



IMPUNIDAD CERO

Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019

IMPUNIDAD CERO

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez

En esta tercera edición del índice estatal se actualizan los indicadores de estructura, operación, resultados y política criminal, con los que se evalúa el desempeño de las procuradurías y fiscalías a tres años de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio. Los autores identifican puntos clave que deben tomarse en cuenta para lograr una mejor procuración de justicia y combatir la impunidad.

Introducción

En el sistema de seguridad y justicia confluyen diversas instituciones locales y federales, con una multiplicidad de actores y objetivos que lo vuelven por demás complejo. Sin dejar de considerar que la incidencia delictiva y la justicia penal se derivan de factores sociales, económicos e institucionales, y que existe un conjunto de organizaciones que van desde la prevención social de la violencia, hasta el sistema de reinserción y seguimiento de las personas sentenciadas, dedicamos este estudio en particular a las fiscalías y procuradurías estatales, —actores cruciales en el sistema de justicia—, ya que el desempeño de estas instituciones, así como la reducida capacidad de investigación criminal, son el talón de Aquiles del combate a la impunidad.

De igual forma, un análisis centrado en estas organizaciones clave del sistema permite detectar buenas prácticas o casos de éxito y formular propuestas más concretas para la mejora de los servicios que prestan las fiscalías y procuradurías en nuestro país.

En el factor referente a la justicia penal del Índice de Estado de Derecho 2019 (Rule of Law Index), donde se evalúa la efectividad en la investigación, tiempos, capacidad para corregir el comportamiento criminal, no discriminación, la imparcialidad, la ausencia de corrupción, y de injerencia política en los procedimientos y el apego al debido proceso, México se situó en la posición 115 de los 126 países considerados en el estudio. De acuerdo con este índice, nuestro país obtuvo un puntaje similar a El Salvador. Venezuela fue la nación peor evaluada,

mientras Finlandia obtuvo los mejores resultados. De América Latina, Chile fue el país mejor evaluado con el doble de puntuación que México. Por su parte, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Ecuador, Perú, Colombia y Guatemala se encuentran entre los países latinoamericanos con una calificación superior a la de México.

Este componente del indicador de Estado de Derecho se integra por variables similares al que utilizamos para nuestro ranking entre los estados. El Rule of Law Index incluye el tema de reincidencia que aquí no se considera; mientras que en el nuestro consideramos dos variables de política criminal. Esto nos permite mostrar la ubicación de un país respecto de otros. En nuestro índice referimos algunos datos internacionales comparados disponibles para alguna de las variables del indicador.

Sobre nuestro indicador nacional, cabe resaltar un dato del contexto. Según el último Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJ) del INEGI, durante 2017 se iniciaron 1,768,112 asuntos en las fiscalías y procuradurías de las entidades federativas. De este total, el 99.5% de los asuntos

fueron carpetas de investigación; es decir, se ingresaron dentro del sistema acusatorio oral,¹ mientras el 0.5% correspondió a averiguaciones previas, posiblemente de casos que se ingresaron por denuncias realizadas durante la vigencia del sistema tradicional, y que se reactivaron durante ese año por alguna circunstancia.

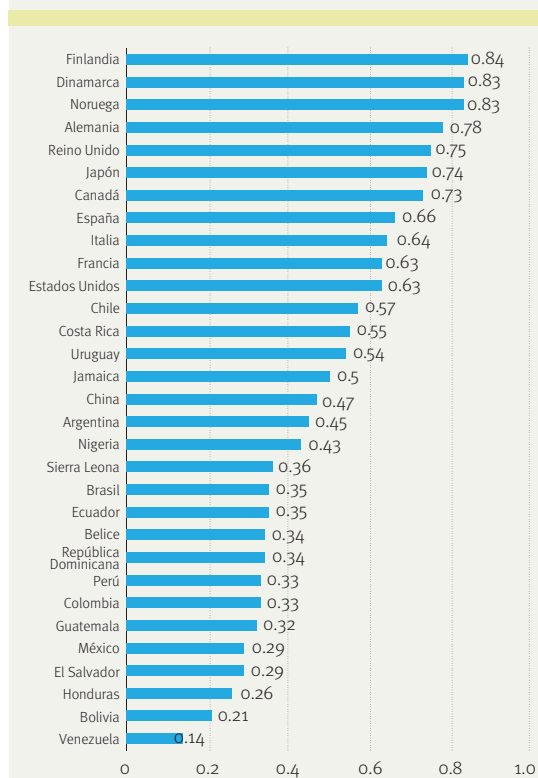
Indicadores de procuración de justicia.

