



IMPUNIDAD CERO

Impunidad en homicidio doloso en México: reporte 2018

IMPUNIDAD CERO

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez

Esta investigación detalla la incidencia de la impunidad en el cada vez más violento escenario que vive México, mediante el análisis de la relación entre homicidios y víctimas, los segmentos de edad y las causas de muerte, para alcanzar una conclusión fundamental: es tan necesario reducir la violencia y el número de homicidios, como mejorar la capacidad de investigación y disuasión penal del Estado mexicano.

Homicidios dolosos. Evidencia comparada

La violencia es un problema que se presenta en todas las latitudes del mundo, pero existen regiones donde los niveles de homicidios presentan niveles alarmantes. Según un reporte de 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC), 36% de los homicidios ocurrieron en el continente americano, 31% en África, 28% en Asia, 5% en Europa, y en Oceanía apenas 0.3%.¹ La tasa global de homicidios en ese año se estimó en 6.2 por cada 100 mil habitantes, aunque a nivel regional América tuvo una tasa muy superior, de 16.3.²

La UNODC recopila información sobre el número de homicidios dolosos o intencionales³ y tasas por cada 100 mil habitantes de distintos países del mundo. La problemática de altas tasas de homicidio

que tiene México es compartida por la mayoría de los países latinoamericanos, pues en 2016 varios presentaron tasas de homicidios dolosos muy por encima del promedio regional. Por ejemplo, El Salvador fue el país más violento del mundo con una tasa de 82.8 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, seguido por Honduras (56.5), Venezuela (56.3), Brasil (29.5), Colombia (25.5) y México (19.26); en el continente africano Sudáfrica tuvo la tasa más alta, con 34.0, mientras que otros países de América Latina presentaron tasas inferiores al promedio, como Chile (3.5), Argentina (5.9), Perú (7.7), Uruguay (7.7), Panamá (9.7) y Costa Rica (11.9).⁴

Sin embargo, cabe mencionar que la posición actual de México ha empeorado, en relación con la

información más reciente de la UNODC, con datos de 2016. Según los datos de incidencia delictiva publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en 2017 México tuvo una tasa de 20.50 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

De los 36 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁵ la UNODC cuenta con información sobre los homicidios intencionales de 29 en 2016. En este listado, México se ubica como el país más violento en términos de tasa de homicidio intencional. La gran mayoría de los países miembros presentan niveles muy bajos de violencia, con tasas menores a los dos homicidios por cada 100 mil habitantes, lo que muestra el largo camino que México tiene por recorrer para mejorar y garantizar la seguridad de sus habitantes.

En México, algunas entidades presentan cifras de homicidio superiores a las observadas en países como Honduras (56.5) y Venezuela (56.3). Para 2017, Baja California Sur presenta la tasa de homicidios

intencionales más alta, con 69.15 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, seguido de Guerrero (64.26), Baja California (58.36), Sinaloa (43.80) y Chihuahua (41.72). Es decir, si Baja California Sur fuese un país, sería el segundo con mayor tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, lo mismo que Guerrero. Entre los estados con menor tasa de homicidios se encuentran Yucatán (2.12), Aguascalientes (6.13), Hidalgo (6.79), Campeche (7.17) y Coahuila (7.62).

Causas de muerte en México

En México, las estadísticas sobre mortalidad son generadas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Según sus datos de mortalidad, en 2016 las agresiones (homicidios) fueron la séptima causa de muerte a nivel nacional, 3.6% del total registrado, y la principal causa de muerte fueron las enfermedades del sistema circulatorio; en total se registraron 685,766 decesos, de los cuales 24,559 fueron causados por agresiones, causa incluida dentro de

Gráfica 1

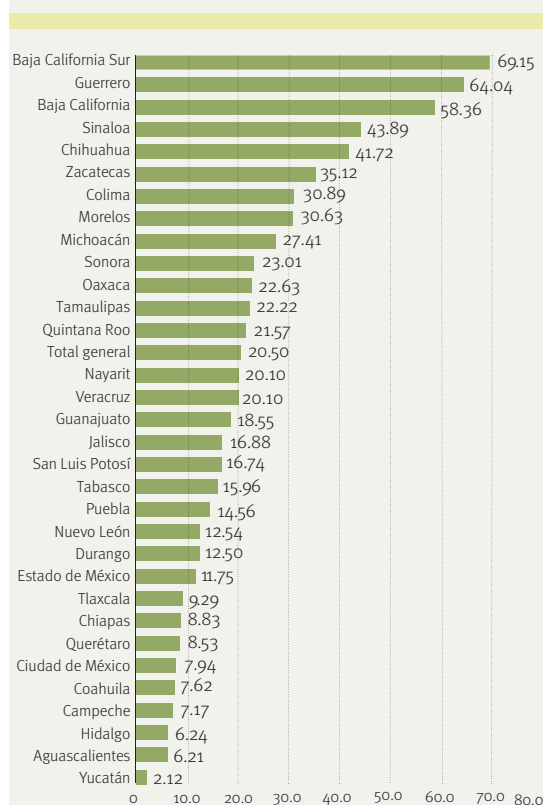
Tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Países seleccionados miembros de la OCDE, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la UNODC. Intentional homicide victims.

Gráfica 2

Tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes por entidad federativa, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de incidencia del SESNSP y proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

la categoría de “causas externas de morbilidad y mortalidad”.

Considerando únicamente las causas externas de morbilidad y mortalidad, las agresiones representan 33.7% de las 72,821 muertes registradas en esta categoría, mientras que los accidentes de transporte representaron 23% (16,716); es decir, por cada muerte por accidente de transporte hubo 1.51 muertes por homicidio.

Segmentos de edad y causas de muerte

Al analizar la información por grupos de edad se evidencia una situación preocupante en el país. *Los homicidios intencionales son la principal causa de muerte en las personas de 15 a 39 años en México* y representa un mayor porcentaje en el grupo de 20 a 24 años. En la siguiente tabla se presentan las tres principales causas de muerte en los grupos de edad referidos y el porcentaje que representan del total para cada grupo de edad. Esto es todavía más desalentador si se analiza esta variable por sexo o por estado. Los varones representan la población con mayor riesgo frente a las agresiones como causa de muerte, ya que tienen seis veces mayor exposición a este riesgo que las mujeres. De igual forma, los hombres de Guerrero, Baja California Sur y Sinaloa, cuadruplican su riesgo respecto de la media nacional.

A nivel internacional se ha documentado también que en los grupos de edad de 15 a 29 años y de 30 a 44 años, se concentran la mayor cantidad de homicidios,⁶ pero sólo en los países con mayores tasas de homicidios es donde la violencia ha avanzado en prevalencia entre las principales causas de muerte.

