

ÍNDICE ESTATAL DE DESEMPEÑO DE LAS PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS 2018

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Este estudio es una actualización de la investigación del mismo autor lanzada por Impunidad Cero y publicada por *Este País* en noviembre de 2017. En esta edición, además de presentar el índice de las procuradurías de acuerdo con su estructura, desempeño y en particular su efectividad con los delitos de mayor impacto, se agrega un puntaje para cada una respecto a un indicador ideal.

Introducción

La primera edición de este índice, presentado por Impunidad Cero y Jurimetría en noviembre de 2017¹ tuvo gran recepción en la sociedad, la academia y diversas autoridades interesadas en aplicar el análisis de las variables y las referencias a las buenas prácticas reportadas.² En esta edición 2018, además de la evaluación de las procuradurías y fiscalías del país, hay referencias frecuentes a los principales cambios registrados en cada una de las variables e indicadores, incluyendo algunos referentes internacionales, además de un puntaje al desempeño óptimo de cada indicador. Por otro lado, se trabaja en un reporte más amplio con contribuciones de especialistas en buenas prácticas en materia de investigación criminal, así como un anexo estadístico con información para cada estado que se publicará próximamente en conjunto con El Colegio de Jalisco.³

Si bien los desafíos respecto a la seguridad ciudadana y humana, así como los del sistema de

¹ Agradezco el auxilio fundamental del equipo de seguimiento y evaluación de Jurimetría, bajo la coordinación de la maestra Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, en la solicitud de información de muchas de las variables necesarias para la realización de este análisis, captura de información, actualización de la base de datos, búsqueda de referentes comparados y diversos análisis de la información. Se contó con el apoyo como asistente de investigación de la licenciada Luz Celina Camarena Romero. El análisis de la base de datos y la redacción de este reporte fue posible gracias al auspicio de Impunidad Cero.

² Guillermo Raúl Zepeda Lecuona. “Índice estatal de las procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 319 (noviembre 2017), pp. 16-20. También disponible en: <impunidadcero.org/articulo.php?id=49&t=ranking-de-fiscalias-y-procuradurias-estatales-en-mexico> Consultado el 12 de marzo de 2018. Cabe destacar que en noviembre de 2017, al lanzar en Impunidad Cero el primer índice estatal de procuradurías y fiscalías, elaboramos un storytelling interactivo en el cual se puede consultar cómo se encuentran los estados en el sistema de impartición de justicia y compararlos entre sí, para dimensionar la impunidad en cada uno de ellos. Asimismo, se puede visualizar el caso de Nayarit, ya que como se mencionó en el índice anterior, hay razones para pensar que su alta efectividad no refleja certeramente lo que ocurre en esa entidad. El lector interesado puede consultar el interactivo en: <impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>

³ Por ejemplo, en noviembre de 2017, por invitación del fiscal general de Tabasco, el doctor Fernando Valenzuela Pernas se acudió a Villahermosa y se presentó con detalle al fiscal y su equipo de trabajo los indicadores que conforman el índice, así como las buenas prácticas documentadas.

justicia penal, deben ser abordados desde un enfoque integral que permita realizar diagnósticos multifactoriales e implementar políticas e indicadores transversales, dedicamos este análisis a una institución en particular: la de la procuración de justicia, debido a que resulta una institución axial y decisiva para revertir la espiral de violencia e impunidad que asola a nuestra sociedad.

Para darnos una idea de la trascendencia de la investigación y persecución de los delitos para reducir la impunidad debe considerarse la siguiente cifra: una vez que un presunto responsable es puesto a disposición de un juez, la probabilidad de que reciba una resolución judicial adversa (como una sanción) es mayor a 70% (con base en el CNIJ,⁴ INEGI 2017). Sin embargo, como veremos más adelante, la probabilidad de que un delito sea denunciado y esclarecido es de 1.14% (con base en la Envipe⁵ 2017 y el CNPJ,⁶ INEGI 2017). Es decir, el cuello de botella del sistema de justicia penal, el corazón de la impunidad y de la escasa capacidad de disuasión penal del Estado, está en el ámbito de la procuración de justicia.

En este índice se analizan 23 variables con las que se forman ocho indicadores (Tabla 1). El cociente de estos ocho indicadores indexados base cien, da como resultado el índice de desempeño 2018. Adicionalmente se analiza la carga de trabajo promedio por ministerio público.

⁴ Censo Nacional de Impartición de Justicia.

⁵ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

⁶ Censo Nacional de Procuración de Justicia.

Tabla 1
Indicadores de procuración de justicia

Tipo de indicador	Indicadores
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Ministerios públicos locales por cada 100 mil habitantes (CNPJ 2017 y proyecciones de población de Conapo) Presupuesto per cápita de la Procuraduría de Justicia o Fiscalía (Periódicos oficiales de los estados 2017 y proyecciones de Conapo)
Operación	<ul style="list-style-type: none"> Carga de trabajo promedio por ministerio público (CNPJ 2017) Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendidos (Envipe 2017)
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones de ambos sistemas (CNPJ 2017) Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión, respecto de órdenes giradas, más pendientes del año anterior (CNPJ 2017) Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar mucho en el ministerio público local (Envipe 2017) Impunidad en homicidio intencional (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SESNSP/ Acceso a la información) Porcentaje de sanciones de menos de tres años de prisión (CNPJ 2017).

Se presentan primero los indicadores de estructura: los recursos destinados a la procuración de justicia. En el índice se incluyen los ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, así como el presupuesto per cápita dedicado a la procuración de justicia penal en los presupuestos de egresos 2017 de las entidades federativas. Además de los indicadores propios del índice, en esta investigación también se analizan las policías investigadoras, fundamentales en los nuevos modelos de investigación, y se compara el número de fiscales por cada 100 mil habitantes con otros países.

Posteriormente se describen dos indicadores de operación que reportan el grado de saturación de la institución: cuánto tiempo tardan en atender a los denunciantes y cuántos asuntos en promedio recibe anualmente cada ministerio público.

Finalmente, se abordan indicadores de resultado que pueden dividirse en dos grupos. Primero, tres indicadores: efectividad en el esclarecimiento de investigaciones (carpetas de investigación y averiguaciones previas), ejecución de órdenes de aprehensión y porcentaje de personas mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en el ministerio público estatal. Segundo, dos indicadores cualitativos de política criminal que buscan incluir el combate a los delitos de mayor impacto: impunidad para el delito de homicidio intencional y proporción de condenas de menos de tres años. Para esta última variable menos es mejor, pues los delitos sancionados con más de tres

años de prisión tienen mayor impacto social. En cambio, los delitos con tiempos de condena menores de tres años suelen ser delitos no violentos y en ocasiones no intencionales, los cuales podrían haberse resuelto por Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) o por otras salidas alternas como suspensión condicional del proceso. Por ello, una entidad con bajos niveles de delitos sancionados con más de tres años, se asocia a una buena implementación de los MASC, así como a una focalización en los delitos con mayor impacto social.

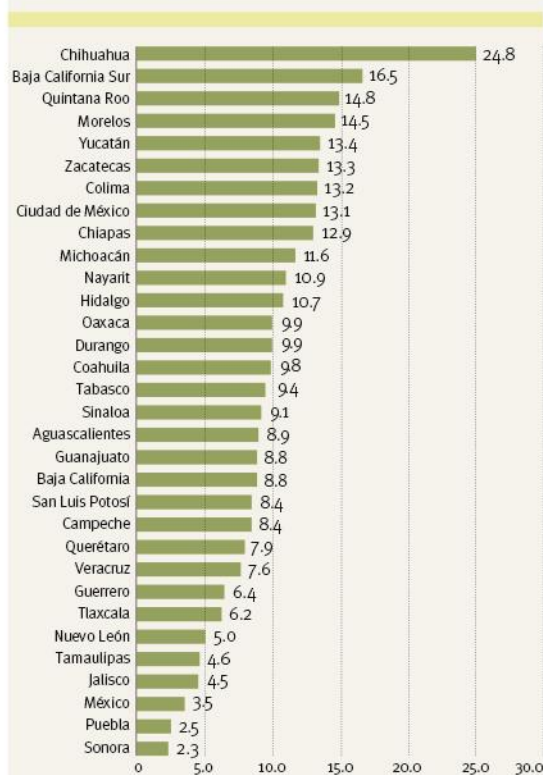
En esta edición, además de presentar el índice de las procuradurías de acuerdo con su estructura, desempeño y en particular su efectividad con los delitos de mayor impacto, se agrega un puntaje de cada procuraduría respecto a un indicador ideal. Este puntaje puede alcanzar hasta 600 puntos, 100 por cada una de las seis variables para las que se propone un estándar de excelencia. No se consideró un indicador óptimo para las variables de estructura, pues no hay un consenso sobre el estándar idóneo para la cantidad per cápita de ministerios públicos o de presupuesto. Este puntaje permite, además de ordenar a las procuradurías por su desempeño en el contexto nacional, estimar y apreciar la brecha entre la operación de nuestras procuradurías y un desempeño óptimo.

I. Indicadores de estructura: los recursos disponibles para procurar justicia penal

Como ya se ha referido, es importante el número de ministerios públicos y otros recursos humanos y materiales disponibles para la investigación de los delitos, pero de igual forma es fundamental el modelo de gestión y las metodologías de investigación que permitan un uso más eficiente de los recursos que se traduzcan en mayor efectividad y calidad en los servicios (Gráfica 1).

Gráfica 1

Ministerios públicos locales por cada 100 mil habitantes 2016



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 y datos demográficos de Conapo.

En el periodo analizado se advierte un incremento en el personal de las fiscalías. El promedio nacional pasó de 7.6 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes en 2015 a 8.4 en 2016. Esto implica un aumento de 10.53%. Es un resultado consistente si consideramos que desde 2010 éstos han aumentado 68%. Chiapas reporta el incremento más importante al casi duplicar su resultado para este indicador (98.46%). Aunque la mayoría de los estados muestran una tendencia a la alza, Puebla (-41.86%) y Quintana Roo (-34.51%) presentan una notable reducción en este periodo (Tabla 2). Sonora se mantiene con el menor número de ministerios públicos per cápita.