El índice se compone de nueve indicadores, agrupados en cuatro temáticas: estructura, operación, resultados y política criminal. El objetivo de este índice, es medir el desempeño en procuración de justicia, en específico de las fiscalías y procuradurías estatales. Estas instituciones son el principal cuello de botella del sistema de justicia, por lo que resulta muy importante analizar los recursos con los que cuenta, cómo está operando, así como cuáles son los resultados que se están obteniendo. En este sentido, cabe aclarar que no se evalúan las demás instituciones que forman parte del sistema de seguridad y justicia.

Para esta edición del ranking, la efectividad en procuración considera únicamente la información relativa al sistema penal acusatorio; por tanto, se excluyen del indicador las averiguaciones previas determinadas. Además, se utiliza una nueva fuente para el cálculo de dicho indicador: el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (MES). La razón que motivó este cambio en la metodología fue que el MES ofrece información mucho más reciente que el INEGI, por lo que la efectividad calculada y el presupuesto per cápita corresponden a 2018. Para el resto de los indicadores, la información analizada corresponde a 2017, dado que es la información disponible más actualizada de las fuentes utilizadas, que son los Censos de Procuración e Impartición de Justicia y la Encuesta Nacional de Percepción sobre Seguridad Pública de

Gráfica 1

Resultados del Índice de Estado de Derecho Factor Justicia Penal, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos seleccionados del Rule of Law Index 2019

Tabla 1 Indicadores

Indicadores de estructura	Indicadores de operación	Indicadores de resultado	Indicadores de política criminal
Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes	Carga de trabajo promedio por ministerio público	Confianza en el Ministerio Público local	Impunidad en homicidio doloso
Presupuesto per cápita en procuración de justicia	Tiempo medio de espera para denunciar un delito	Efectividad en procuración Efectividad en cumplimiento de órdenes de aprehensión	Sentencias menores a tres años

Fuente: Elaboración propia

INEGI, publicados en octubre y en septiembre de 2018, respectivamente.

Para el cálculo del índice, sólo se promedian ocho indicadores, excluyendo la carga de trabajo (por estar muy asociada con la cantidad de ministerios públicos, ya considerada en otro indicador del índice).

Indicadores de estructura

Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes

En primer lugar, se analiza el número de ministerios públicos y fiscales por cada 100 mil habitantes que tiene cada entidad. Según la información publicada más reciente, en 2017 la tasa a nivel nacional fue de 8.4 ministerios públicos, igual a la registrada en 2016.² Cabe señalar que Guanajuato reservó la información sobre su personal de procuración de justicia, por lo que no proporcionó al INEGI información para el año 2017.

Este indicador es relevante dado que el modelo de investigación en México hace del ministerio público el director de los procedimientos de la investigación. Por ello, asumimos que la cantidad de estos funcionarios por cada 100 mil habitantes

es una condición importante para su efectividad. Algunos modelos, como las unidades de investigación, intensifican la participación coordinada de equipos integrados por la tríada de ministerios públicos-policías investigadores-peritos. Por ello, tal y como se ha señalado en otras ediciones, hay algunos estados (como Nuevo León) que apuestan por el incremento de la capacidad de investigación de los policías. Esto puede generar buenos resultados a pesar de que no se eleve el número de ministerios públicos (menos generales y más soldados).