Homicidio doloso y culposo (SESNSP)⁷

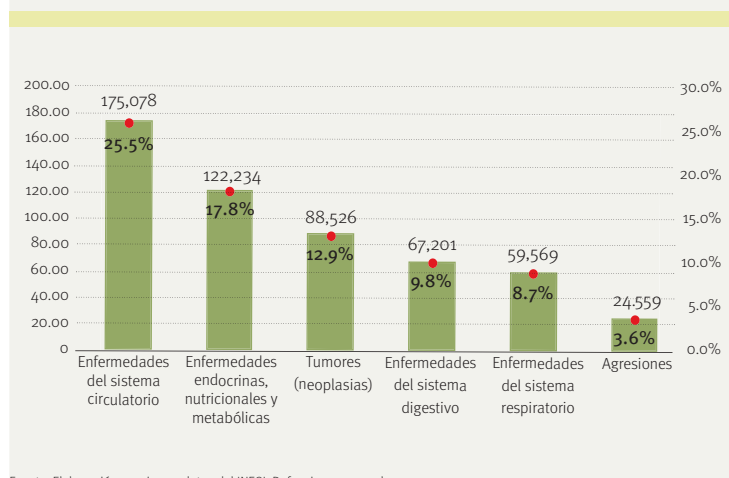
Según el reporte de víctimas que publica el SESNSP, en 2017 hubo 46,681 víctimas de homicidio en México, 17,542 por homicidio culposo (sin intención),⁸ lo que equivale a 38%, y 29,139 por homicidio doloso (o intencional),⁹ que representan 62%. La tasa de víctimas de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes en 2017 fue de 23.83, la más alta registrada en la historia reciente de nuestro país.

En algunas entidades la proporción de homicidios dolosos respecto a los homicidios culposos es mucho mayor. Solo en 12 entidades la violencia imprudencial o culposa representa la mayoría de los homicidios.¹⁰ En Baja California Sur nueve de cada 10 homicidios son dolosos, lo que resulta alarmante. Otras entidades se encuentran en situación similar como Colima (89.3%), Nayarit (87.4%), Baja California (86.0%), Chihuahua (83.8%) y Guerrero (81.5%).

También la violencia imprudencial o culposa presenta tasas muy altas respecto a otros países: por ejemplo, en países como España y Alemania (donde suele haber percances carreteros graves), la tasa de homicidios culposos es de 6.5 por cada 100 mil habitantes.¹¹ Estos niveles de violencia imprudencial son sintomáticos de elevadas tasas de inobservancia de las normas de prevención y seguridad básicas, principalmente en la conducción de vehículos y en el trabajo. Quintana Roo y Jalisco, entidades con tasas de muertes imprudenciales superiores a los 40 por cada 100 mil habitantes hace un par de lustros, han mostrado la efectividad de las políticas de prevención de accidentes.¹²

Gráfica 3

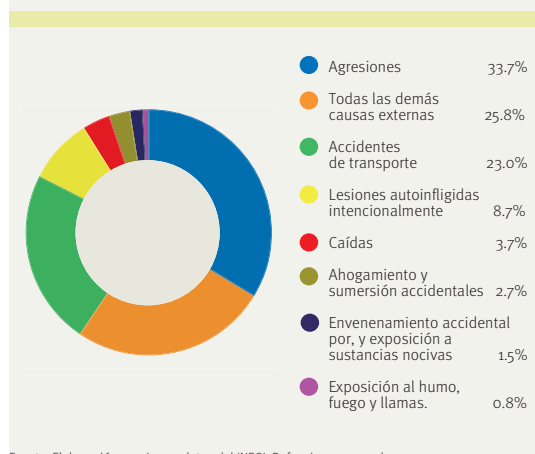
Principales causas de muerte en México, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Defunciones generales.

Gráfica 4

Distribución porcentual de las causas externas de mortalidad, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Defunciones generales.

Relación entre homicidios y víctimas 2017

De acuerdo con diversos estudios, en México existen distintas fuentes para conocer el número de homicidios que ocurren. El SESNSP concentra la información de las procuradurías y fiscalías del país mediante el número de investigaciones iniciadas por delito, considerando averiguaciones previas y carpetas de investigación, sin embargo, esta información no permitía conocer con certeza el número de víctimas, ya que en una averiguación previa o carpeta de investigación puede haber más de una víctima.¹³ Por este motivo, a partir de 2014 el SESNSP empezó a generar la información concerniente al número de víctimas de varios delitos de alto impacto. Solamente Durango, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Yucatán, inician una carpeta de investigación por cada víctima, el resto de las entidades tiene una relación de víctimas promedio por carpeta de investigación superior a uno. Las entidades donde dicha relación es mayor son Nayarit, con 1.39 víctimas en promedio por cada investigación iniciada, seguido de Baja California Sur (1.32), Guanajuato (1.31), Tamaulipas (1.31) y Chihuahua (1.28).

Incidencia de homicidio doloso

Los datos oficiales sobre incidencia y víctimas de homicidios en México son recopilados por dos instituciones: el INEGI y el SESNSP. El INEGI incluye esta información dentro de su apartado de estadísticas de mortalidad y, según señala, su fuente son certificados de defunción y los cuadernos de defunciones accidentales y violentas de las agencias del ministerio público.¹⁴ Por otra parte, el SESNSP recopila la información mensual de las 32 entidades federativas del país sobre la presunta

ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación, reportadas por las autoridades de procuración de justicia estatales.¹⁵

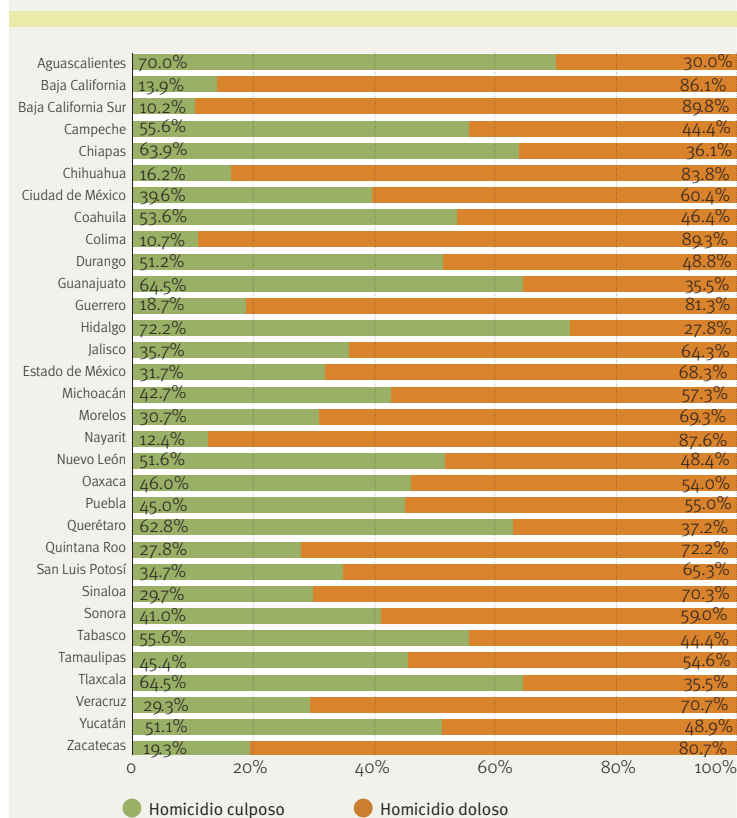
Recientemente el SESNSP publicó una nueva metodología para el registro y la clasificación de los delitos y las víctimas,¹⁶ que a partir de 2018 será la información oficial; los datos publicados con