Tabla 2
Ministerios públicos locales por cada 100 mil habitantes

	2015	2016	Cambio porcentual
Estados Unidos Mexicanos	7.6	8.4	10.53%
Chihuahua	23.7	24.8	4.64%
Baja California Sur	16	16.5	3.13%
Quintana Roo	22.6	14.8	-34.51%
Morelos	11.5	14.5	26.09%
Yucatán	14.5	13.4	-7.59%
Zacatecas	11.2	13.3	18.75%
Colima	10.2	13.2	29.41%
Ciudad de México	13.1	13.1	0.00%
Chiapas	6.5	12.9	98.46%
Michoacán	9.1	11.6	27.47%
Nayarit	10.8	10.9	0.93%
Hidalgo	6.3	10.7	69.84%
Oaxaca	9.5	9.9	4.21%
Durango	8.1	9.9	22.22%
Coahuila	8.2	9.8	19.51%
Tabasco	8.6	9.4	9.30%
Sinaloa	7.7	9.1	18.18%
Aguascalientes	6.2	8.9	43.55%
Guanajuato	7.5	8.8	17.33%
Baja California	7.4	8.8	18.92%
San Luis Potosí	8.6	8.4	-2.33%
Campeche	8.3	8.4	1.20%
Querétaro	4.9	7.9	61.22%
Veracruz	6.9	7.6	10.14%
Guerrero	6.1	6.4	4.92%
Tlaxcala	6.6	6.2	-6.06%
Nuevo León	3.6	5	38.89%
Tamaulipas	4.1	4.6	12.20%
Jalisco	4.5	4.5	0.00%
Estado de México	3.6	3.5	-2.78%
Puebla	4.3	2.5	-41.86%
Sonora	2.3	2.3	0.00%

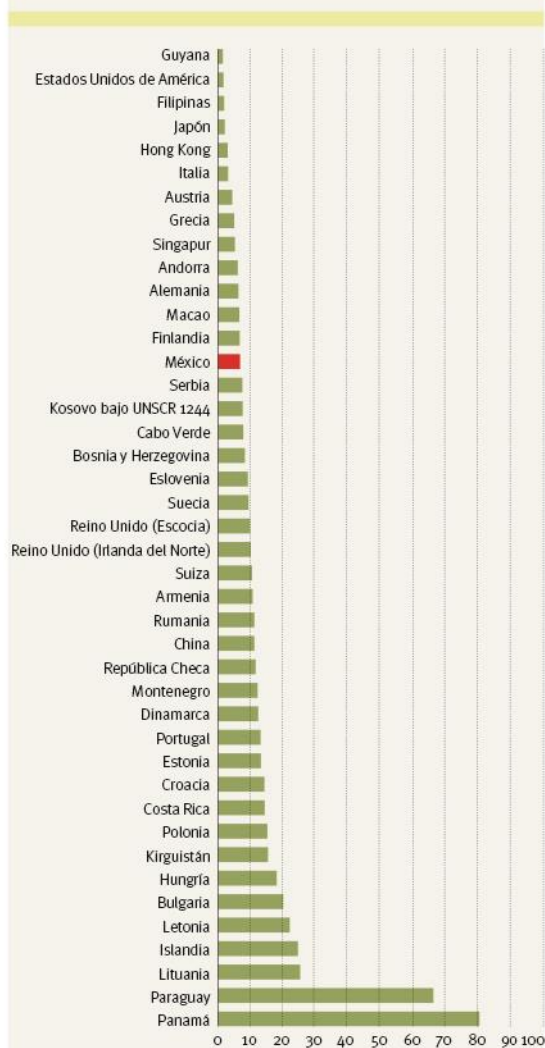
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 y datos demográficos de Consejo Nacional de Población (Conapo).

Como se ha dicho, los recursos humanos y materiales son condición necesaria más no suficiente para el buen desempeño de las fiscalías, ya que además resulta fundamental el diseño institucional y organizacional, el modelo de gestión, la profesionalización y motivación de los funcionarios, los sistemas de seguimiento y evaluación, así como los sistemas de distribución de asuntos, entre otros.

El promedio de los 50 países para los que tenemos esta misma información es de 13.2 fiscales por cada 100 mil habitantes; México está por debajo de ese promedio aunque no existe un estándar para él. A continuación se presentan algunos países representativos de los diversos niveles de dispersión de este indicador (Gráfica 2).

Gráfica 2

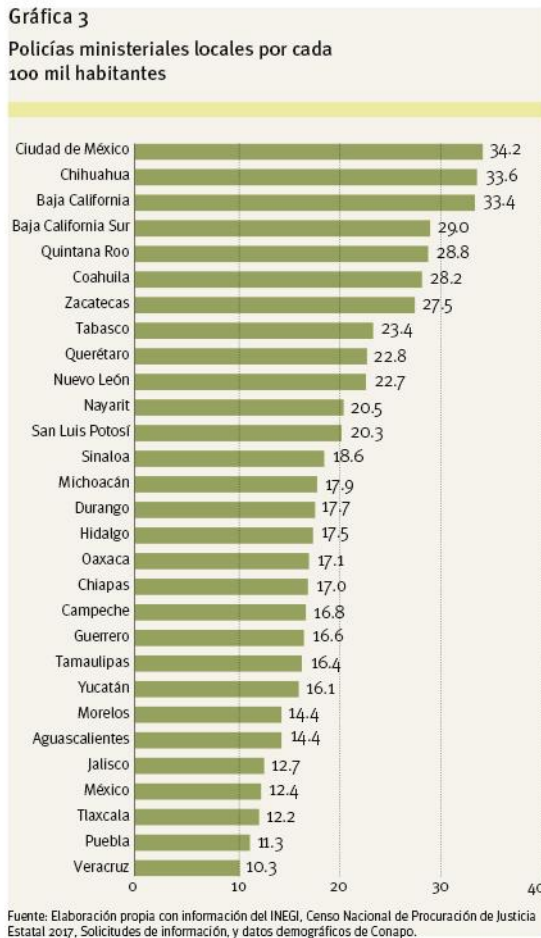
Fiscales por cada 100 mil habitantes
Promedio 2011-2013



Fuente: Elaboración propia con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Nota: Se considera únicamente la información disponible en el periodo de 2011 a 2013. Para Estados Unidos considera únicamente los fiscales federales.

Este año incorporamos el análisis de la variable de policías ministeriales por cada 100 mil habitantes, para considerar otro elemento sobre los recursos disponibles en la investigación de los delitos (Gráfica 3). Llama la atención esta variable para el caso Nuevo León, pues aunque tiene pocos ministerios públicos presenta una alta efectividad en la conclusión de carpetas de investigación. Esto puede deberse a que en el esclarecimiento de los delitos cuenta con un modelo de investigación que involucra en mayor medida a la policía investigadora (tiene más de la media nacional), además de ser auxiliado con el análisis criminal de la Unidad de Investigación con Imputado Desconocido, dedicada a descubrir patrones delincuenciales e investigarlos. Por otra parte, estados como Guanajuato, Nuevo León, Coahuila, Campeche y Chihuahua, con altas tasas

de resolución, resuelven muchos asuntos por vía de los MASC.



Un dato curioso es que en el censo de INEGI, diez entidades federativas⁷ reportaron tener cero o un número mínimo de policías ministeriales locales, por lo que se solicitó por vía de transparencia esta información para los 32 estados para 2017. Guanajuato desde hace un lustro no reporta dicha información al INEGI por considerarla reservada. Ante la solicitud de acceso a la información siete estados⁸ respondieron que ésta es reservada por considerar que su conocimiento pone en riesgo la

⁷ Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Estos estados no reportaron a INEGI el dato y se les pidió por vía de solicitudes de acceso a la información. Entre los estados que no reportaron la variable y respondieron, por vía de transparencia, que han declarado reservada esta información se encuentran Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco y Sonora. No obstante, Jalisco sí reportó esa variable en su anuario estadístico, de donde lo tomamos.

⁸ Respuestas a solicitudes de información pública y registradas con los siguientes folios: 0100095918, 29 de enero de 2018 (Campeche); 81018, 81118, 81218, 13 de febrero de 2018 (Chiapas); 00037118, 15 de febrero de 2018 (Colima); 00041418, 30 de enero de 2018 (Durango); 00386318, 2 de febrero de 2018 (Jalisco); 00088318, 31 de enero de 2018 (Sinaloa); 00091818, 28 de enero de 2018 (Sonora). Estas respuestas consisten en documentos de varias páginas y pueden consultarse en <impunidadcero.org>.

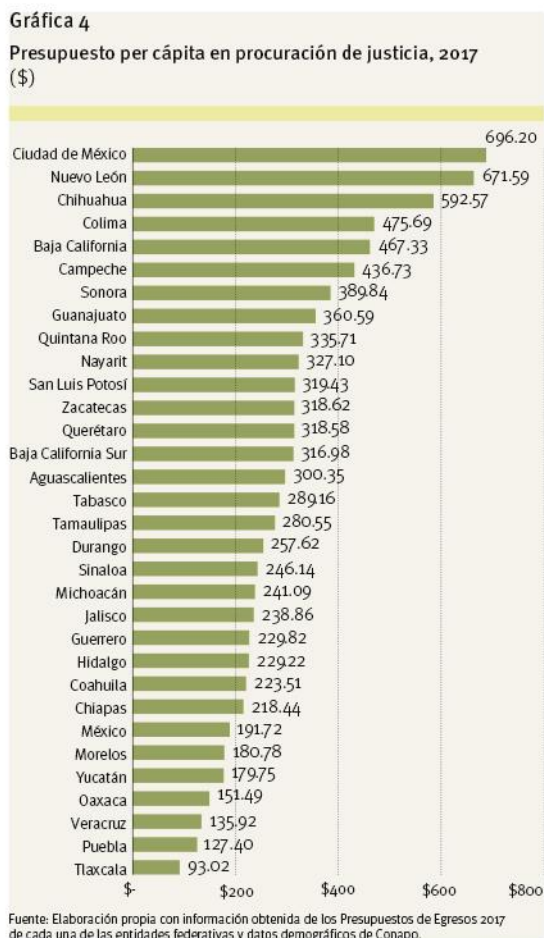
seguridad de la sociedad, aun cuando cinco de ellos⁹ suelen informar al INEGI cada año, lo que denota cierta incongruencia dentro de las mismas instituciones.¹⁰

La otra variable utilizada en el índice sobre uso de recursos es el presupuesto per cápita dedicado a la procuración de justicia penal en los presupuestos de egresos 2017 de las entidades federativas (Gráfica 4). No parece haber mucha variación en los extremos de este análisis: los estados que mejor y peor posicionados estaban en la edición anterior¹¹ se mantienen prácticamente sin cambios. Tlaxcala, Puebla y Veracruz aparecen en la parte baja del análisis. Entre las entidades que más recursos destinan a la procuración de justicia, se encuentran la Ciudad de México, Chihuahua, Colima (después de ascender cuatro posiciones en esta edición), Nuevo León y Baja California. Jalisco hizo un esfuerzo presupuestal e incrementó 70% los recursos per cápita a la procuración de justicia, ascendiendo siete posiciones respecto al año anterior para este indicador.

⁹ Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco y Sinaloa.

¹⁰ Los cambios de criterios y metodologías de instituciones públicas fomentan la impunidad estadística y dificultan la evaluación de la impunidad en México. Sobre la investigación de Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”. *Este País*, núm. 308 (diciembre 2016), pp. 13-22. También disponible en: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>>.