En comparación con los resultados obtenidos en el Índice 2018, Chihuahua se mantiene en la primera posición; incluso, aumentó su tasa pasando de 24.8 a 25.1 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. La Ciudad de México se colocó en

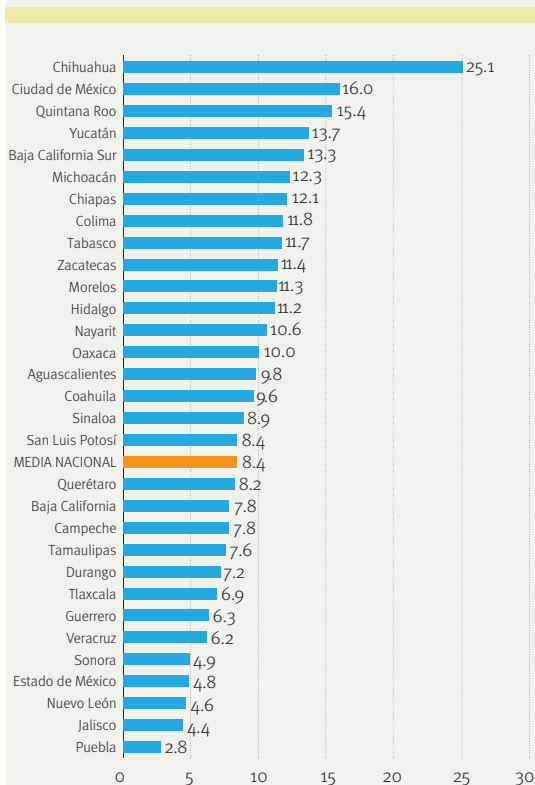
Tabla 2

Comparativo de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes

Entidad federativa	2016	2017	Cambio porcentual
Nacional	8.4	8.4	0%
Aguascalientes	8.9	9.8	9.8%
Baja California	8.8	7.8	-11.5%
Baja California Sur	16.5	13.3	-19.3%
Campeche	8.4	7.8	-6.6%
Chiapas	12.9	12.1	-5.7%
Chihuahua	24.8	25.1	1.2%
Coahuila	9.8	9.6	-2.1%
Colima	13.2	11.8	-10.7%
Ciudad de México	13.1	16.0	22.5%
Durango	9.9	7.2	-27.4%
Estado de México	3.5	4.8	34.9%
Guerrero	6.4	6.3	-0.5%
Hidalgo	10.7	11.2	4.2%
Jalisco	4.5	4.4	-1.1%
Michoacán	11.6	12.3	5.8%
Morelos	14.5	11.3	-21.9%
Nayarit	10.9	10.6	-3.2%
Nuevo León	5.0	4.6	-7.9%
Oaxaca	9.9	10.0	0.9%
Puebla	2.5	2.8	11.8%
Querétaro	7.9	8.2	3.5%
Quintana Roo	14.8	15.4	3.8%
San Luis Potosí	8.4	8.4	0.0%
Sinaloa	9.1	8.9	-1.9%
Sonora	2.3	4.9	116.5%
Tabasco	9.4	11.7	23.9%
Tamaulipas	4.6	7.6	67.1%
Tlaxcala	6.2	6.9	12.3%
Veracruz	7.6	6.2	-18.5%
Yucatán	13.4	13.7	2.2%
Zacatecas	13.3	11.4	-14.4%

Gráfica 2

Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 del INEGI y proyecciones de población de Conapo.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 de INEGI y proyecciones de población de Conapo.

la segunda posición, ya que tuvo un incremento de 22.5% en este indicador, pasando de la posición octava a la segunda posición respecto de la edición pasada. Quintana Roo nuevamente se sitúa en la tercera posición, con un aumento de 3.8% en su cantidad de ministerios públicos per cápita.

Puebla es la entidad, de acuerdo con la información disponible, con menor número de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, con apenas 2.8. En la edición pasada, esta entidad ocupó la penúltima posición en el indicador. Le siguen Jalisco con 4.4 ministerios públicos, y Nuevo León con 4.6. Jalisco descendió dos lugares respecto de la posición del Índice 2018, mientras que Nuevo León bajó tres posiciones.