Tabla 1
 Principales causas de muerte en grupos de edad más vulnerables a la violencia

Causa	Grupo de edad				
	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	30 a 34 años	35 a 39 años
Primera	Agresiones (20.8%)	Agresiones (25.6%)	Agresiones (25.1%)	Agresiones (21.0%)	Agresiones (15.8%)
Segunda	Accidentes de transporte (17.3%)	Accidentes de transporte (15.9%)	Accidentes de transporte (12.5%)	Accidentes de transporte (9.9%)	Enfermedades del sistema digestivo (12.6%)
Tercera	Tumores (neoplasias) (9.8%)	Otras causas externas (9.2%)	Otras causas externas (8.4%)	Tumores (neoplasias) (9.6%)	Tumores (neoplasias) (11.9%)

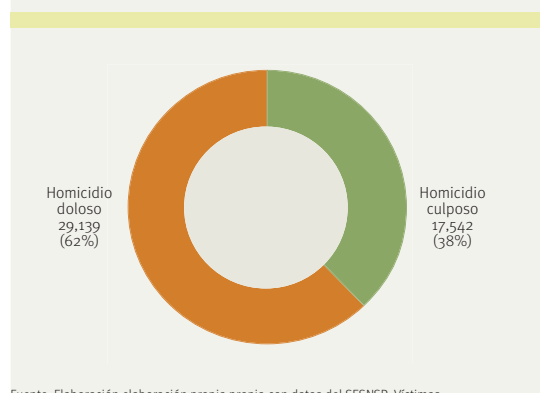
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Defunciones generales. 2016

Gráfica 6
 Víctimas de homicidio culposo y homicidio doloso por entidad federativa, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP. Víctimas.

Gráfica 5
 Víctimas de homicidio en México según intencionalidad, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP. Víctimas.

la metodología anterior permanecerán como las cifras oficiales hasta el cierre de 2017. La información sobre homicidios dolosos entre las diversas fuentes y metodologías no coincide, tal como se puede observar en la siguiente gráfica. Sin embargo, todas las fuentes y metodologías han presentado movimientos similares de tendencia, con una tendencia ascendente a partir de 2014. Las cifras presentadas por el INEGI sobre el número de homicidios han sido consistentemente mayores a las cifras presentadas por el SESNSP.

Al cierre de 2017 el INEGI registró 31,174 víctimas de homicidio doloso en el año, mientras que el SESNSP reportó 25,316 investigaciones y 29,139 víctimas por el mismo delito. En la gran mayoría de las entidades, con excepción de Campeche, Durango, Morelos y Yucatán, hubo un aumento en la cantidad de víctimas de homicidios intencionales registrados entre 2016 y 2017, según la información presentada por el SESNSP, ante la ola de violencia que se vive actualmente en el país y que ha marcado el año 2017 como el más violento en la historia reciente de México. Las entidades donde hubo un incremento muy considerable, superior al 100%, entre ambos años son: Nayarit, con un aumento del 742.9%, seguido de Baja California Sur (228%), y Quintana Roo (169.9%). Para los fines de la presente investigación, se utilizarán los datos de víctimas del SESNSP con la metodología anterior, que estuvo vigente hasta el cierre de 2017.

La impunidad como indicador de capacidad de respuesta del Estado frente al delito

Sin duda la eficacia es la prueba de ácido para el sistema de justicia penal, en este caso la eficacia en la protección de los derechos a la vida, a la integridad física, al patrimonio y a la seguridad, entre otros. Desde la década de los sesenta el criminólogo Alfonso Quiroz Cuarón refería que en la justicia penal mexicana la regla era el crimen sin castigo, la impunidad. Es la impunidad uno de los indicadores más contundentes de ineficacia del discurso y del sistema penal. Una de las definiciones más completas y difundidas de “impunidad” es la elaborada por Diane Orentlicher:

Inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en su caso, de ser reconocidos culpables, condena a penas

apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (2007, p. 6).¹⁷

La impunidad es una de las principales problemáticas que enfrentan las naciones y, en Latinoamérica, se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo. Al respecto, durante el Seminario Internacional sobre Impunidad y sus

Tabla 2

Relación de víctimas promedio por cada investigación de homicidio doloso iniciada

ENTIDAD	2017	Víctimas registradas de homicidio doloso	Relación de víctimas por investigación
	Carpets de investigación abiertas por homicidio doloso		
NACIONAL	25,316	29,139	1.15
Aguascalientes	82	83	1.01
Baja California	2092	2318	1.11
Baja California Sur	560	738	1.32
Campeche	67	71	1.06
Chiapas	475	510	1.07
Chihuahua	1578	2012	1.28
Coahuila	231	251	1.09
Colima	700	816	1.17
Ciudad de México	1085	1192	1.10
Durango	225	225	1
Guanajuato	1096	1435	1.31
Guerrero	2310	2522	1.09
Hidalgo	184	214	1.16
Jalisco	1369	1580	1.15
Estado de México	2041	2359	1.16
Michoacán	1277	1510	1.18
Morelos	602	651	1.08
Nayarit	255	354	1.39
Nuevo León	656	656	1
Oaxaca	919	1023	1.11
Puebla	919	1052	1.14
Querétaro	176	194	1.1
Quintana Roo	359	359	1
San Luis Potosí	469	524	1.12
Sinaloa	1332	1561	1.17
Sonora	693	693	1
Tabasco	388	402	1.04
Tamaulipas	805	1053	1.31
Tlaxcala	122	124	1.02
Veracruz	1641	1924	1.17
Yucatán	46	46	1
Zacatecas	562	687	1.22

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP. Incidencia delictiva y víctimas.

efectos en los procesos democráticos, celebrado en Santiago de Chile el 15 de diciembre de 1996, los especialistas de Naciones Unidas establecieron que:

La impunidad es, en lo inmediato, la renuncia a la sanción penal a los violadores de los derechos humanos, y sus consecuencias afectan a la sociedad en su conjunto [...] La impunidad es, en sí misma, una violación a los derechos humanos ya que agrega a la violación cometida un nuevo crimen. Ella significa, por un lado, ausencia de punición para algunos y, por otro, castigo a quienes se ha determinado reprimir. Responde a la lógica de dominación de unos sobre otros.¹⁸

De esta forma, se anticipa que la impunidad es un problema multifactorial, ya sea derivado de que los particulares no denuncian los hechos delictivos de los cuales hayan sido víctimas; lagunas o vacíos legales, como en el caso de normas que no tipifican conductas o no prevén consecuencias para las mismas, sanciones o procesos de aplicación inadecuados; o bien, figuras contempladas en la ley de las que se deriva el perdón o la no persecución penal como la amnistía, el indulto o criterios de oportunidad; así como la impunidad derivada de insuficiencias, deficiencias y problemas atribuibles a la gestión de los operadores de la seguridad y/o del sistema de justicia.¹⁹

En el aspecto normativo, nuestra Constitución Política establece en su artículo 20, apartado A, fracción I, como objeto del proceso penal: “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede *impune* y que los daños causados por el delito se reparen”. Existen diversas formas de caracterizar y, por lo tanto, medir la impunidad. La más común, particularmente para fines de análisis comparado, es la impunidad agregada o “gruesa”, es decir el cociente que resulta de dividir el número de casos en los que se establecieron consecuencias o responsabilidades establecidas en la ley, entre el número total de casos registrados.

también puede medirse la “impunidad procesal”, que es la proporción de la impunidad agregada atribuible a cada fase de los procedimientos establecidos para implementar consecuencias o algún tipo de responsabilidad. En este sentido y en un esquema más amplio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a un concepto de impunidad consistente en “la falta en su conjunto de investigación, persecución,

captura, enjuiciamiento, condena de los delincuentes y reparación a la víctima”.²⁰

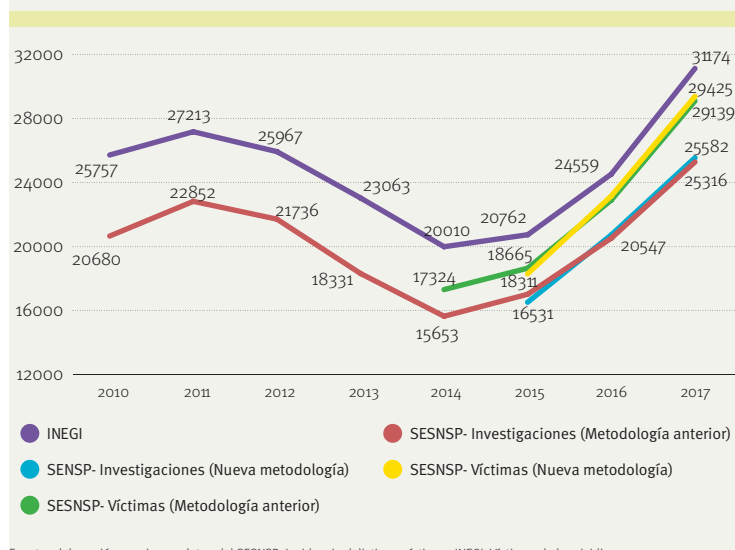
La capacidad de respuesta del Estado, las condenas

Para estimar la capacidad de respuesta del Estado frente a la incidencia de homicidio doloso, utilizamos el número de sentencias condenatorias emitidas por dicho delito. Desafortunadamente, la información recopilada sobre estas variables por el INEGI a partir de 2012 no se encuentra disponible para todos los estados.

Anteriormente, a través de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal del INEGI, se contaba con información consistente sobre los indicadores para cada fase de los procedimientos penales, pero ese proyecto estadístico se canceló y la última información publicada es de 2012. Actualmente se cuenta con los Censos de Procuración e Impartición de Justicia Estatal, a través de los cuales el INEGI presenta información sobre la operación del sistema de justicia en cada entidad federativa y se reportan las sentencias y condenas de homicidio en general, sin especificar si los casos corresponden a homicidios dolosos o culposos.²¹ Además de los censos mencionados el INEGI, en su apartado de Registros Administrativos, presenta un conjunto de datos sobre impartición de justicia en materia penal y, aunque a través de los microdatos se puede acceder a información más desagregada, ésta se encuentra incompleta y las entidades presentan

Gráfica 7

Datos comparados de incidencia y víctimas de homicidio doloso de diversas fuentes en números absolutos



cifras muy inferiores a lo que se reportaba en el proyecto estadístico anterior.

Asimismo, por falta de información desagregada por tipo de delito y por la intencionalidad (doloso o culposo) en diversas fases del proceso, no es posible estimar la “impunidad procesal”. La última vez que se contó con información completa para todos los estados fue en el reporte de Estadísticas Judiciales en Materia Penal del INEGI publicado, como se ha dicho, por última vez en 2012 con información de 2011 (ver Tabla 3).

Es por este motivo que, para recabar la información de las condenas por homicidio doloso del periodo 2013 a 2017, se realizaron solicitudes de acceso a la información directamente a cada instancia judicial de cada entidad federativa. En la siguiente tabla se muestra la información de sentenciados, tanto en sentido condenatorio como absolutorio, respecto a cada una de las entidades. Algunas entidades reportaron en la solicitud sobre 2017 que no generan dicha información con el nivel de desagregación solicitado, como son Aguascalientes, Colima, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. De las entidades en las que se obtuvo la información, en 2017 se dictaron 2,935 sentencias por el delito de homicidio doloso, de las cuales 84.6% fueron sentencias condenatorias.

La incapacidad de respuesta del Estado ante la comisión de un delito como el homicidio doloso ha permanecido constante en los últimos 20 años, es decir, el aumento de incidencia delictiva no se ve reflejado en un aumento en la cantidad de investigaciones concluidas, procesos y sentencias. Durante el periodo que abarca de 1997 a 2012, años en los que se cuenta con información completa y comparable sobre condenas, tenemos que el número máximo de sentencias condenatorias por este delito se dio en 2005, con 4,803 condenas por homicidio intencional. En la siguiente gráfica se puede observar claramente que los movimientos en la cantidad de investigaciones por homicidio doloso son los que varían durante ciertos periodos, aunque la línea inferior presenta ligeras variaciones a lo largo del tiempo. Es decir, la capacidad instalada de investigación criminal no incrementó a pesar del alza en el número de los delitos.