¹¹ Como se mostró en la edición del año pasado: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*



II. Indicadores de operación

Como es de esperarse, los estados que dedican pocos recursos humanos y financieros a la procuración de justicia imponen altas cargas de trabajo a sus ministerios públicos (Gráfica 5). Este indicador es un promedio agregado del total de investigaciones iniciadas respecto al total de ministerios públicos, pero hay consideraciones que lo matizan, como la organización y el modelo de gestión. Por ejemplo, la Unidad de Tramitación Masiva de Causas¹² puede concentrar más de la

¹² La Unidad de Tramitación Masiva de Causas, iniciada en Baja California y adoptada ya en un número creciente de estados, concentra los casos sin detenidos en los que no se cuenta con suficiente información para determinar si hay o no delito que perseguir o probable responsable. Se le notifica al denunciante su archivo y se le consulta si tiene información adicional que pudiera fundar nuevas líneas de investigación. En Nuevo León se adoptó un modelo de procesamiento de la información de esas carpetas (hasta 119 variables por caso) y se adoptó un grupo de análisis para georreferenciar la información, buscar patrones y activar operativos o trabajo de campo hasta el esclarecimiento de asuntos sin resolver. Este modelo ha dado muy buenos resultados. Iván de la Garza, uno de los funcionarios que diseñó este modelo de gestión en Nuevo León (“modelo de tres pisos”) describe y analiza esta buena práctica en un texto que aparecerá en un informe más amplio que se publicará próximamente.

mitad de los asuntos, aunque sólo tenga adscritos menos de 10% de los ministerios públicos. De igual forma, hay ministerios públicos adscritos a áreas de supervisión o asesoría. Incluso en algunos estados se reportan también los adscritos a áreas de representación social como los juzgados familiares. Esta variable es una buena aproximación para apreciar los desafíos por la demanda de servicios de las fiscalías y se considera en el índice vía los ministerios públicos per cápita.¹³

Gráfica 5
Carga de trabajo promedio por ministerio público estatal
(carpetas de investigación)



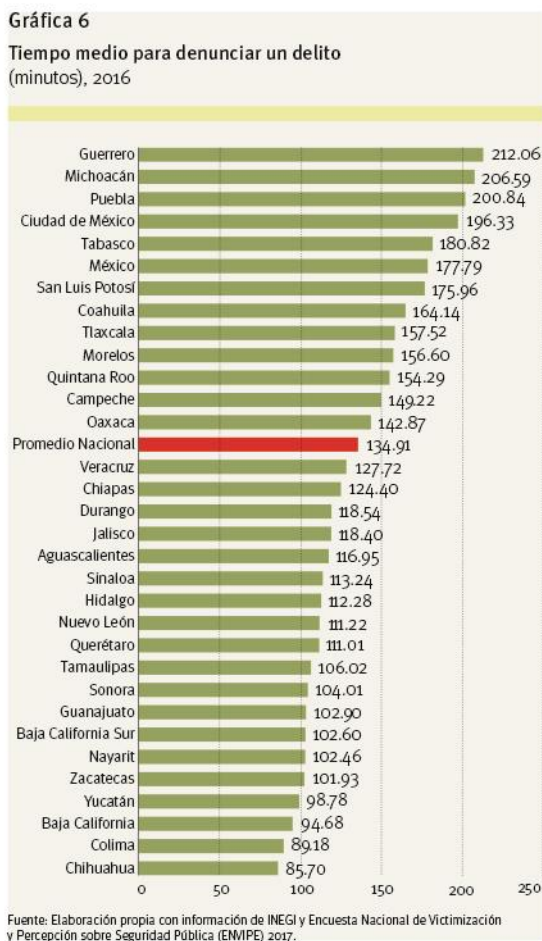
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017. Fuente: Elaboración propia con información del CNPJ 2016 del INEGI.

Un indicador de operación que permite evaluar la disposición de recursos, la cobertura y calidad de los servicios es la mediana¹⁴ del tiempo de espera de los denunciantes por entidad, obtenido de la encuesta de victimización de INEGI (Envipe) (Gráfica 6). La diferencia entre el indicador más bajo (Chihuahua, 85.7 minutos) y el más alto (Guerrero, 212.06 minutos) es de más de dos horas (126.36 minutos) y la media nacional fue de más de dos horas de espera: 134.91 minutos. Este

¹³ Al estar íntimamente relacionada con los ministerios públicos per cápita, esta variable no se considera explícitamente en el índice.

¹⁴ La mediana significa que la mitad de los usuarios encuestados reportó un tiempo de espera menor al indicado y la otra mitad señaló que su espera fue más prolongada.

indicador no depende tanto de la disposición de recursos como podría pensarse,¹⁵ sino del modelo de atención a los usuarios. Existen modelos de atención temprana que concentran la mayoría de los servicios de primera visita (atención a víctimas, recepción de denuncias, centro de mediación comunitaria y penal, algunos hasta justicia cívica) y de manera ágil van canalizando los asuntos a diversos módulos. En Mexicali, Baja California, estos centros de atención integral de la fiscalía cuentan con una certificación ISO 9001- 2008 que les exige atender a los usuarios en menos de 17 minutos.¹⁶



De hecho, en la Envipe 2017 el 8.1% de las personas que dijeron que no habían reportado el delito del que fueron víctimas, señalaron que no denunciaron porque los trámites son largos y difíciles (tabulado 3.9 de la Envipe). Para la información publicada en 2017 se estimó una

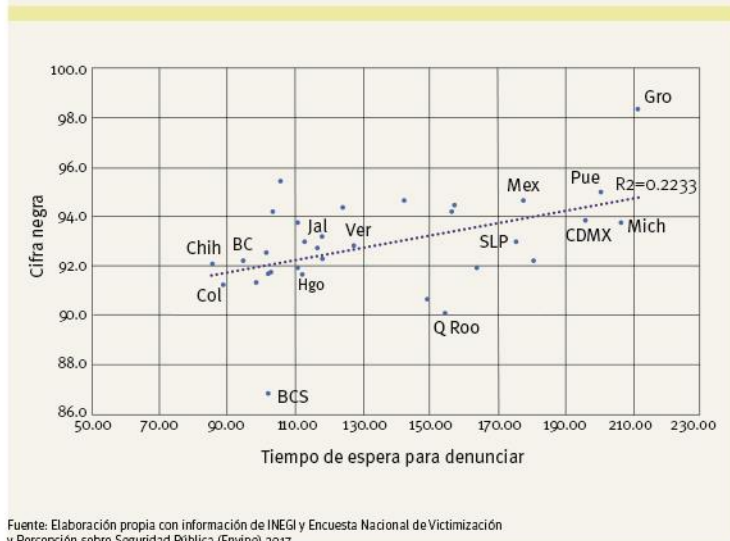
¹⁵ En un análisis realizado se encuentra poca correlación (0.0625) entre el tiempo de espera y la disposición de recursos presupuestales, en tanto que al considerar el número de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes y el tiempo de espera, la correlación fue similar (0.0647). Existe una correlación mayor, de 0.2233, al considerar el tiempo de espera y los delitos no denunciados.

¹⁶ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *op. cit.*

correlación entre mayor tiempo de espera y mayor cifra negra, es decir, la proporción de delitos que no se reportan (Gráfica 7).

Gráfica 7

Correlación entre cifra negra y tiempos de espera de denunciantes



III. Indicadores de desempeño y resultado de las fiscalías

Una de las principales responsabilidades de las procuradurías es el esclarecimiento de los delitos. La capacidad de investigación criminal es fundamental para determinar la legitimidad y capacidad de disuasión de la institución.

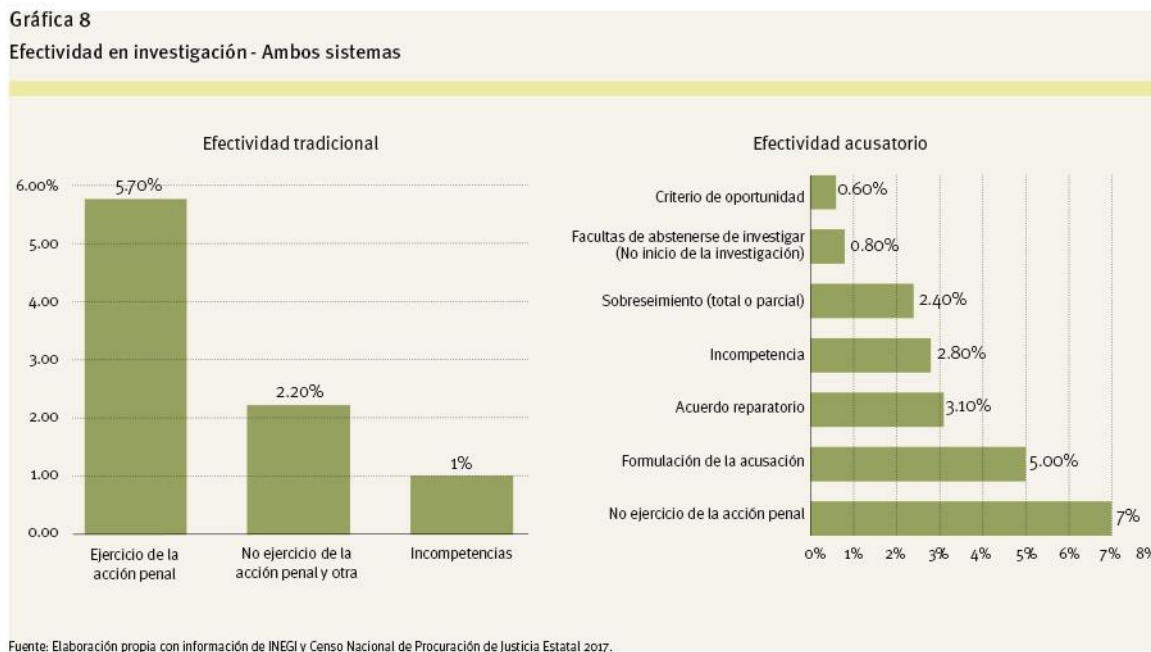
El cumplimiento de la encomienda constitucional del misterio público de determinar si existe o no una conducta delictiva que perseguir y un probable responsable es lo que consideramos efectividad. En el sistema penal tradicional, de corte inquisitivo, esto implica el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal e incompetencias. En cambio en el nuevo sistema de justicia penal, de corte acusatorio, significa la facultad de abstenerse de investigar, criterios de oportunidad, acuerdo reparatorio de MASC, no ejercicio de la acción penal, incompetencia, sobreseimiento y formulación de la imputación u otra modalidad de judicialización.

