatorio, cumplido
			Conclusiones por suspensión condicional del proceso, cumplida
		Sentencias	Total de sentencias en procedimiento abreviado
			Conclusiones por sentencia en procedimiento abreviado, condenatoria
			Conclusiones por sentencia en procedimiento abreviado, absolutoria
			Conclusiones por sentencia en procedimiento abreviado, mixta
			Total de sentencias en juicio oral
			Conclusiones por sentencia en juicio oral, condenatoria
			Conclusiones por sentencia en juicio oral, absolutoria
			Conclusiones por sentencia en juicio oral, mixta

Fuente	Institución encargada	Categoría	Variable
		Otras conclusiones	Sobreseimientos
			Otro tipo de conclusiones
			No identificado
		Causas penales	Total de causas penales pendientes del año corriente

4. Variables utilizadas

El flujo procesal se compone de 39 variables que provienen de los censos mencionados y que cumplen con los siguientes requisitos:

- Se publican de manera regular en fuentes abiertas
- Están disponibles para todas las entidades federativas
- Son respuestas procesales previstas en el CNPP
- No son redundantes, cada variable es una respuesta procesal diversa

5. Procesamiento de datos

I. Descarga de información

Se descargan los datos desde el sitio del INEGI. La mayoría de las variables se obtienen a partir de los tabulados básicos; sin embargo, en algunos casos es necesario recurrir a los microdatos para construir la información requerida.

II. Revisión y detección de datos faltantes

Se identifican los valores faltantes y se documenta su causa, distinguiendo entre datos no reportados y variables no incluidas en determinadas ediciones del censo.

III. Sistematización y ordenamiento de variables

La información se organiza de acuerdo con el diagrama de flujo del indicador. Cada variable se estructura como una columna y, de manera ideal, se cuenta con 32 observaciones por variable, correspondientes a las entidades federativas. Este paso no implica una transformación estadística compleja, sino la clasificación y acomodo de las variables dentro de un esquema común que permite darles coherencia analítica.

IV. Generación del diagrama y cálculos automáticos

Para la construcción del diagrama se utiliza un archivo de Excel dinámico previamente programado. Este archivo recibe la base de datos como insumo (producto del paso III), lo que permite filtrar la información por entidad federativa y genera automáticamente el diagrama correspondiente, así como los porcentajes asociados a cada componente.

V. Visualización de la información

A partir de la información sistematizada, se elaboran gráficos que facilitan la lectura de los resultados y permiten identificar patrones y diferencias entre entidades.

VI. Interpretación y análisis de resultados

Finalmente, se analizan los resultados considerando el carácter estructural del indicador, el contexto de cada entidad y las limitaciones derivadas de la disponibilidad de información.

Transformaciones aplicadas:

No es necesario aplicar transformaciones. Sin embargo es importante resaltar que hay cuatro unidades de análisis a lo largo del proceso:

- Llamadas al 911 o 089
- Denuncias
- Carpetas de investigación
- Causas penales

Como se menciona en la tabla 1, el dato de llamadas al 911 de la Ciudad de México y Querétaro provienen de la Estadística Nacional del Número de Atención de Llamadas de Emergencia 911 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Usamos



esta fuente para estos dos estados porque la Ciudad de México no había reportado datos al CNSP de llamadas a números de emergencia con corte de enero 2026; en caso de Querétaro es porque el número reportado al censo es inconsistente.

Tratamiento de valores faltantes:

Mantenemos las entidades con valores faltantes para evidenciar las malas prácticas de transparencia, y se señalan como:

ND: se utiliza cuando la información no fue reportada en el censo, independientemente del motivo.

S/R: se emplea cuando la edición del censo no contempla ni recaba esa variable.

Criterios de agregación o cálculo intermedio:

Para el valor nacional se suman los datos de cada variable de todas las entidades con la información disponible. A partir de estas sumas se calcula el dato nacional.