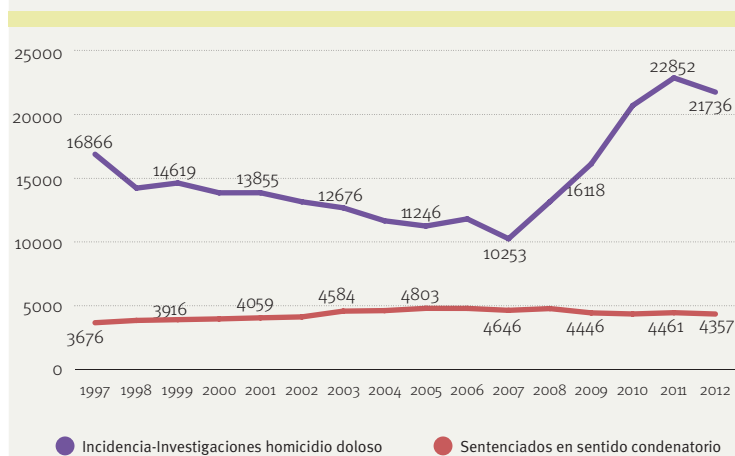
Desafortunadamente, por las causas que se han descrito en párrafos anteriores, la información de 2013 a 2017 es parcial, ya que no todas las entidades proporcionaron los datos solicitados. El dato de 2017 de sentencias condenatorias considera únicamente la información de 24 de las 32 entidades federativas; para 18 estados²² se cuenta con

información completa del periodo 2013-2017. A continuación se presenta la información 2013-2017 de las entidades con que se cuenta información completa; la incidencia de estas entidades representa en promedio 66% de la incidencia registrada en el país durante ese periodo.

Se puede observar que a partir de 2014 la tendencia de la incidencia va en aumento y alcanza su punto máximo en 2017; por el contrario, a partir de ese año las sentencias condenatorias por homicidio doloso han descendido, incrementando así la brecha entre ambas tendencias, lo que se traduce

Gráfica 8

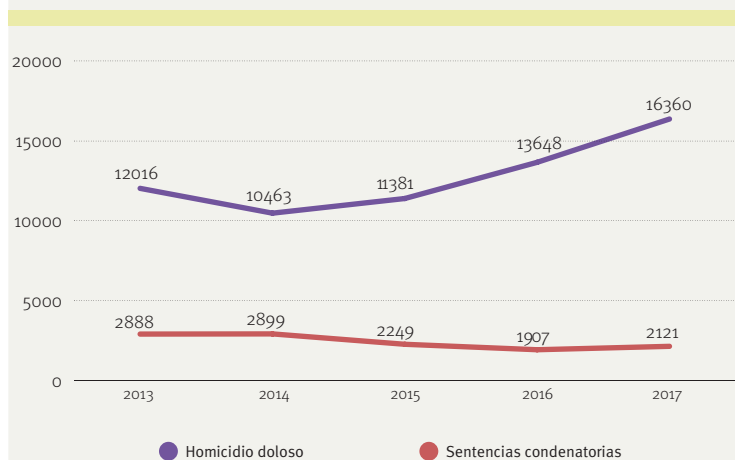
Incidencia de homicidio doloso y sentenciados en sentido condenatorio por homicidio doloso a nivel nacional, 1997-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP para Incidencia de homicidios 2013-2017; sentencias en sentido condenatorio de 2013 a 2017 obtenidas por solicitudes de acceso a la información realizadas por Jurimetría a cada entidad a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Gráfica 9

Incidencia de homicidio doloso y sentencias condenatorias por este delito, 2013-2017, entidades para las que existe información de condenas



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP para Incidencia de homicidios 2013-2017; sentencias en sentido condenatorio de 2013 a 2017 obtenidas por solicitudes de acceso a la información realizadas por Jurimetría a cada entidad a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

en un aumento en los niveles de impunidad. En la siguiente tabla se muestra la incidencia de homicidio doloso y el número de sentencias condenatorias por dicho delito, reportado por las autoridades judiciales de cada entidad.

Impunidad en homicidio doloso en México

En los últimos años, diversas organizaciones han realizado un esfuerzo para estimar la impunidad, con metodologías variadas.²³ En este estudio se aborda un indicador de impunidad para el delito de homicidio doloso, que utiliza la siguiente fórmula:

$$ImpHom = \left[1 - \frac{CondHom}{VicHom} \right] \times 100$$

Donde:

ImpHom= Impunidad directa en homicidio doloso

CondHom= Sentenciados en sentido condenatorio por el delito de homicidio doloso

VicHom= Víctimas registradas en casos abiertos en las fiscalías y procuradurías estatales por el delito de homicidio doloso

En la siguiente gráfica se muestra la impunidad directa en homicidio doloso de cada una de las 24 entidades para las que se contó con información sobre 2017. Las entidades que se sitúan con mayor impunidad directa en homicidio doloso en el país son Oaxaca (99.4%) y Morelos (99.3%), seguidas de Guerrero (98%), Chiapas (96.8%) y Baja California Sur (95.9%). En el otro extremo del indicador se sitúan Yucatán, con una impunidad de -4.3%, seguido de Durango (52.4%), Hidalgo (56.5%), Ciudad de México (62.4%) y Nuevo León (74.8%). Considerando únicamente la información de las entidades que sí proporcionaron información sobre condenas de 2017, la impunidad promedio entre éstas fue de 87.5%.

Ante el continuo subregistro de investigaciones en relación con las víctimas de homicidio doloso por parte de la mayoría de las entidades del país, en esta versión del estudio se realizó un cambio en la metodología utilizada para nuestro análisis de hace casi dos años,²⁴ en donde referíamos que la impunidad para el homicidio intencional en México en 2014 era de 78.6%, lo que nos colocaba entre los 10 países más impunes en el mundo para este grave delito. Los 10 países con menor impunidad para el homicidio intencional presentan menos de 25% de impunidad (se resuelven al menos tres de cada cuatro homicidios), incluso en países como Italia o Japón se han llegado a presentar tasas negativas (más condenas que homicidios), ya sea porque se resuelven homicidios pendientes de años anteriores o porque se sanciona a dos o más

Tabla 3
Probabilidad de captura, procesamiento y sanción para el homicidio doloso en México, 2011

100	32.8	22.63	20.54	20.51	18.13
Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Se presentan consignados al juez	Se sujetan a proceso	Procesados que llegan a sentencia	Sentenciados que son condenados

Fuente: Elaboración propia con base en: columna 2: anuarios estadísticos estatales, 2011; columnas 3-6: con base en cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal 2012 y anuarios estadísticos estatales, INEGI.