En la entrega anterior del índice¹⁷ reportábamos que casi la mitad de los asuntos ingresados

¹⁷ *Ibidem.*

todavía correspondían al sistema penal tradicional o inquisitivo (48.33%). En el periodo que se cubre para este indicador, correspondiente a 2016, ya sólo 15.95% de 1,604,277 investigaciones de competencia local iniciadas en el país fueron averiguaciones previas, una de cada tres en la Ciudad de México y Jalisco. El resto, 84.05%, fueron carpetas de investigación abiertas bajo el nuevo sistema penal acusatorio.¹⁸

Este año la brecha de efectividad entre el sistema tradicional y el sistema acusatorio es más amplia. Mientras que en el sistema tradicional la efectividad fue de 9%, en el sistema acusatorio fue de 21.7%. Considerando el total de asuntos concluidos efectivamente respecto al total de asuntos de ambos sistemas durante 2016, se obtiene una tasa de efectividad global de 18.0% (Gráfica 8).¹⁹



El año anterior la efectividad del sistema acusatorio (18.1%)²⁰ era casi 80% superior al

¹⁸ Ya todos los casos se abrieron bajo el sistema acusatorio en Chihuahua, Estado de México, Morelos, Nuevo León y Yucatán, y más de 90% en Coahuila, Durango y Zacatecas.

¹⁹ Tres estados no dieron información sobre desempeño en carpetas de investigación al CNPJ 2017 de INEGI; Michoacán, Puebla (por segundo año consecutivo) y Sonora. Afortunadamente, en el caso de la fiscalía de Michoacán, la página de internet tenía información desglosada que pudo incorporarse a la base de datos. Para varios estados, la información sobre casos judicializados se tomó de las causas penales del Censo Nacional de Impartición de Justicia (CNIJ 2017) de INEGI y los datos de acuerdos reparatorios del Módulo de Justicia Alternativa del CNPJ. Para el caso de Puebla y Sonora se pidió la información vía transparencia sobre el total de casos cerrados y su forma de determinación y cierre.

²⁰ Tomando en cuenta que cuando se realizó el índice anterior ya en algunas entidades se investigaba con base en el nuevo sistema de justicia penal y ya había entrado en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales. La entrada

tradicional; este año la brecha se amplió a 141%, debido fundamentalmente a la disposición de más opciones procesales en el sistema acusatorio, pues al resolverse más casos el rezago acumulado se reduce y el rezago del año anterior (2015) representó 27.3% de la carga de trabajo bajo el sistema acusatorio de 2016. En el sistema tradicional, la proporción de la carga de trabajo que representó el rezago del año anterior fue de 67.1%.

La proporción de asuntos que concluyen con la imputación ante el juez en ambos sistemas (ejercicio de la acción penal en el sistema tradicional) es ligeramente superior en el sistema tradicional (5.7%).

El no ejercicio de la acción penal, además de los casos en los que se determina que no hay delito que perseguir, se deriva en buena medida del aumento de la aplicación de los MASC, ya que los casos concluyen mediante el cumplimiento de los acuerdos reparatorios²¹ o bien, en menor medida en el sistema acusatorio, cuando presentan las personas ya con un arreglo y otorgan el perdón de la víctima en delitos de querrela. En esta variable, el sistema acusatorio triplica la proporción de casos terminados bajo esa misma modalidad en el sistema tradicional.

El 3.1% de los asuntos con acuerdo reparatorio en el sistema acusatorio suelen referirse a convenios que están en proceso de cumplimiento (pagos parciales o continuos, como el pago de obligaciones familiares). La incompetencia se da cuando el conocimiento de ese caso corresponde a otra autoridad: justicia para adolescentes, autoridad federal o de otro estado y, en menor medida, a una autoridad no penal.

Por esta reducción de la carga de trabajo y la efectividad en desahogo del sistema acusatorio, con excepción de Nayarit (el estado con mayor proporción de asuntos iniciados con el sistema tradicional: 53.5%), los estados con más asuntos bajo el sistema acusatorio encabezan el indicador de efectividad de la investigación, considerando los asuntos de ambos sistemas (Gráfica 9).²²

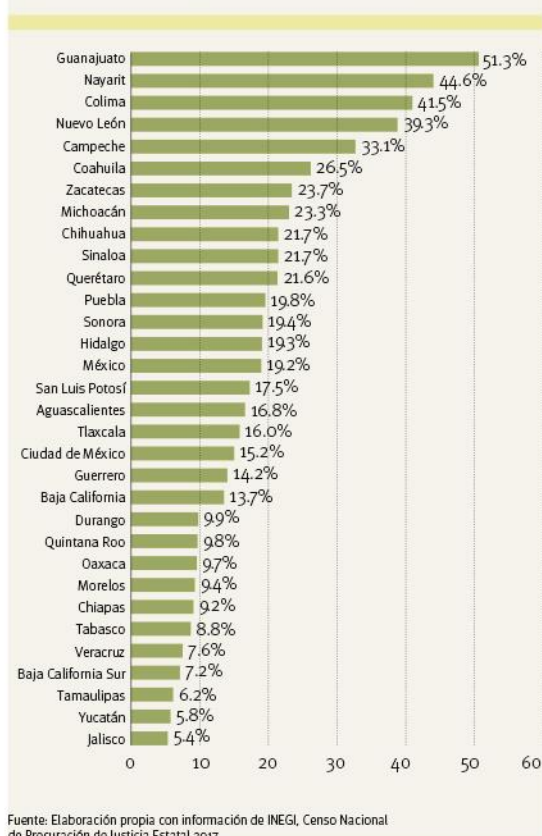
en vigor de dicho código, de acuerdo con el artículo segundo transitorio, se dio de manera gradual a través de la solicitud de Declaratoria al Congreso de la Unión por parte del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República. Código Nacional de Procedimientos Penales, recuperado de: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP170616.pdf>> Consultado el 20 de abril de 2018.

²¹ Se trata de formas de solución alternas al procedimiento. De acuerdo con el artículo 186 del Código Nacional de Procedimientos Penales, un acuerdo reparatorio se da cuando la víctima u ofendido y el imputado llegan a un pacto para dar solución al conflicto a través de la extinción de la acción penal, *op. cit.*, Código Nacional de Procedimientos Penales.

²² Es importante precisar que este indicador no se refiere al promedio de ambas efectividades, sino a la suma de todos los casos resueltos efectivamente en ambos sistemas, respecto (dividido) al total de asuntos iniciados durante 2016 e iniciados durante 2015 y pendientes de concluir de ambos sistemas.

Gráfica 9

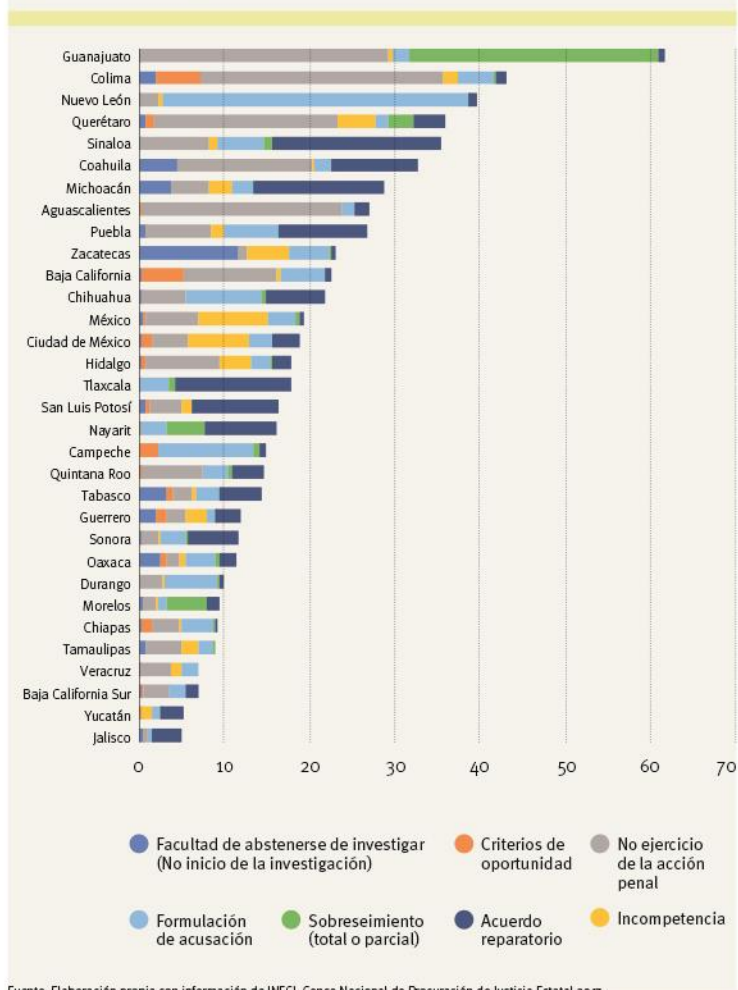
Efectividad en investigación - Ambos sistemas



Las formas de concluir investigaciones efectivamente en ambos sistemas varían significativamente entre las entidades federativas. En este índice se revisan con mayor detenimiento los asuntos del sistema acusatorio (Gráfica 10), en virtud de que representan 70% de la carga de trabajo en el país, considerando el rezago de 2015. Por ejemplo, Guanajuato sustenta su efectividad en las salidas alternativas, a causa del no ejercicio de la acción penal o el sobreseimiento, y es el estado con el valor más alto para esa variable en el país: 29.6%, mientras la media nacional para esa variable es de 2.4%, en tanto que sólo se llevó el asunto a tribunales ya sea para formular imputación o para cualquier acto de investigación para el que se requiera autorización judicial.

Gráfica 10

Efectividad en investigación - Ambos sistemas



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017.

Al analizar esta variable fundamental de desempeño llama la atención el caso de Yucatán, pues desde hace años presenta baja efectividad en la conclusión de investigaciones y, sin embargo, cuenta con indicadores cualitativos muy positivos de política criminal: es el segundo mejor posicionado en términos de impunidad en homicidio intencional²³ y en ejecución de órdenes de aprehensión, además de tener altos niveles de confianza en la población, lo que parece indicar que la entidad realiza una política criminal focalizada y brinda buena atención a sus usuarios (es uno de los estados más bajos tiempos de espera). A pesar de esto, aunque en la atención de las investigaciones prácticamente no se utiliza el no ejercicio de la acción penal, sólo se judicializan 0.9% de los asuntos. Todavía debe impulsarse más el desarrollo de la justicia alternativa. Esta

²³ El lector interesado podrá consultar la investigación sobre la impunidad en este rubro, presentada en diciembre de 2016 por Impunidad Cero y Jurimetría: Iniciativas para el Estado de Derecho A.C: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, *op. cit.*

entidad presenta una gran área de oportunidad en el desarrollo de un modelo de gestión que incremente la capacidad de determinación y cierre de carpetas de investigación.

La mayoría de los estados aplican excepcionalmente los criterios de oportunidad:²⁴ sólo 0.6% de los asuntos a nivel nacional, debido a que en los términos de nuestra legislación, la mayoría de sus supuestos se tratan de una especie de “desestimación” de la denuncia. Sin embargo Baja California y Colima los aplican a 5% de los casos. Este uso del criterio de oportunidad como mecanismo de descongestión, en nuestra opinión, desvirtúa la naturaleza de dicha categoría procesal.