6. Memoria de cálculo

Fórmula del indicador:

En algunos casos, el diagrama calcula porcentajes simples de ciertas variables sobre el “universo” de la entrada procesal anterior. Por ejemplo:

- Porcentaje de carpetas iniciadas sobre el universo total de denuncias
- Porcentaje del total de determinaciones sobre el universo total de casos por resolver en Fiscalía
- Porcentaje de las carpetas pendientes sobre el universo total de casos por resolver en Fiscalía
- Porcentaje de X determinación sobre el universo total de determinaciones
- Porcentaje de causas penales abiertas sobre el universo total de carpetas iniciadas en Fiscalía
- Porcentaje de sentencias en juicio oral sobre el universo total de causas penales en tribunales
- Porcentaje de sentencias en procedimiento abreviado sobre el universo total de causas penales en tribunales

- Porcentaje de causas pendientes sobre el universo total de causas penales en tribunales

Rango esperado de las variables:

- Las variables deben ser números positivos
- Los porcentajes tienen un valor esperado de [0-100]

Unidad:

De manera genérica: el caso —que incluye Llamadas a la Policía, Carpetas de Investigación de las Fiscalías y Causas Penales de los Tribunales—. Entendido como asunto que durante el proceso penal toma la forma jurídica de carpeta de investigación en fase ministerial o de causa penal en fase judicial.

7. Criterios y decisiones metodológicas

Exclusiones (unidades, años, variables):

Ninguna.

Supuestos relevantes:

Asumimos que los datos reportados al INEGI por las entidades son correctos.

Cambios respecto a versiones previas:

- Cambio de fuente del MES de la Segob a censos del INEGI debido a la falta de actualización del primero

8. Observaciones y comentarios adicionales

Problemas encontrados:

- No es posible identificar la fecha de inicio de los casos
- No es posible identificar cuántas llamadas al 911 o 089 se transformaron en carpetas de investigación
- INEGI no reporta el total de vinculaciones a proceso (que dependen de los poderes judiciales), que es un paso previo a la apertura de una causa. Entonces utilizamos el dato del total de ejercicios de la acción penal (que dependen de las fiscalías)

2) Índice de Impunidad Penal Institucional

1. Información general

Nombre del indicador: Índice de Impunidad Penal Institucional

Temporalidad: 2024

2. Objetivo del indicador

¿Qué mide?

Da seguimiento a los resultados de los sistemas de justicia penal estatales a partir de las diferentes salidas que ofrece el sistema penal acusatorio en función de si resuelven o no de manera efectiva los casos que ingresan.

El *Índice de Impunidad Penal Institucional* calcula el porcentaje de casos que NO se resuelven por alguna de las vías efectivas contempladas en el CNPP, respecto al total de casos posibles de resolver en determinado año. Aquello que sí se resuelve efectivamente corresponde al porcentaje de efectividad, mientras lo que no se resuelve es el porcentaje de impunidad.

¿Para qué se construye?

Permite evaluar al SJP a partir de las diferentes respuestas procesales que puede tener un caso penal. Los resultados del *Índice de Impunidad Penal Institucional* proporcionan fundamento para diseñar estrategias y políticas públicas basadas en evidencia, así como la asignación de recursos de manera efectiva para fortalecer las salidas que resuelven de manera definitiva y justa los casos penales, y disminuir los casos que permanecen o quedan en la impunidad.

3. Fuentes de información

- Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2025, INEGI
- Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025, INEGI
- Mismos censos en años anteriores para algunas variables específicas como casos pendientes al final del año anterior y archivo temporal determinado el año anterior

Los censos del INEGI de 2025 reportan datos de 2024.

4. Variables utilizadas

El *Índice de Impunidad Penal Institucional* se compone de 16 variables que provienen de los censos mencionados y que cumplen con los siguientes requisitos:

- Se publican de manera regular en fuentes abiertas
- Están disponibles para todas las entidades fedrativas
- Son respuestas procesales previstas en el CNPP
- No son redundantes, cada variable es una respuesta procesal diversa

Fórmula del indicador:

$$\text{Impunidad} = \left[1 - \left(\frac{\text{Salidas alternas y anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Universe de casos} - \text{Desestimaciones}} \right) \right] * 100$$

De estas variables se suman todas las formas de solución efectiva del proceso penal (salidas alternas y anticipadas más las sentencias). Ese resultado se resta del universo de casos, descontando además las desestimaciones (casos en impunidad). La diferencia se divide por el total de casos, para identificar la proporción de asuntos que no se resolvieron. Finalmente, se resta este valor de 1 y se multiplica por 100 para expresarlo como porcentaje de impunidad.