Tabla 4
Sentencias por homicidio doloso por entidad federativa, 2017

	Condenados	Absueltos	TOTAL	Tasa de condena
Aguascalientes	No se genera información			
Baja California	187	26	213	87.8%
Baja California Sur	23	7	30	76.7%
Campeche	No se genera información			
Chiapas	15	6	21	71.4%
Chihuahua	208	7	215	96.7%
Ciudad de México	408	38	446	91.5%
Coahuila	51	3	54	94.4%
Colima	No se genera información			
Durango	107	7	114	93.9%
Guanajuato	183	46	229	79.9%
Guerrero	46	24	70	65.7%
Hidalgo	80	32	112	71.4%
Jalisco	238	50	288	82.6%
Estado de México	170	40	210	81%
Michoacán	164	70	234	70.1%
Morelos	4	3	7	57.1%
Nayarit	23	0	23	100%
Nuevo León	165	38	203	81.3%
Oaxaca	6	4	10	60%
Puebla	No se genera información			
Querétaro	No se genera información			
Quintana Roo	75	10	85	88.2%
San Luis Potosí	29	8	37	78.4%
Sinaloa	No se genera información			
Sonora	153	12	165	92.7%
Tabasco	29	4	33	87.9%
Tamaulipas	57	6	63	90.5%
Tlaxcala	15	4	19	78.9%
Veracruz	No se genera información			
Yucatán	48	6	54	88.9%
Zacatecas	No se genera información			
TOTAL	2,484	451	2,935	84.6%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por solicitudes de información realizadas por Jurimetría a cada entidad a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

agresores responsables de un homicidio. Respecto a los estándares internacionales sólo la impunidad de Yucatán está dentro de los niveles deseables. Los indicadores del resto de los estados ilustran las graves dificultades que enfrenta el sistema de justicia frente al repunte de la violencia.

El análisis de la impunidad en el delito de homicidio doloso en los estados del país, resulta más desalentador que en nuestro estudio anterior, ya que más de la mitad de las entidades presentan evidencia de colapso en su sistema de investigación, persecución y justicia penal (hace dos años era una tercera parte de las entidades federativas);²⁵ las instituciones son ineficientes ante el aumento en el número de homicidios, en tanto que su capacidad de respuesta se ve menguada, provocando un menor número de condenas.

Al comparar la impunidad entre 2016 y 2017 se observa que seis entidades tuvieron una disminución en la tasa de impunidad para homicidio doloso. Michoacán es la única entidad que se ubica entre aquellas con niveles muy altos de impunidad,

pero que logró reducir un poco entre 2016 y 2017. Durango y Yucatán también lograron una mejora y se colocaron entre las entidades menos impunes en el país. Por otro lado, hay entidades que aumentaron sus niveles de impunidad entre los dos años analizados; destaca el caso de San Luis Potosí, donde aumentó casi 17 puntos porcentuales (de 77% en 2016 a 93.8% en 2017) y Tabasco, que aumentó casi 63 puntos, de 30% a 92.53%.

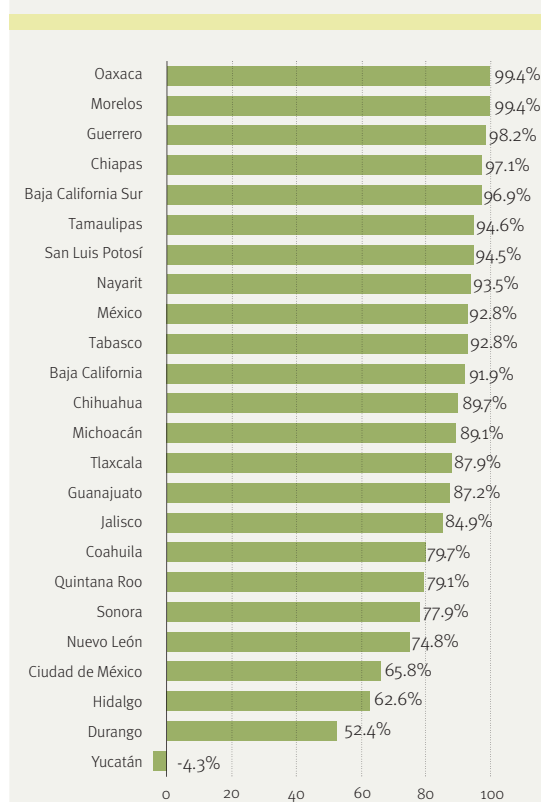
Tabla 5

Incidencia, víctimas y condenas por homicidio doloso 2017

	Incidencia Homicidio Doloso- SESNSP	Víctimas Homicidio Doloso- SESNSP	Condenas por homicidio doloso
Aguascalientes	82	83	Sin dato
Baja California	2,092	2318	187
Baja California Sur	560	738	23
Campeche	67	71	Sin dato
Chiapas	475	510	15
Chihuahua	1,578	2012	208
Ciudad de México	1,085	251	408
Coahuila	231	816	51
Colima	700	1192	Sin dato
Durango	225	225	107
Guanajuato	1,096	1435	183
Guerrero	2,310	2522	46
Hidalgo	184	214	80
Jalisco	1,369	1580	238
Estado de México	2,041	2359	170
Michoacán	1,277	1510	164
Morelos	602	651	4
Nayarit	255	354	23
Nuevo León	656	656	165
Oaxaca	919	1023	6
Puebla	919	1052	Sin dato
Querétaro	176	194	Sin dato
Quintana Roo	359	359	75
San Luis Potosí	469	524	29
Sinaloa	1,332	1561	Sin dato
Sonora	693	693	153
Tabasco	388	402	29
Tamaulipas	805	1053	57
Tlaxcala	122	124	15
Veracruz	1,641	1924	Sin dato
Yucatán	46	46	48
Zacatecas	562	687	Sin dato
TOTAL	25,316	29,139	2,484

Gráfica 10

Impunidad directa en homicidio doloso, 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de incidencia del SESNSP, con metodología utilizada hasta 2017, y datos de condenas obtenidos por solicitudes de acceso a la información a cada entidad.

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP para Incidencia delictiva y condenas obtenidas por solicitudes de información realizadas por Jurimetría a cada entidad a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se puede apreciar, sólo mantiene un buen desempeño Yucatán, que como en 2006 volvió a presentar impunidad negativa: más condenas que homicidios). Dentro de la lamentable media nacional de 87.5% Hidalgo aumentó a 56.5% en 2017, pero repite entre los tres estados con menor impunidad. La Ciudad de México mantiene muy buen nivel de investigación, y aunque se redujo el número de condenas y enfrenta un incremento de 14% en los homicidios dolosos, mantiene uno de los indicadores más bajos de impunidad del país. Nuevo León y Chihuahua presentan un comportamiento similar: han modernizado sus modelos de gestión y esquemas de investigación criminal; sin embargo, sus indicadores, aunque por debajo de la media nacional, están aún lejos de lo deseable (74.9% y 86.8% de impunidad, respectivamente). Durango presenta un desempeño sobresaliente al pasar de ser uno de los estados con mayor impunidad a ser el segundo con menor impunidad. Finalmente capitalizó el descenso en los homicidios intencionales y multiplicó el número de sentencias condenatorias para este delito.