La facultad de abstenerse de investigar es una modalidad de desestimación²⁵ que permite al ministerio público no iniciar una investigación criminal si, tras analizar los hechos denunciados, determina que no son “constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado.”²⁶ Esta decisión será siempre fundada y motivada y puede ser impugnada.²⁷

Esta modalidad de abstenerse de investigar debería ser utilizada de manera excepcional, pues se

²⁴ El ministerio público tiene la obligación constitucional y legal de llevar a los tribunales aquellos casos en los que se determine que hay un delito que perseguir y un probable responsable. Sin embargo los criterios de oportunidad son instrumentos de política criminal por los que se le otorga al ministerio público “una esfera de discrecionalidad para valorar la conveniencia de ejercitar la acusación en determinados supuestos, que el legislador delimitaría en atención a consideraciones vinculadas a la finalidad preventiva de la pena o —en caso de infracciones leves— a la sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y a la eficacia general del sistema penal”, Manuel Ortells Ramos, “Los Principios rectores del Proceso Penal (tendencias actuales en el derecho español)” en XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, p. 536. El Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 256 los casos en que operan los criterios de oportunidad: I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia; II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares; III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena; IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta al inculpado por otro delito, o la que podría aplicarse al mismo por otros delitos o bien, por la pena que previamente se le haya impuesto o podría llegar a imponérsele en virtud de diverso proceso tramitado en otro fuero; V. Cuando el imputado aporte información esencial para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, la información que proporcione derive en la detención de un imputado diverso y se comprometa a comparecer en juicio. En estos supuestos, los efectos del criterio de oportunidad se suspenderán hasta en tanto el imputado beneficiado comparezca a rendir su declaración en la audiencia de juicio; VI. Cuando la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa, y VII. Cuando la continuidad del proceso o la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines preventivos de la política criminal”, *op. cit.* Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁵ Andrés Baytelman y Mauricio Duce, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal, Estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2003, p. 290.

²⁶ Artículo 253 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁷ *Ibidem.*

puede decir que es una vía residual, toda vez que desde el área de atención temprana se pueden orientar y canalizar a las áreas competentes a los usuarios que describen conductas o hechos que no constituyen delitos (por ejemplo casos de mala prestación de servicio o un conflicto de naturaleza civil), o bien (si no operó dicho control) el declarar la incompetencia.

Si el caso no es tan claro y amerita el análisis del ministerio público para determinar si no hay delito que perseguir o que la acción ya se extinguió, éste podría resolver no ejercer la acción penal o bien hacer uso de esta facultad de no investigación. Por la trascendencia de las consecuencias de esta resolución y considerando que cualquier resolución que determine o proponga cerrar una investigación debe ser fundada, es de mayor calidad la argumentación y la resolución de no ejercicio de la acción penal.

La facultad de no investigar se utiliza en apenas 0.8% de los casos nacionales, pero es usado con mucha más intensidad en Zacatecas (11.6%), donde claramente se utiliza esta vía en lugar de declarar el no ejercicio de la acción penal, el cual apenas aplica a 1.1% de los casos. También lo utiliza con intensidad Coahuila con 4.6%, además de 15.8% de no ejercicio de la acción penal. Estas dos entidades concentran 41% de los casos de ejercicio de la facultad de no investigar en el país.

Nuevo León vuelve a presentar una sorprendente tasa de judicialización, formulando imputación en 35.9% de los casos, equivalentes a 41% de las formulaciones de imputación del país. La tasa nacional de esta variable es de 5% pero si restamos las judicializaciones de Nuevo León sería de 3%.

Una vez determinada la efectividad en el esclarecimiento de los delitos denunciados podemos ponderarlos por la tasa de denuncia para determinar la probabilidad de que un delito sea reportado a la autoridad, se investigue y que dicha investigación sea resuelta satisfactoriamente. A esto lo hemos denominado probabilidad de esclarecimiento de los delitos. De esta forma, de acuerdo con la Envipe 2017 del INEGI, en 2016 hubo una cifra negra (proporción de delitos no reportados y en los que no se inició investigación) de 93.6%. Es decir, sólo se denunció y se inició una investigación en 6.4% de los delitos cometidos (el año anterior fue de 6.3%) y de éstos sólo 18% se resolvieron efectivamente, lo que significa que la probabilidad promedio de que en México un delito se denuncie y se resuelva es de 1.14% (Tabla 3). Aunque esto aún es muy desalentador, la probabilidad de esclarecimiento de los delitos aumentó 20% respecto al año pasado (0.9%), debido

a un ligero aumento en la denuncia (apenas 0.1% más) y a un incremento en la efectividad promedio en las investigaciones (de 14% a 18%).

Tabla 3

Probabilidad de esclarecimiento de los delitos

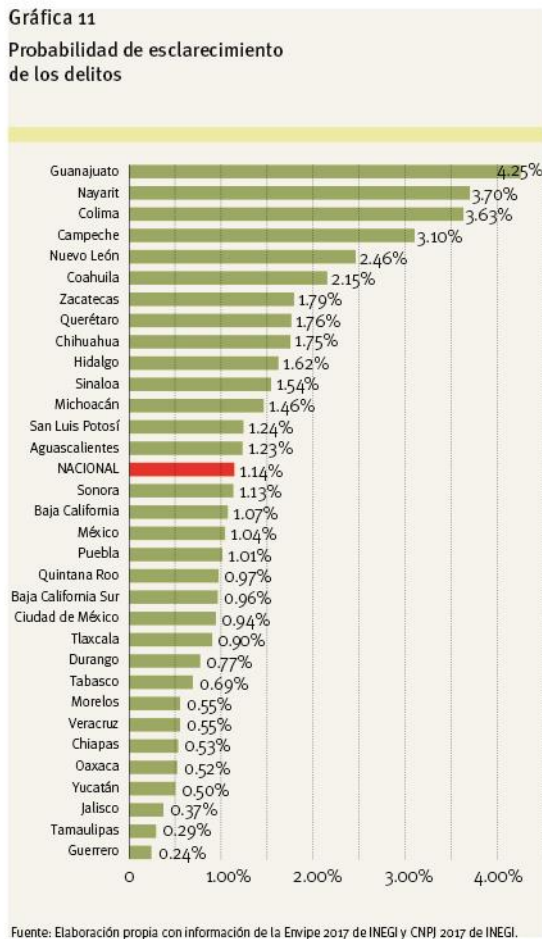
	Proporción de delitos denunciados con inicio de investigación	Efectividad de investigación (ambos sistemas)	Probabilidad de denuncia y esclarecimiento
Estados Unidos Mexicanos	6.4%	18.0%	1.14%
Aguascalientes	7.3%	16.8%	1.23%
Baja California	7.8%	13.7%	1.07%
Baja California Sur	13.2%	7.2%	0.96%
Campeche	9.4%	33.1%	3.10%
Chiapas	5.7%	9.2%	0.53%
Chihuahua	8.0%	21.7%	1.75%
Ciudad de México	6.2%	15.2%	0.94%
Coahuila	8.1%	26.5%	2.15%
Colima	8.8%	41.5%	3.63%
Durango	7.8%	9.9%	0.77%
Guanajuato	8.3%	51.3%	4.25%
Guerrero	1.7%	14.2%	0.24%
Hidalgo	8.4%	19.3%	1.62%
Jalisco	6.8%	5.4%	0.37%
México	5.4%	19.2%	1.04%
Michoacán	6.2%	23.3%	1.46%
Morelos	5.8%	9.4%	0.55%
Nayarit	8.3%	44.6%	3.70%
Nuevo León	6.3%	39.3%	2.46%
Oaxaca	5.4%	9.7%	0.52%
Puebla	5.1%	19.8%	1.01%
Querétaro	8.1%	21.6%	1.76%
Quintana Roo	9.9%	9.8%	0.97%
San Luis Potosí	7.1%	17.5%	1.24%
Sinaloa	7.1%	21.7%	1.54%
Sonora	5.8%	19.4%	1.13%
Tabasco	7.8%	8.8%	0.69%
Tamaulipas	4.6%	6.2%	0.29%
Tlaxcala	5.6%	16.0%	0.90%
Veracruz	7.2%	7.6%	0.55%
Yucatán	8.7%	5.8%	0.50%
Zacatecas	7.6%	23.7%	1.79%

Fuente: Elaboración propia con información de la Envipe 2017 de INEGI y CNPJ 2017 de INEGI.

En la medida en que mejore la efectividad de las investigaciones, la percepción ciudadana y la motivación a denunciar se incrementarán; las políticas de investigación criminal y persecución del delito deben ir encaminadas a lograr este ciclo virtuoso. Por ejemplo, en Chile se reportan en promedio 42% de los delitos cometidos. Esta disposición corresponde a un buen sistema de atención a víctimas y tasas de solución de investigaciones superiores a 70%; en 2001 la efectividad

llegó a 87%.²⁸ Además de mayor efectividad en la resolución de investigaciones, también deben realizarse acciones para crear más centros de denuncia y mejorar los servicios y tiempos de atención a víctimas y denunciantes.

En esta variable hay muchos ajustes, sobre todo por variaciones en la efectividad de la investigación. Hidalgo fue el estado que más posiciones subió (18), con una tasa de denuncia superior a la media y quintuplicó su efectividad en la investigación. Michoacán escaló 10 posiciones, pues casi triplicó su efectividad en la investigación, principalmente al ser la octava entidad federativa con mayor cantidad de asuntos resueltos por MASC. En cuanto a Sonora, además de bajar su tasa de denuncia, registró una reducción de casi 50% en su efectividad en la investigación y descendió 14 posiciones en esta variable. Durango pasó del lugar cinco al 23, al reducirse en 60% su efectividad en la investigación (Gráfica 11).



²⁸ Cifras del reporte del delito de la Fundación Paz Ciudadana, indicadores de efectividad del Centro de Justicia para las Américas (CEJA). El dato de 2001 fue tomado de Andrés Baytelman, *op. cit.*

La inseguridad es el asunto que más preocupa a los mexicanos (al 66%, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI). Por ello una variable de resultado muy importante en el desempeño de las procuradurías es la confianza de la población en los ministerios públicos y en general en la institución de la procuración de justicia penal. En esta ocasión consideramos el porcentaje de personas mayores de 18 años que conocen y manifiestan tener “muchas” confianza en el ministerio público y las procuradurías estatales.²⁹ La Envepe 2017 presenta un indicador nacional de 10.3% de los encuestados que responden tener mucha confianza en dichos funcionarios e instituciones, un ligero incremento del indicador del año anterior que fue de 9.7% (Envepe 2016).