Resalta el caso de Sonora, que en el Índice 2018 contaba con 2.3 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, para este Índice 2019 logró aumentar a 4.9 este indicador. Si bien se sitúa aún muy por debajo de la media, el estado logró salir del fondo de la tabla para situarse ahora en la posición 27. Durango, por el contrario, disminuyó, pasando de 9.9 a 7.2 ministerios públicos por cada 100 mil

habitantes, lo que significó una reducción de 27.4% entre el Índice 2018 y el Índice 2019.

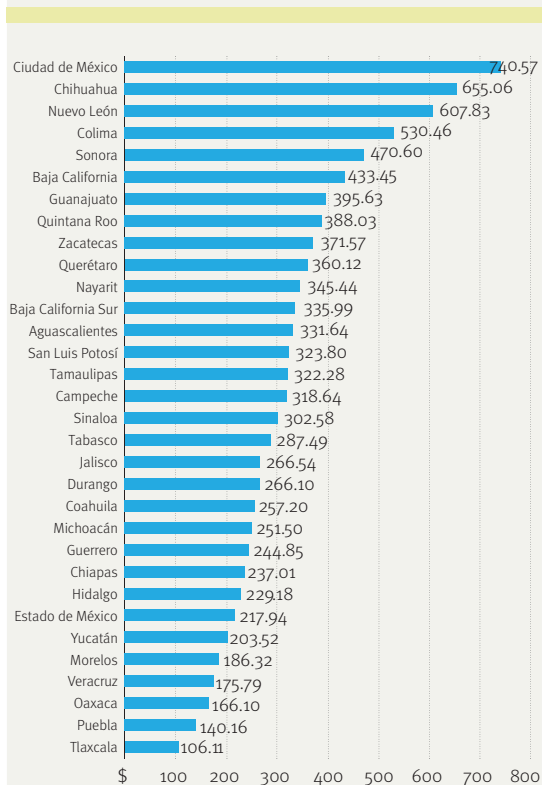
En la Tabla 1 se puede apreciar el comparativo entre los dos últimos ejercicios evaluados, y el cambio porcentual que representa en términos de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes en cada entidad.

Presupuesto per cápita en procuración de justicia

En cuanto al presupuesto per cápita en procuración de justicia, la Ciudad de México se sitúa nuevamente en la primera posición, con un presupuesto de \$740.57 pesos en promedio por cada habitante. Le siguen Chihuahua con \$655.06 y Nuevo León con \$607.83. En términos generales, se observa un comportamiento similar al del periodo anterior evaluado, ya que las entidades que ocupan las primeras posiciones se mantienen, aunque con algunas modificaciones, en el orden en el que habían aparecido. Lo mismo ocurre en el fondo de la tabla, ya que nuevamente Tlaxcala se sitúa como la entidad con el menor presupuesto por persona en procuración de justicia, con \$106.11; seguido de Puebla y Oaxaca

Gráfica 3

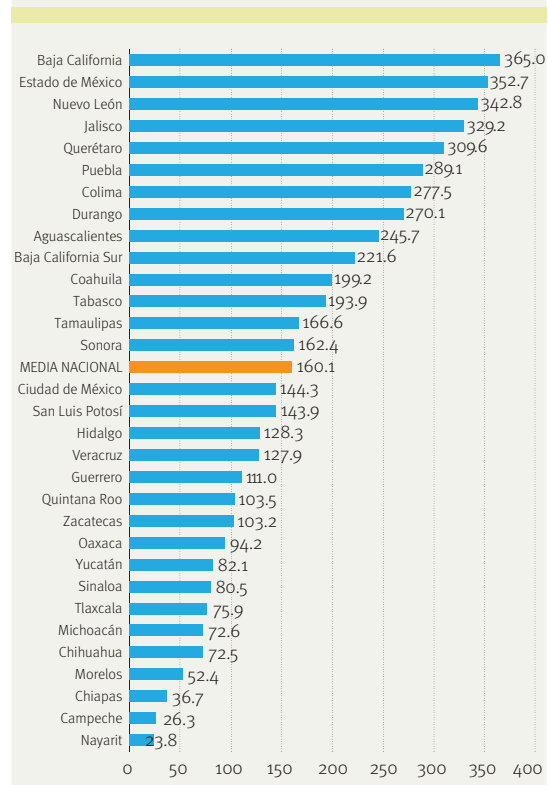
Presupuesto per cápita en procuración de justicia



Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos 2018 de cada entidad federativa y proyecciones de población de Conapo.