Reconocemos como salidas efectivas del proceso penal a aquellas en que se alcanza la reparación del daño o que se aplican criterios de oportunidad. Existen otras salidas contempladas en CNPP que no son deseables y que deben ser consideradas impunidad como la prescripción del delito.

Variables:

Salidas alternas y anticipadas: Es la suma de:

1. Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal
2. Acuerdos reparatorios en MASC cumplidos
3. Acuerdos reparatorios aprobados por el Ministerio Público en los que se decretó la extinción de la acción penal (cumplidos)
4. Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal en etapa complementaria
5. Acuerdos reparatorios aprobados por la persona juzgadora de control o garantías (cumplidos)
6. Suspensión condicional del proceso (cumplidos)

Sentencias: La suma del total de:

1. Sentencias en procedimiento abreviado
2. Sentencias condenatorias en juicio oral
3. Sentencias absolutorias en juicio oral
4. Sentencias mixtas en juicio oral



Universo de casos: Es el total de carpetas que una Fiscalía tiene activas en un año y/o que debe resolver. Se obtiene sumando:

1. Carpetas de investigación iniciadas
2. Carpetas de investigación pendientes al finalizar el año anterior inmediato (sin archivo temporal)
3. Carpetas de investigación pendientes bajo el estatus de archivo temporal (pendientes y determinadas en el año anterior)

Desestimaciones: Suma de las siguientes determinaciones:

1. Facultad de abstenerse de investigar
2. Incompetencias (en todas las etapas)
3. No ejercicio de la acción penal por la actualización de alguna causal de sobreseimiento
4. Acumulación (en todas las etapas)

Rango esperado del indicador:

1 - 100

Unidad:

Porcentaje de casos sin resolver efectivamente.

5. Procesamiento de datos

- I. Descarga de los datos del sitio de INEGI. La mayoría de ellos están en los tabulados, así que no es necesario recurrir a datos abiertos
- II. Identificación de datos faltantes y su causa
- III. Limpieza de entidades que no cumplen con las variables indispensables: carpetas de investigación iniciadas y carpetas de investigación pendientes de resolver el año anterior inmediato
- IV. Cálculo siguiendo la fórmula para obtener el porcentaje de impunidad y efectividad por entidad
- V. Visualización de datos mediante gráficos pertinentes
- VI. Interpretación y análisis de resultados

Transformaciones aplicadas:

Dado que todas las variables comparten unidad —carpeta de investigación—, no es necesario aplicar transformaciones.

Tratamiento de valores faltantes:

Las entidades que no reportan el total de carpetas de investigación iniciadas o de carpetas de investigación pendientes de resolver el año anterior inmediato, son eliminadas del cálculo porque subestimaría la impunidad debido a que no tenemos el universo completo de casos posibles de resolver.

Criterios de agregación o cálculo intermedio:

Sin agregación específica, los cálculos se hacen por entidad federativa. Para el valor nacional se suman los datos de cada variable de todas las entidades que pasaron el filtro de valores faltantes. A partir de estas sumas se calcula el dato nacional con la fórmula de impunidad general.