No obstante, este año el estado con el mayor indicador no rebasó el 20% de confianza (el año anterior Aguascalientes presentó un 20.3%). Los estados que encabezan este indicador mantienen la confianza mostrada en años anteriores: Yucatán, Guanajuato, Aguascalientes, Sinaloa y Jalisco (Gráfica 12). San Luis Potosí fue la entidad que más lugares ascendió, del lugar 19 al quinto, seguido por Tamaulipas, del sitio 16 al octavo. La Ciudad de México se mantiene como la entidad peor evaluada por sus ciudadanos en este indicador: bajó de 4.1% en 2016 a 2.2% en 2017). El Estado de México por primera vez en muchos años deja el penúltimo lugar del indicador al pasar de 4.4% a 7.2%, pero se mantiene en la parte baja de éste.

²⁹ Cifras del reporte del delito de la Fundación Paz Ciudadana, indicadores de efectividad del Centro de Justicia para las Américas (CEJA). El dato de 2001 fue tomado de Andrés Baytelman, *op. cit.*

Gráfica 12

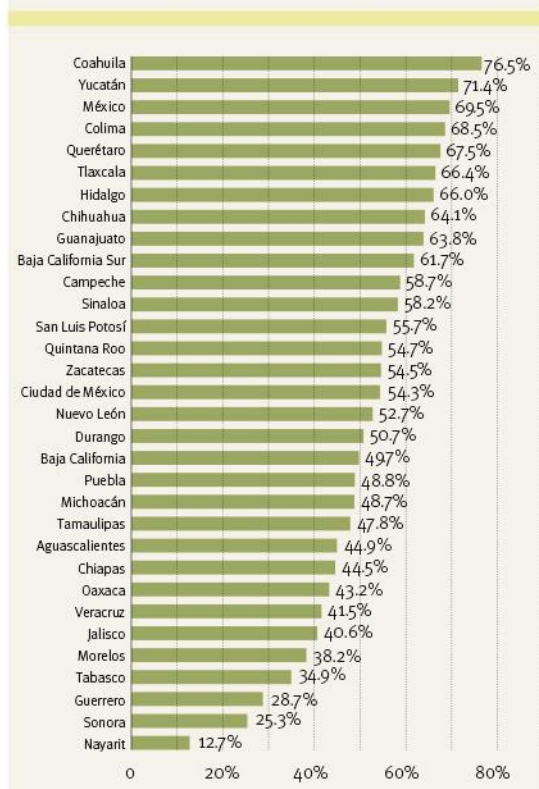
Porcentaje de personas mayores de 18 años que conocen y manifiestan tener “mucho” confianza en el Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y Envipe 2017.

El tercer indicador de resultado es el porcentaje de órdenes de aprehensión cumplidas, un paso fundamental en la eficacia de la persecución penal, pues se trata de casos en los que se ha conseguido determinar que hay un delito que perseguir, un probable responsable y se logran presentar suficientes datos de prueba para que el juez emita la orden de aprehensión. De poco servirá que las unidades de investigación tengan una elevada tasa de esclarecimiento si la policía ministerial apenas logra cumplimentar una de cada ocho órdenes de aprehensión, como es el caso de Nayarit, segundo lugar en resolución de investigaciones y último lugar en cumplimiento de órdenes de aprehensión (Gráfica 13). Un caso contrario es el de Yucatán, ya que concluye pocas investigaciones pero es el segundo lugar en la ejecución de estas órdenes judiciales. Ambos estados estaban en los polos opuestos de este indicador el año anterior; Yucatán ascendió 27 lugares, en tanto que Nayarit, que estaba apenas por encima de la media en el censo de INEGI de 2016, descendió 17 lugares en el de 2017.

Gráfica 13
Efectividad en cumplimiento de órdenes de aprehensión



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017. Nota: la información de Sonora y Oaxaca es del año anterior (2016), ya que no otorgaron información sobre esta variable al Censo 2017.

La media nacional de este indicador refiere que en el país se cumplen 49.7% de las órdenes de aprehensión giradas por los jueces penales locales. Este indicador nacional presenta un aumento respecto al año anterior, en el que se cumplieron 45.2% de las órdenes de captura. Algunos estados que aparecen en la parte alta de este indicador también presentan tasas de efectividad en la resolución de investigaciones por arriba de la media nacional, como Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato y Sinaloa (en menor medida el Estado de México, apenas por debajo de la media de esclarecimiento de investigaciones). Por el contrario, Jalisco, Tabasco y Veracruz están en la parte baja de ambos indicadores.

Sinaloa se mantiene en el lugar 12, no obstante su innovación al desarrollar una unidad de investigación criminal especializada en aprehensiones a la que fueron adscritos 53 policías investigadores (modelo documentado durante octubre de 2016).³⁰ Chihuahua reportó un

³⁰ La Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa reporta una tasa de cumplimiento de estas órdenes judiciales de 73%; durante 2016, sin embargo, no toma en cuenta las órdenes que quedaron pendientes el año anterior, muchas de ellas ejecutadas durante 2016. En la construcción de este indicador se consideran las órdenes giradas el año anterior que quedaron pendientes.

cumplimiento de 64.1%, cuando el año anterior encabezaba el indicador con 80.6%.

IV. Variables cualitativas de política criminal

Los indicadores anteriores nos presentan un panorama general sobre la estructura y el desempeño de las procuradurías y fiscalías. En este apartado presentaremos dos indicadores que captan aspectos cualitativos del desempeño y de los resultados de la política criminal. Estos dos indicadores, dos de los ocho considerados, incorporan al índice el desempeño no sólo en el esclarecimiento, sino también en la persecución y aplicación de sanciones para los delitos de alto impacto.

Por una parte, la impunidad para el delito de homicidio intencional muestra la capacidad de respuesta y efectividad como parte acusadora de las procuradurías en uno de los delitos más graves y con menor cifra negra, considerando que, excepto los desaparecidos,³¹ casi todos los homicidios se denuncian.

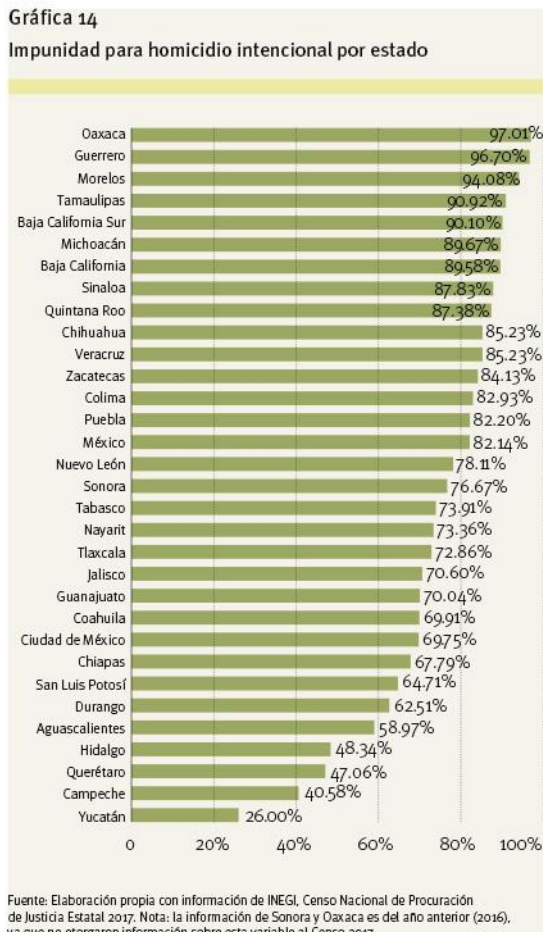
La impunidad en homicidio es un tema particular en la agenda de investigación de Impunidad Cero, en la que se ha constatado un deterioro informativo, al ser cada vez más difícil actualizar una base de datos confiables en la materia. Desde 2013 los poderes judiciales de los estados ya no informan al INEGI (o INEGI ya no recaba) las sentencias y condenas por tipo de delito y por intencionalidad, por lo que no se pueden contrastar las sentencias y condenas por homicidio intencional con los homicidios registrados. Ha sido necesario compilar el registro año con año con solicitudes de información a los 32 estados, a través de los mecanismos de acceso a la información pública.³² Aquí se presenta la información más confiable y más reciente para cada una de las entidades federativas.³³

³¹ De acuerdo con cifras de la organización Data Cívica A.C, se estima que en México hay 33,125 personas desaparecidas. La misma organización ha elaborado una base de datos de personas desaparecidas basándose en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación. La plataforma se puede consultar en: <<https://personasdesaparecidas.org.mx/db/db>>

³² En el reporte específico que publicará Impunidad Cero sobre homicidio para el homicidio intencional se detallarán los obstáculos y la base de datos reunida a partir de 2013. Los hallazgos de esta investigación aparecerán publicados en septiembre de 2018 en la revista *Este País*.

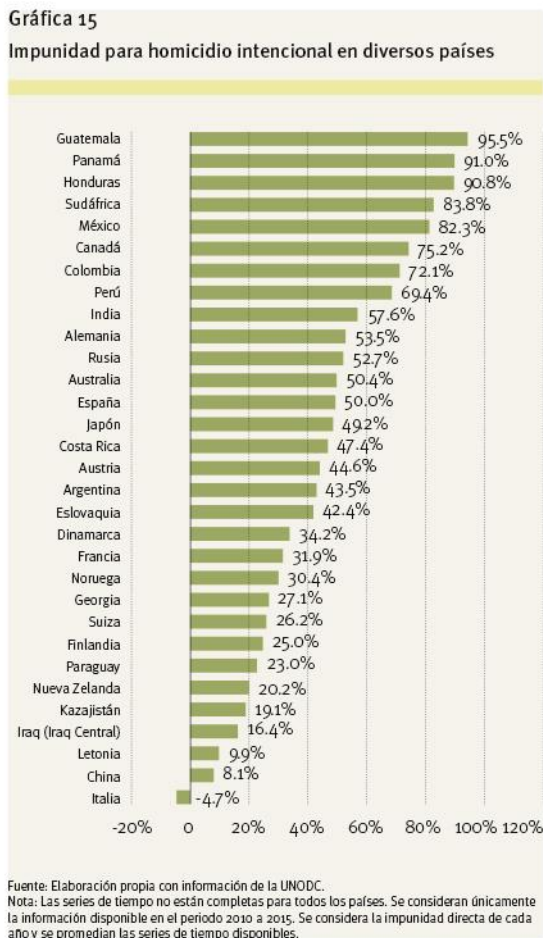
³³ Para 20 entidades se contó con información para estimar la impunidad de homicidio doloso en 2016, obtenida a través de solicitudes de información. Para el resto de entidades se toma la impunidad del año más reciente disponible, ya que respondieron no tener el dato desglosado o daban información parcial. Estas entidades son Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz.