Gráfica 4

Carga de trabajo promedio por ministerio público



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 del INEGI.

con un gasto de \$140.16 y \$166.10, respectivamente. Se observa una gran disparidad entre las entidades, ya que el presupuesto de la Ciudad de México es casi siete veces mayor al de Tlaxcala.

Estos dos indicadores de estructura (ministerios públicos y presupuesto per cápita en procuración de justicia) son condiciones necesarias mas no suficientes para el buen desempeño de las fiscalías y procuradurías de justicia penal; nos refieren la “capacidad institucional instalada” para los servicios de procuración de justicia en cada entidad. Serán los modelos de gestión, la política criminal, la distribución del trabajo y la profesionalización, entre otras variables, las que determinen los resultados y el impacto de estas organizaciones, mismas que se incorporan en el análisis de este índice.

Indicadores de operación

Carga de trabajo promedio por ministerio público

Respecto a la carga de trabajo promedio por ministerio público, Baja California es la entidad donde se observa una mayor saturación, con 365 asuntos atendidos al año: uno diario. Le siguen el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Querétaro. Resalta el caso de Sonora, que en el Índice 2018 se situaba como la más saturada. No obstante, gracias al importante incremento de ministerios públicos en la entidad (116.5%), y también a una disminución en el número de investigaciones iniciadas, logró disminuir considerablemente la carga, pasando de 544 investigaciones en el Índice 2018, a 162.4 investigaciones en promedio para el índice de este año. A nivel nacional, la carga de trabajo en 2017 se estimó en 160.1 carpetas de investigación por ministerio público, 7% menos que la edición anterior del Índice.³

Como se ha reiterado en los estudios anteriores, una carga de trabajo alta no necesariamente se traduce en poca efectividad, ya que los modelos de gestión tienen un papel importante en la distribución real del trabajo, según el grado de especialización y complejidad que se requiera, atendiendo a la incidencia delictiva que ocurre en cada entidad. En el apartado de efectividad se aborda esta situación.

Tiempo de espera para denunciar un delito

El siguiente indicador analizado es el tiempo que espera una persona para denunciar un delito en la Fiscalía o Procuraduría de su entidad. Este dato se obtiene con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2018. La mediana nacional de este indicador se estimó en 141.72 minutos. Es decir, la mitad

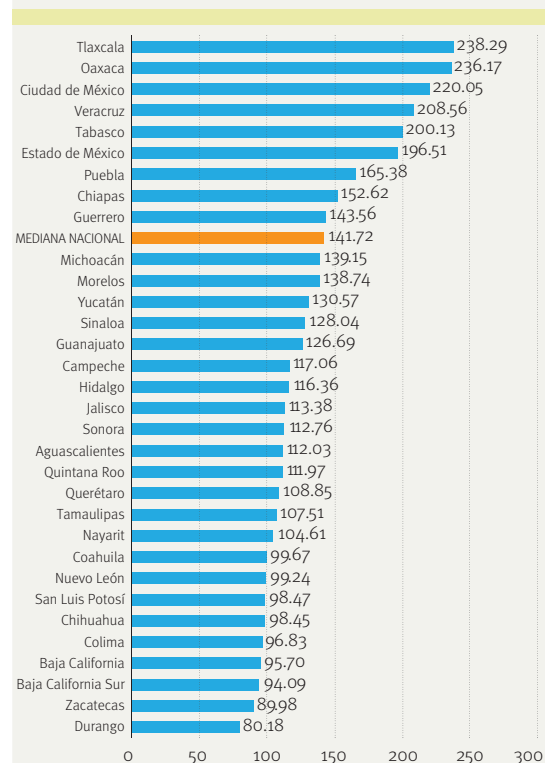
de las personas que acudieron a denunciar un delito tuvieron que esperar más de este tiempo para completar su denuncia. El mayor tiempo reportado se tuvo en Tlaxcala, donde la mediana fue de casi cuatro horas (238.29 minutos). La entidad donde es más rápido denunciar es en Durango, con una mediana de 80 minutos.