Propuestas

Ha quedado de manifiesto el fracaso de las estrategias para contener la violencia y la proliferación de las manifestaciones violentas de la delincuencia organizada. Es por eso que se debe trabajar en ambos términos del cociente de la impunidad: reducir la violencia y el número de homicidios; así como mejorar la capacidad de investigación y disuasión penal del Estado mexicano. Lo que no se mide no se puede mejorar. En este sentido, resulta fundamental aplicar las normas oficiales y verificar auditoría de datos, para generar información estadística confiable tanto de incidencia de homicidios (dolosos y/o culposos) como del desempeño institucional para su investigación y persecución, para poder contar con diagnósticos más claros y puntuales, así como para diseñar propuestas integrales e intervenciones precisas.

Debe realizarse un análisis riguroso. Hace dos años el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) refería que 57% de los homicidios intencionales tenían relación con el crimen organizado.²⁶ Muy posiblemente esta proporción aumentó. A su vez, dos de cada tres homicidios intencionales se realizan con armas de fuego. ¿En qué horarios se comete cada tipo de homicidio? ¿Qué móvil puede presumirse? ¿Estuvo vinculado con ingesta de alcohol o estupefacientes? ¿Conocía la víctima a su victimario? ¿Cómo se emprendió

Es la impunidad uno de los indicadores más contundentes de ineficacia del discurso y del sistema penal.

la huida? A fin de dar respuesta a todas estas interrogantes, debe deslindarse, georreferenciarse y sistematizarse la información resultante de los levantamientos de cadáveres y el aseguramiento de las áreas, así como de los indicios y las primeras indagaciones.

Por ejemplo, al conocer las áreas de alta victimización y alta vulnerabilidad para cada tipo de modalidad de la violencia (social, familiar, de género, escolar o laboral, entre otros) pueden diseñarse e instrumentarse las intervenciones: expedición

Tabla 6
Variación en las tasas de impunidad para el homicidio doloso

ENTIDAD	2016	2017	Variación porcentual 2017 respecto de 2016
Baja California	76.5%	91%	14.6%
Baja California Sur	58.6%	95.89%	37.3%
Chiapas	67.8%	96.8%	29%
Chihuahua	85.9%	86.8%	0.9%
Ciudad de México	22.3%	62.4%	40.1%
Coahuila	91.6%	77.9%	-13.7%
Durango	95.8%	52.4%	-43.4%
Guanajuato	70%	83.3%	13.3%
Guerrero	94.1%	98%	4%
Hidalgo	39%	56.5%	17.5%
Jalisco	61.9%	82.6%	20.7%
Estado de México	82.1%	91.7%	9.5%
Michoacán	90.9%	87.2%	-3.8%
Morelos	87.4%	99.3%	11.9%
Nayarit			
Nuevo León	90.1%	74.9%	-15.3%
Oaxaca	76.1%	99.4%	23.3%
Quintana Roo	87.4%	79.1%	-8.3%
San Luis Potosí	77%	93.8%	16.8%
Sonora	72.2%	77.9%	5.7%
Tabasco	30%	92.5%	62.5%
Tamaulipas	88.8%	92.9%	4.1%
Yucatán	40.5%	-4.4%	-44.8%

y seguimiento de medidas de protección, apoyo en zonas vulnerables con programas de empleo temporal, programas de capacitación, actividades deportivas y culturales en donde haya jóvenes desocupados y en situación de riesgo, programas de reducción de adicciones y combate a narcotendidas.²⁷

La violencia en los barrios, en las escuelas, en las familias y en general en todos los lugares en donde se presente, puede reducirse con acciones preventivas focalizadas. Si se tiene claro el diagnóstico pueden establecerse metas plausibles y verificables. Es fundamental dar seguimiento a los casos resueltos por la justicia cívica y los mecanismos alternativos de solución de controversias, para desactivar las inercias de la violencia social. Como ejemplo tenemos el análisis de los 108 homicidios registrados en Morelia en el primer semestre de 2018, los cuales mostraron que 84 de esas víctimas habían sostenido algún procedimiento en barandilla municipal.²⁸ Esto ilustra que cuidar la eficacia y el seguimiento de los conflictos incipientes puede brindar información para atajar a tiempo la violencia y prevenir delitos más graves.

En el mismo sentido, aplicando la prevención terciaria,²⁹ debe darse acompañamiento en los procesos de reinserción social de quienes salen de los centros penitenciarios, particularmente aquellas personas que cometieron delitos violentos, para evitar que vuelvan a las inercias que los llevaron a delinquir. Algunos de los países que han logrado reducir la violencia, como Guatemala y Colombia, así como las sociedades con bajas tasas de homicidios, han establecido unidades de investigación conformadas por equipos de ministerios públicos, policías y peritos con cargas de trabajo acotadas que comparten información, reciben retroalimentación de otras unidades y desarrollan operativos específicos para allanar los obstáculos en el esclarecimiento de los delitos.

No hay duda de que todos los delitos, en particular los de alto impacto, sólo pueden ser combatidos si se reduce la impunidad y los servicios de inteligencia se ponen a disposición de los operativos enfocados en reducir la capacidad de los grupos criminales para generar violencia, realizar sus operaciones ilícitas, lavar el dinero, expandirse a nuevos nichos delictivos e infiltrarse en ámbitos del Estado. Deben reconstruirse y depurarse las áreas de inteligencia e investigación. A causa de la indiferencia de las autoridades y la sociedad, los criminales han ganado espacios en las instituciones. Debemos proteger y dar reconocimiento a los

buenos elementos. Se debe revertir la impunidad de 87.5%, recuperar la capacidad de disuasión del Estado, defender y blindar nuestras instituciones y reconocer y proteger a nuestros buenos ministros públicos y policías.

En cuanto al modelo de investigación criminal, existe el consenso sobre la creación y el desarrollo de unidades especializadas en investigación y persecución de delitos, que pueden tener una carga de trabajo acotada y trabajar en equipo con los ministerios públicos, policías y peritos, manteniendo su autonomía técnica y funcional. Este modelo de gestión termina con la lógica de investigación “epistolar”, a través de oficios. También se han emprendido, como en Chihuahua, unidades mixtas que involucran a autoridades de diversos niveles de gobierno, así como al sector de inteligencia en asuntos relacionados con el crimen organizado. Además de adoptar mejores modelos de gestión —como los protocolos de atención y decisión temprana, la unidad de investigación y el análisis del caso Denmark modificado—, se deben establecer también la estabilidad laboral y el servicio civil de carrera para estos servidores públicos, a fin de garantizar una situación laboral adecuada para este personal altamente calificado y especializado, al que debe retenérsele en el sector público. Se debe fomentar “la relación cercana y estrecha entre ambos actores (ministerio público y policía) y crear equipos de trabajo de conjunto”.³⁰

Estas propuestas son apenas un bosquejo de una agenda de transformación institucional y buenas prácticas que deberán documentarse y replicarse en el país para reducir la impunidad, recuperar la tranquilidad ciudadana y la legitimidad del Estado como garante del orden y la integridad física y patrimonial de las personas. **EP**

1 UNODC. Global Homicide Report 2013, p.11.

2 *Ibid.* p. 22.