6. Memoria de cálculo

Fórmula del indicador:

$$\text{Impunidad} = \left[1 - \left(\frac{\text{Salidas alternas y anticipadas} + \text{Sentencias}}{\text{Universo de casos} - \text{Desestimaciones}} \right) \right] * 100$$

Componentes:

Salidas alternas y anticipadas: Es la suma de:

1. Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal
2. Acuerdos reparatorios aprobados por el Ministerio Público en los que se decretó la extinción de la acción penal (cumplidos)
3. Criterios de oportunidad en los que se decretó la extinción de la acción penal en etapa complementaria
4. Acuerdos reparatorios aprobados por la persona juzgadora de control o garantías (cumplidos)
5. Suspensión condicional del proceso (cumplidos)

Sentencias: La suma del total de:

1. Sentencias en procedimiento abreviado
2. Sentencias condenatorias en juicio oral
3. Sentencias absolutorias en juicio oral
4. Sentencias mixtas en juicio oral

Universo de casos: Es el total de carpetas que una Fiscalía tiene activas en un año y/o que debe resolver. Se obtiene sumando:

1. Carpetas de investigación iniciadas
2. Carpetas de investigación pendientes al finalizar el año anterior inmediato
3. Carpetas de investigación pendientes bajo el estatus de archivo temporal



Desestimaciones: Suma de las siguientes determinaciones:

1. Facultad de abstenerse de investigar
2. Incompetencias (en todas las etapas)
3. No ejercicio de la acción penal por la actualización de alguna causal de sobreseimiento
4. Acumulación (en todas las etapas)

Rango esperado del indicador:

1 - 100

Unidad:

Porcentaje de casos sin resolver efectivamente.

7. Criterios y decisiones metodológicas

Exclusiones (unidades, años, variables):

Para el cálculo de 2024 excluimos a:

- Baja California Sur
- Chiapas
- Hidalgo
- Sonora
- Tabasco

Baja California Sur, Sonora y Tabasco porque no reportaron en el censo de procuración casos pendientes del año anterior inmediato. Chiapas por presentar datos estadísticamente atípicos que no se pueden explicar por su desempeño. La Fiscalía General de Justicia del Estado de Hidalgo solicitó ser excluida ya que presentaron problemas de reporte de información al INEGI.

Supuestos relevantes:

Asumimos que los datos reportados al INEGI por las entidades son correctos.

Cambios respecto a versiones previas:

- Cambio de fuente de solicitudes de información a fuentes abiertas
- Se eliminó un tipo de sobreseimiento que corresponde al perdón del ofendido, prescripción y amnistía de las desestimaciones pues la idea de las desestimaciones es quitar del universo casos que no podían haber alcanzado una solución efectiva, pero los casos sobreseídos por perdón, prescripción o amnistía no corresponden, pues sí podrían haber alcanzado una solución efectiva y no lo hicieron

8. Observaciones y comentarios adicionales

Problemas encontrados:

No es posible identificar la fecha de inicio de los casos. Es posible que algún caso no haya sido resuelto en un año porque justo acaba de entrar, pero eso sumaría como impunidad. De la misma forma que la resolución de un caso que llevaba años sin solución aporta a la efectividad del año en que finalmente se resolvió.

Pendientes o mejoras futuras:

Sería ideal poder realizar el cálculo por delito, para evaluar la efectividad del sistema de acuerdo al fenómeno criminal del que se trate y en su caso proponer políticas públicas específicas para reducir su impunidad.



Fuentes referenciales

- Centro de Mediación del Poder Judicial del Estado de México, Estadística. <https://centromediacion.pjedo-mex.gob.mx/conciliacion/vista/index.php?#>
- Código Nacional de Procedimientos Penales. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2016). *Sistema de medición de impunidad en Guatemala* [Documento técnico]. CICIG. https://www.cicig.org/history/uploads/documents/2015/Docto_SisMedImp_20160414.pdf
- Corporación por la Excelencia en la Justicia. <https://cej.org.co/> y https://cej.org.co/wp-content/uploads/2024/12/INFORME_SPOA_2024-VO.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011 y 1998). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Organización de los Estados Americanos (2011). <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_04_esp.pdf
- Crown Prosecution Service, Annual Report and Accounts 2024–2025. <https://www.cps.gov.uk/annual-report-accounts-2024-25>
- Crown Prosecution Service. <https://www.cps.gov.uk/publication/cps-data-summary-quarter-2-2025-2026#c3>
- Cuestionarios del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Impartición de justicia en materia penal. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2025/>
- Cuestionarios del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025. Módulo 2. Procuración de justicia. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj-je/2025/>
- Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 2025, Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024–2030. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5757082&fecha=13/05/2025#gsc.tab=0
- Estadística Nacional de Llamadas de Emergencia al 911, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2025. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1049401/Llamadas_de_emergencia_9-1-1_acumulado_enero_-_diciembre_2025..pdf