Durante 2016 la impunidad nacional para el homicidio intencional o doloso subió a 83.4%, considerando sólo las 20 entidades para las que se tiene el dato más confiable en ese año. Oaxaca aparece con el más alto indicador para 2016, con 97%; Guerrero otra vez en segundo lugar, empeoró al pasar entre 2015 y 2016 de 94.1% a 96.7%; Morelos se ubica en tercero, al moverse de 87.4% a 94%; Tamaulipas presenta el mayor aumento al pasar de 20.2% (información de 2014) a 90.9% (actualizado a 2016); Baja California Sur y Baja California resintieron el incremento en los homicidios y reportaron un incremento en la impunidad de 58.6% a 90.1% y de 76.5% a 89.6%, respectivamente. En el mismo sentido, la Ciudad de México y Tabasco incrementaron el nivel de impunidad significativamente: antes estaban entre los más bajos, aunque siguen por debajo de la media nacional. Los estados que en el reporte anterior tenían las impunidades más altas para este delito y han reducido significativamente el indicador son Nuevo León, Coahuila, Puebla y sobre todo Durango, Aguascalientes, Hidalgo, Querétaro, Campeche y Yucatán, los cuales se mantienen en la parte baja de la impunidad (Gráfica 14).



Aunque la UNODC reporta la información de 2015 menor que la de 2016, como se ha comentado,

México se ubica como uno de los países con mayor impunidad para el homicidio intencional. De igual forma que la incidencia de delitos violentos, la mayor impunidad se da entre los países latinoamericanos. Los países con mayor desarrollo presentan tasas menores a 30% de impunidad. Desde luego, una impunidad alta es sinónimo de escasa capacidad de disuasión al delito por parte del Estado. Se presenta evidencia comparada para subrayar que este incremento de la impunidad ilustra el deterioro institucional y la erosión de la capacidad de investigación de este grave delito en gran parte del territorio nacional. De igual forma nos muestra que hay estados que están reduciendo la impunidad, lo que permite documentar algunas buenas prácticas (Gráfica 15).



La otra variable cualitativa sobre política criminal es la proporción de condenas de menos de tres años de prisión. Entre menor sea esta proporción se considera mejor, toda vez que indica que se cumplen principios de mínima intervención penal y proporcionalidad en la coerción institucional de las conductas delictivas. En virtud de que una condena genera un antecedente penal y de que las sanciones penales menores (en nuestro sistema legal las de menos de dos años de prisión) se conmutan o cambian por multa y las mayores de dos pero menores de cuatro años de prisión pueden

recibir algún beneficio como prelibertad, se considera que la sentencia penal debería reservarse a los delitos de mayor impacto, pues para delitos no violentos pueden aplicarse medidas menos gravosas y estigmatizantes como los MASC o la suspensión condicional del proceso. Hay consenso en que las condenas menores tienen efectos criminógenos, tanto porque al perder un expediente sin antecedentes penales aun por periodos cortos, con mayor razón si ya se sufrió prisión, las oportunidades de reinserción son escasas y la propensión a delinquir puede aumentar.

Un delito que se sancione con menos de tres años de privación de la libertad (referido por el INEGI de manera más coloquial como “prisión”) en el contexto legislativo penal mexicano se considera menor o no violento. Por ejemplo, un robo violento suele sancionarse por los códigos penales locales con más de cinco años de prisión (en la Ciudad de México con más de seis y en Jalisco con ocho).

La regla que generalmente opera es que una sanción de menos de dos años de prisión se puede cambiar por el pago de una multa y así librar el internamiento en un centro penitenciario. Por lo anterior, se considera que llevar a proceso penal y hasta sus últimas consecuencias la sentencia para imponer sanciones menores es un uso desproporcionado del sistema penal, pues por un delito menor, no intencional o no violento, las personas quedan estigmatizadas social y legalmente con un antecedente penal que les hará más difícil su reinserción o participación en la vida económica y laboral.

Además ilustra un uso ineficiente de los recursos, pues en promedio se estima que una investigación criminal en el ámbito local tiene un costo para el erario de 14 mil pesos, en tanto que el proceso penal³⁴ puede llegar hasta los 18 mil pesos, más 230 pesos diarios si la persona imputada está en prisión preventiva.³⁵

El sistema acusatorio presenta varias soluciones alternativas a donde los delitos menores pueden ser canalizados, como la justicia alternativa (MASC) o la suspensión condicional del proceso. Desde luego, como víctima o imputado, toda persona tiene derecho a llevar su caso hasta la resolución de un juez, pero si funciona adecuadamente el sistema de procuración de justicia, estos casos deben ser los menos. De esta forma se busca que los delitos menores y no violentos tengan alternativas y

³⁴ Entendiendo el proceso penal compuesto por la procuración de justicia (la labor del ministerio público de investigar los delitos) y la impartición de justicia (cuando es conocido por un juez).

³⁵ Actualizaciones a 2017 de los cálculos de Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute, Monterrey, 2010, 82 pp.

que únicamente se dediquen los recursos a la persecución penal y el enjuiciamiento de los delitos de mayor impacto social,³⁶ que aun con las reducciones que se pueden realizar a través del procedimiento penal abreviado serán de más de tres años.

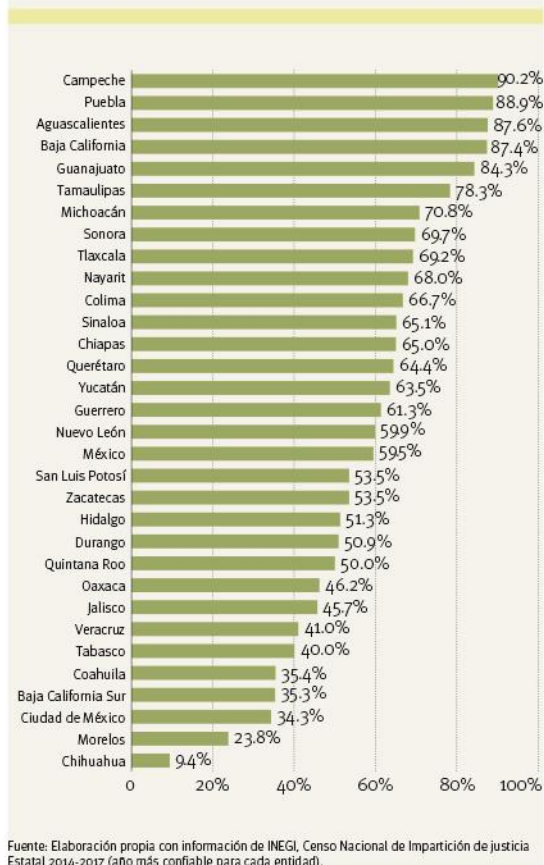
También la información con la que se construye este indicador ha sufrido un deterioro en los últimos años. En el Censo Nacional de Impartición de Justicia (CNIJ) 2017 del INEGI se reporta 24.7% del monto de las sanciones impuestas por sentencias condenatorias a nivel nacional como “no especificado”. Desafortunadamente en varias entidades (Campeche, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas) la proporción de no especificados rebasa el 40% y algunas incluso llegan a 100%, por lo que en estos casos se utilizó información de años anteriores.

Todavía 53% de las sanciones en el país corresponden a menos de tres años de prisión. Este indicador viene a la baja, particularmente en los estados donde ya operaba durante 2016 el sistema acusatorio. Dada la duración promedio de los asuntos penales (180 días en el sistema tradicional) podría esperarse que para los datos del CNIJ 2018 este indicador se reduzca. Chihuahua y Morelos (donde ya no existe rezago del sistema tradicional) tienen varios años encabezando este indicador y sólo nueve entidades presentan menos de la mitad de sus sanciones con menos de tres años de privación de la libertad (Gráfica 16).

³⁶ Como se menciona en otras investigaciones de Impunidad Cero, algunos estudios se acotan a definir el fenómeno impunidad como el número de delitos que no son castigados por la vía penal, sin embargo, como se expuso en la investigación lanzada en febrero de 2018, el fenómeno de la impunidad es más amplio, al considerarse cualquier conducta indebida que no sufre consecuencias legales. Por eso en ciertos casos se considera que hay una responsabilidad penal, pero también puede haber casos en los que se constituya una responsabilidad administrativa cuando está involucrado un órgano del Estado que incumple con su deber, en ese caso hablamos de la impunidad administrativa. El lector interesado puede consultar Luis Darío Ángeles González, “Impunidad, sanciones administrativas y el socavón del Paso Exprés”. *Este País*, núm. 322, febrero de 2018, pp. 35- 44. También disponible en: <<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=54&t=impunidad-sanciones-administrativas-y-el-socavon-del-paso-expres>> Consultado el 13 de febrero de 2018.

Gráfica 16

Proporción de condenas de menos de tres años de prisión



Las entidades con más de 70%³⁷ de sus sentencias condenatorias de menos de tres años de prisión deben analizar sus políticas criminales en general y sus estrategias y políticas de persecución. Llama la atención que estados como Campeche, Baja California y Guanajuato presenten altas tasas en este indicador, cuando canalizan una gran proporción de sus cargas de trabajo a los MASC y cabría esperar que llegaran a sentencia sólo los casos de mayor complejidad o los delitos de mayor impacto social.³⁸ Dentro de la revisión de las políticas de persecución se podría hacer un muestreo de casos y analizar en la sala de audiencias si la evidencia de la investigación y la argumentación cuentan con solvencia al acreditar ante los jueces las agravantes

³⁷ Cuando las sentencias menores a tres años de una entidad se encuentran entre 50% y 70% es posible pensar que se trata de robos en los que no se pudieron acreditar agravantes. Sin embargo, cuando estas sentencias pasan de 70%, quiere decir que todavía se sanciona una cantidad significativa de delitos menores como daño a propiedad ajena, amenazas y calumnias.

³⁸ En la versión más amplia del reporte de este estudio se presentarán los delitos a los que corresponden estas sentencias para destacar los estados en los que todavía delitos como daño en propiedad ajena, delitos culposos y no violentos representan proporciones significativas de los casos llevados hasta sentencia.

o calificativas en los delitos de alto impacto.

V. Índice estatal 2018 de desempeño de las procuradurías y fiscalías: conclusiones y propuestas

De esta forma, considerando estos ocho indicadores de estructura, operación y resultado indexados base cien se obtuvo el índice 2018. En la página de internet de Impunidad Cero (impunidadcero.org) se podrá acceder a la base de datos del índice.

Chihuahua vuelve a encabezar el índice, con menor puntaje y mayor ventaja sobre el segundo lugar (Colima). Hace un año estuvo entre las tres mejores observaciones para seis de los siete indicadores, en tanto que este año sólo lo estuvo en cinco de los ocho indicadores considerados (Tabla 4). Nayarit, antes segundo lugar, cayó 11 lugares, principalmente por su descenso en los indicadores de efectividad en cumplimiento de órdenes de aprehensión, política criminal y, en menor medida, por menor efectividad en investigación y confianza, en los que el año anterior fue uno de los más altos.