3 A lo largo de esta investigación se utilizan indistintamente los términos “doloso” e “intencional”, ya que ambos se refieren a la intención de privar de la vida a alguien; si bien el término jurídico es doloso, coloquialmente se utiliza la palabra intencional.

4 Datos obtenidos del reporte “Intentional homicide victims” de la UNODC, consultado en octubre de 2018, disponible en dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims

5 OCDE, listado de miembros consultado en septiembre de 2018, disponible en oecd.org/about/membersandpartners/#d.en.194378

6 *Ibid.* p. 14

7 El SESNSP actualiza de forma periódica la información sobre incidencia y víctimas de periodos anteriores. Para esta

- investigación, se utilizó la información sobre víctimas publicada el 20 de agosto de 2018, con corte informativo al 31 de diciembre de 2017.
- 8 De acuerdo con el artículo 9 del Código Penal Federal, se considera que comete homicidio culposo quien provoca la privación de la vida a otra persona, sin preverlo, o “previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales”; en tanto que en el homicidio doloso, quien priva de la vida a otra persona sabe que está cometiendo un hecho considerado homicidio por la ley, o previendo como posible la privación de la vida de la víctima, “quiere o acepta la realización del hecho descrito” como homicidio por el Código Penal. Es decir, sin y con intención, respectivamente.
 - 9 En este estudio se consideran los datos de la metodología anterior, ya que es la oficial para los datos de 2017.
 - 10 Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.
 - 11 Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), *Crime and Criminal Justice in Europe*, Helsinki, 2004, heuni.fi/
 - 12 Aunque ha bajado la tasa de homicidios imprudenciales que anteriormente invertía la proporción actual de la gráfica cinco, aún es muy elevada. Hoy la violencia desenfrenada ha distraído la atención pública de este reto, pero hay que dar seguimiento a estas variables, evaluar las políticas y documentar las buenas prácticas que han permitido reducir este tipo de violencia. Ver por ejemplo Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, “¿Cómo prevenir la violencia imprudencial y los daños a la salud derivadas de ella?”, en *Salud Pública de México*, Vol. 49, número especial con las memorias del XII Congreso de Investigación en Salud Pública, Cuernavaca, marzo de 2007, pp. 247-253.
 - 13 Hasta 2009, por cada víctima de homicidio se iniciaba una investigación criminal. Cada registro de una víctima o denuncia por homicidio ameritaba el inicio de la investigación y generalmente coincidía el número de denuncias con el de investigaciones. Fue a partir de 2010 cuando la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia comenzó a impulsar esta noción de “investigaciones iniciadas por homicidio”, imponiéndola finalmente en los formatos del SESNSP y en los registros de los censos nacionales de justicia del INEGI. Esta variable comenzó a centrarse en los hechos y no en las víctimas, así que, si en una riña o enfrentamiento había dos o más víctimas mortales, se iniciaba sólo una investigación. Esto fue sesgando el dato por lo que, como se describe, se hizo necesario reportar el número total de víctimas. Cada víctima tiene derecho a que se le haga justicia y amerita una investigación criminal.
 - 14 INEGI, Registros administrativos Mortalidad, [j beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/](http://beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/)
 - 15 SESNSP, Incidencia delictiva, gob.mx/sesnspp/accciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es
 - 16 SESNSP Nueva metodología para incidencia delictiva, consultada en agosto de 2018, disponible en secretariadodefjecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Nueva_metodologia_estrategia.pdf
 - 17 Informe de Diane Orentlicher, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1, p. 6.
 - 18 Impunidad y sus efectos democráticos, Seminario Internacional, Santiago de Chile, 14 de diciembre de 1996, en desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_24.htm
 - 19 Luis Hernando Barreto Nieto y Sneider Rivera, *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*, Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia y Unión Europea, Bogotá, 2009, pp. 24 y ss.
 - 20 Barreto y Rivera, *op. cit.* nota 3, p. 31.
 - 21 De acuerdo con el análisis de microdatos para 2016, se documentaron 5,981 causas penales iniciadas en tribunales por homicidio doloso y 800 condenas por el mismo delito, lo que establece un dato inferior al esperado. Por ejemplo, si se calculara la impunidad derivada de 800 condenas respecto a los 22,932 homicidios cometidos en 2016, de acuerdo con los datos del SESNSP (ver gráfica 7), se tendría que a nivel nacional hay una impunidad de 96.5%. En la página de internet de Impunidad Cero se publicará el análisis de microdatos de registros administrativos de casos penales del INEGI realizado por Ángeles Medellín.
 - 22 Las entidades para las que se cuenta con información completa sobre condenas por homicidio doloso para el periodo 2013 a 2017 son Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.
 - 23 Por ejemplo, recientemente México Evalúa presentó un índice de impunidad del sistema de justicia penal acusatorio, donde miden la efectividad y el nivel de impunidad; *Animal Político* presentó una investigación periodística donde propone un porcentaje promedio de asesinatos no resueltos entre 2010 y 2016. La UDLAP presenta su IGI.MEX, en el que contemplan distintas variables del sistema de justicia.
 - 24 Revista *Este País*, 308, diciembre de 2016.
 - 25 Zepeda y Jiménez, “Impunidad frente al homicidio doloso”. *Este País*, núm. 308, publicado en diciembre de 2016.
 - 26 Afirmación del delegado del CISEN en Jalisco en sesión del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Reinserción Social de Jalisco, octubre de 2016.
 - 27 Al respecto pueden analizarse los documentos de México Evalúa sobre la campaña para reducir los homicidios en México, #MxSin Homicidios, mexicoevalua.org
 - 28 Comisión de Seguridad Ciudadana del Municipio de Morelia en el foro “Modelo de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad en el Área Metropolitana de Guadalajara”, Agencia Metropolitana de Seguridad, Guadalajara, 25 de septiembre de 2018.
 - 29 Se llama prevención terciaria a toda acción o medida tendiente a evitar la comisión de delitos y reducción de la incidencia delictiva en la sociedad, que se realiza con personas privadas de su libertad.
 - 30 Mariano Pérez Espino, *Manual de Coordinación y Comunicación entre Ministerio Público y Policía*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), México, 2014, p. 64.

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona es director de Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho A.C. y académico de El Colegio de Jalisco. Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez es coordinadora de Evaluación de Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho A.C.