- Federal Justice Statistics, 2023, March 2025. <https://bjs.ojp.gov/document/fjs23.pdf>
- Impunidad Cero. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=2&t=quienes-somos>
- *In the shadows: Plea bargaining*, Vera Institute, 2020. <https://vera-institute.files.svdcn.com/production/downloads/publications/in-the-shadows-plea-bargaining.pdf?dm=1599594940>
- Institute for Justice Research and Development, *Guide to implement Deferred Prosecution Program*. https://ijrd.csw.fsu.edu/sites/g/files/upcbnu1766/files/media/images/publication_pdfs/deferred_prosecution_programs_implementation_guide.pdf
- *Justicia para sanar, entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México*, World Justice Project, 2021. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/12/WJP_Justicia-para-sanar_2021.pdf
- León Olea, Bernardo (2011). *La denuncia formal: un laberinto de impunidad*. Editado en Kindle Amazon.
- México Evalúa (2018). *Hallazgos 2017: Evaluación y seguimiento de la justicia penal en México*. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>
- México Evalúa. (2021). *Hallazgos 2021: Evaluación y seguimiento de la justicia penal en México*. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. (2005). *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (Informe de la Relatora Especial, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1). Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/00/PDF/G0510900.pdf>
- Pérez Correa, Catalina y De la Rosa Carlos, ¿Qué pensamos sobre la justicia?, Konrad Adenauer Stiftung, 2024. <https://www.kas.de/documents/266027/34188306/Reporte+Encuesta+V5-2025.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Colima, Justicia Alternativa. <https://stjcolima.gob.mx/#/ceja>
- Poder Judicial del Estado de México, Centro Estatal de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa. <https://centromediacion.pjedomex.gob.mx/conciliacion/vista/index.php?#>
- Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Centro de Justicia Alternativa Oaxaca. <https://centroja.tribunaloaxaca.gob.mx/>
- Reported Record Crime, Justice Data, UK Government. <https://data.justice.gov.uk/cjs-statistics/cjs-crime>
- *Un mejor sistema de justicia es posible, Caso Querétaro*, México Evalúa, 2025. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2025/08/reporte-visita-de-campo-queretaro.pdf>
- Uniform Crime Reporting Program, Federal Bureau Investigations. <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/more-fbi-services-and-information/ucr>
- Uniform Crime Reporting Program, Federal Bureau Investigations. <https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/crime-trend>
- Universidad de las Américas de Puebla, IGI- 2015, 2017, 2020 y 2024. <https://www.udlap.mx/APII/igi-global.aspx>
- Universidad de las Américas de Puebla, IGI-México 2016, 2018 y 2022. <https://www.udlap.mx/APII/igi-Mexico.aspx>
- US Department of Justice, *Pretrial Diversion Program*. <https://www.justice.gov/jm/jm-9-22000-pre-trial-diversion-program>

Radiografía de la Impunidad en México es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora General de México Evalúa

Susana Camacho

Coordinadora del Programa de Justicia

Ivania Mazari

Coordinadora de Investigación

Diego Labougle, Valeria Campuzano y Jorge Carbajal

Investigadores del Programa de Justicia

Felipe Soto

Coordinador Editorial

Miguel Cedillo

Edición gráfica

Priscila García

Coordinadora de Comunicación

Mariana Villalobos y Kenia Chávez

Equipo de comunicación

Este reporte fue posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad y la National Endowment for Democracy. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de la Fundación Naumann y la National Endowment for Democracy.

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.



México Evalúa



**FRIEDRICH NAUMANN
FOUNDATION** For Freedom.

mexicoevalua.org