Tabla 4
Índice estatal 2018 y variación respecto de la posición de los estados en 2017

Lugar índice 2018	Estado	Índice 2018	Respecto de su lugar en 2017
1	Chihuahua	74.37	=
2	Colima	65.65	+9
3	Yucatán	64.37	+5
4	Guanajuato	63.99	=
5	Nuevo León	61.13	-2
6	Querétaro	58.65	+12
7	Hidalgo	57.35	+2
8	Campeche	56.36	+13
9	Coahuila	56.32	+11
10	Zacatecas	56.08	=
11	Baja California Sur	55.42	-5
12	Durango	53.78	+7
13	Nayarit	53.53	-11
14	Aguascalientes	50.89	+8
15	Sinaloa	50.68	-1
16	San Luis Potosí	50.11	+1
17	Ciudad de México	49.63	-10
18	Quintana Roo	46.96	-5
19	Jalisco	46.38	+6
20	Chiapas	46.08	-5
21	Baja California	46.01	-16
22	Sonora	45.22	-6
23	Tamaulipas	41.54	-11
24	Tabasco	41.22	+4
25	Tlaxcala	40.32	+1
26	Morelos	40.23	-3
27	Oaxaca	39.80	=
28	Veracruz	38.90	-4
29	México	38.86	+1
30	Michoacán	37.47	-2
31	Guerrero	29.97	+1
32	Puebla	29.84	-1

Fuente: Elaboración propia, cociente de las ocho variables consideradas indexadas base cien.

El estado que más cayó en el índice 2018 fue Baja California, ya que pasó del quinto al lugar 21 en virtud de los bajos indicadores en los ponderadores de política criminal (el incremento en la impunidad de homicidio) y la pérdida de puntos en el cumplimiento de órdenes de aprehensión (que encabezó el año pasado), así como por la baja proporción de ciudadanos que confían mucho en el ministerio público local. La Ciudad de México baja en la efectividad en la investigación y su talón de Aquiles es la mala percepción de confianza y el tiempo de espera para denunciar. Esta entidad y Tamaulipas perdieron muchas posiciones, ya que ambas presentaron un incremento en la impunidad para el delito de homicidio.

Colima, Querétaro, Campeche y Coahuila fueron los que más lugares avanzaron. Colima, respecto del año anterior, aunque presenta indicadores de política criminal por debajo de la media,

incrementó su presupuesto y aumentó su efectividad tanto en investigación como en cumplimiento de órdenes de aprehensión. De igual forma Campeche incrementó su presupuesto, aumentó su efectividad en la investigación (principalmente por la implementación de los MASC) y en el cumplimiento de órdenes de aprehensión. Además tiene baja impunidad para el homicidio intencional, lo cual le dio puntos de política criminal. Sin embargo este estado tiene 90% de las condenas de menos de tres años de privación de la libertad.

Como se ha referido, el índice nos permite ordenar a las procuradurías entre sí, apreciar la trayectoria de los indicadores que lo componen y detectar entidades con mejor desempeño que podrían tener buenas prácticas en marcha. Sin embargo, si se tiene como mayor indicador de efectividad la resolución de investigaciones en un 51%, la entidad que se acerque a ese nivel de desempeño saldrá bien evaluada en el índice. Por ello en esta ocasión proponemos establecer indicadores de desempeño ideales o de excelencia, para establecer ese estándar como un referente a alcanzar.

De los ocho indicadores considerados en los dos de estructura (presupuesto y ministerios per cápita) no hay un consenso respecto a algún estándar o un valor ideal; pero en los otros seis sí. De esta forma se propone que se asigne un valor de 100 al estándar óptimo de cada uno de los seis indicadores y a las entidades federativas se les asigne un puntaje, de acuerdo con el porcentaje de ese indicador alcanzado en la medición de cada año. Por ejemplo, si el estándar óptimo de impunidad para el homicidio intencional es de cero impunidad, la entidad que presente un valor de 80% sólo tendrá 20 puntos de esos posibles 100 puntos. Así, el puntaje ideal sería de 600 puntos, 100 por cada uno de los indicadores. De este modo, se proponen como estándares óptimos que deben ser considerados:

- Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendidos (Envipe): 30 minutos = 100 puntos. Menos es mejor. La certificación ISO 9001.2008 establece un estándar de no más de 17 minutos, pero las encuestas realizadas donde se cumplen esos estándares presentan resultados promedio de entre 45 y 60 minutos.
- Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones de ambos sistemas (CNPJ): 85% = 100 puntos. Algunos podrían aspirar a 100% de efectividad, pero con excepción de los casos resueltos por MASC o judicializados en flagrancia que presentan una duración promedio de tres días, los casos de investigación o en los que se aplican otras salidas alternativas duran entre 15 y 60 días, por lo que tener un rezago o asuntos en investigación

de 15% al final de un periodo es un excelente indicador. Además debe considerarse que un sistema más efectivo lleva a mayores cargas de trabajo al reducir la cifra negra.

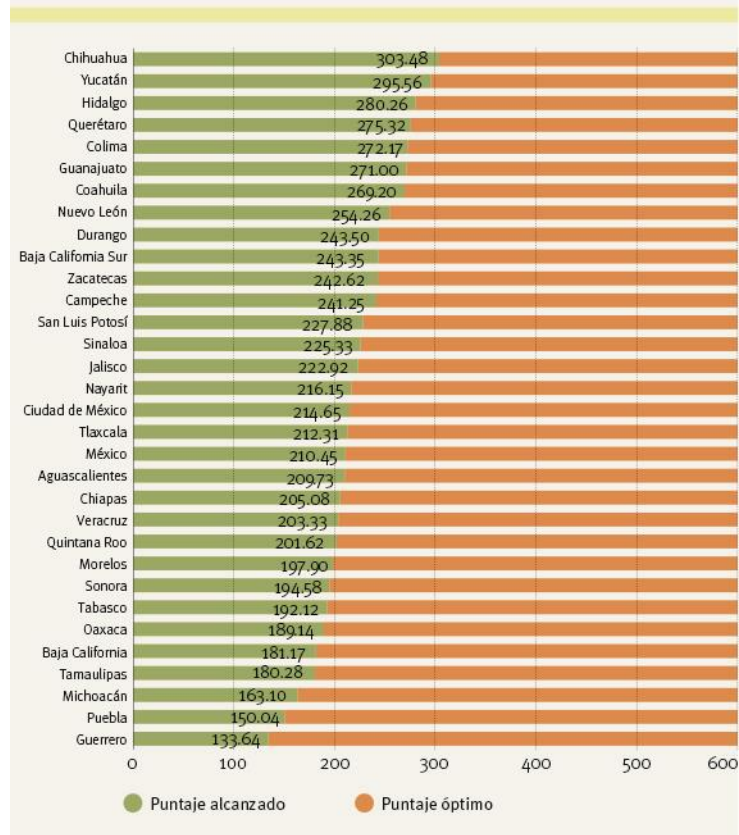
- Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión respecto de órdenes giradas, más pendientes del año anterior (CNPJ): 90% = 100 puntos. Al ser menor la carga de trabajo se puede exigir un mejor desempeño y reducir el margen de rezago.
- Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar mucho en el ministerio público local (Envipe): 75% = 100 puntos.
- Impunidad en homicidio intencional (SESNSP, CNIJ y sistema de acceso a la información pública): 0% = 100 puntos. Menos es mejor.
- Porcentaje de sanciones de menos de tres años de prisión (CNIJ): 10% = 100 puntos. Menos es mejor.³⁹

Tomando como referente estos 600 puntos, máxima calificación en los seis indicadores, presentamos en orden decreciente el puntaje acumulado por cada estado (Gráfica 17). Como puede apreciarse el orden no es el mismo que el del índice, toda vez que éste es el cociente de los ocho indicadores estandarizados base cien, tomando como referente la mejor observación de cada indicador; en tanto que en este esquema es el puntaje respecto al 100 del estándar óptimo de cada indicador, esto se puede apreciar en la base de datos que estará disponible en la página web de Impunidad Cero. De esta forma, en cada entidad se podrá analizar cuáles son sus principales áreas de oportunidad e impulsar una agenda de transformación y mejora continua.

³⁹ Para este indicador menos es mejor, pero debemos dejar un margen para casos en los que el procedimiento abreviado da la resolución en un delito no violento.

Gráfica 17

Puntaje acumulado por cada entidad, respecto a un estándar óptimo de 600 puntos



En el ejercicio de la democracia es esencial acompañar la reflexión cualitativa con datos que respalden y fortalezcan el análisis. En ese contexto, este tipo de índices ayudan a llevar un registro más certero de los logros de cada gobierno local y a identificar áreas de oportunidad que cada estado tiene en materia de procuración de justicia. Los indicadores son objetivos y permiten dar seguimiento y plantearse metas. De igual forma, se busca documentar y ofrecer buenas prácticas consolidadas en las entidades que muestran liderazgo en diversos ámbitos de la procuración de justicia (en el informe más amplio que publicaremos próximamente se desarrollan con detalle), con lo que los observatorios ciudadanos, así como las autoridades, pueden establecer equipos de trabajo para la mejora continua, como ya se hace en Tabasco y Jalisco. En un entorno de desolación por los niveles de violencia e impunidad, algunos hallazgos de este estudio brindan esperanza: por ejemplo, por segundo año consecutivo queda claro que el sistema acusatorio presenta mejor desempeño que el sistema tradicional. De igual manera se ilustra que hay seis o siete estados que están logrando revertir la espiral de impunidad y violencia y en los que se está arraigando el sistema acusatorio con altos estándares de desempeño. Como ciudadanos es nuestra responsabilidad estar

enterados de estos temas y exigirles a nuestros gobiernos que trabajen para mejorar la calidad de los servicios de justicia que brindan a las personas.

VI. Bibliografía y fuentes

Ángeles González, Luis Darío, “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción”, *Este País*, núm. 324 (abril de 2018). Recuperado de:

<<https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61&t=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>> (Consultado 21 de junio de 2018).

Baytelan, Andrés y Duce, Mauricio, *Evaluación de la Reforma Procesal Penal, Estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Santiago de Chile, 2003.

Código Nacional de Procedimientos Penales. Recuperado de:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Data Cívica A.C., *Base de datos de personas desaparecidas*. Recuperado de:

<<https://personasdesaparecidas.org.mx/db/db>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017*. Recuperado de:

<<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnijje/2017/>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017*. Recuperado de:

<<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpjje/2017/>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública* (Envipe) 2017. Recuperado de:

<<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Ortells Ramos, Manuel, *Los Principios rectores del Proceso Penal (tendencias actuales en el derecho español)*, en XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Jiménez Rodríguez, Paola Guadalupe, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”. *Este País*, núm. 308 (diciembre 2016), pp. 13-22. Recuperado de: <<http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute, Monterrey, 2010.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías”. *Este País*, núm. 319 (noviembre de 2017). Recuperado de:

<<https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/49/contenido/1510005056X78.pdf>> (Consultado el 21 de junio de 2018).