En este indicador sí se observaron movimientos respecto de la edición pasada del índice. Guerrero, que se ubicaba en la última posición en el Índice 2018, disminuyó sus tiempos y subió ocho posiciones. Por su parte, Tlaxcala, que ahora se ubica en la peor posición, tuvo un aumento considerable en el tiempo, ya que pasó de 157 a 238 minutos para el Índice 2019. Durango tuvo una mejora considerable, ya que en la edición anterior se observó una mediana de 118 minutos, y para esta edición fue la entidad mejor evaluada, con una mediana de 80 minutos.

Este indicador proporciona evidencia sobre la calidad de los servicios a los denunciantes, pero también ilustra la poca capacidad de reacción inmediata de las autoridades en las primeras indagaciones.

Gráfica 5

Mediana de tiempo para denunciar un delito (minutos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 del INEGI.

Indicadores de resultados

Confianza en el Ministerio Público local

La confianza es un indicador de percepción de los resultados y efectividad del sistema de justicia. Su mejora suele tomar más tiempo para reflejarse en la opinión. En 2018, a nivel nacional, el 53.1% de la población mayor de 18 años manifestó confiar algo o mucho en el Ministerio Público local. De éstos, el 9.6% dijo confiar mucho (el año anterior fue de 10.3%), y el 43.5% dijo confiar algo en esta institución. El indicador que se utiliza en el ranking es el porcentaje de población que manifiesta confiar mucho.

En cuanto a los estados en los que hay un alto nivel de confianza, Zacatecas es la entidad mejor evaluada. La Ciudad de México es donde la población confía menos, ocupando nuevamente el último sitio entre las entidades federativas. En relación con la edición anterior del índice, Zacatecas escaló del tercer sitio al primero.

Al considerar únicamente el porcentaje de población que confía mucho en el Ministerio Público

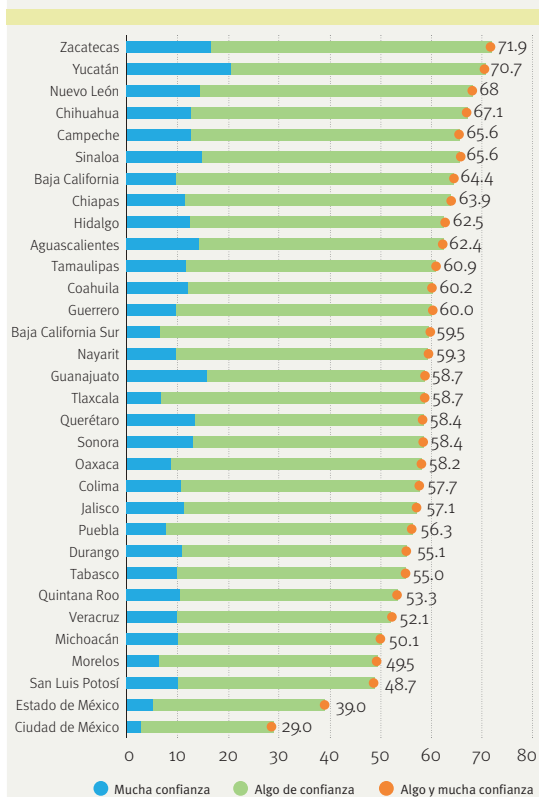
local, Yucatán se mantiene por tercer año consecutivo en la primera posición, ya que el 20.4% confía mucho en esta autoridad (el año anterior era el 17.8%). Le siguen Zacatecas, Guanajuato, Sinaloa y Nuevo León. La Ciudad de México es la entidad con la menor confianza, ya que apenas 2.7% confía mucho en el ministerio público. Le siguen el Estado de México, Morelos, Baja California Sur y Tlaxcala. La Ciudad de México y el Estado de México se mantienen consistentemente con los más bajos indicadores en esta variable en la última década.

Efectividad en procuración

Respecto a la efectividad en la resolución de asuntos de competencia local ingresados a las fiscalías y procuradurías estatales, se consideran como efectivas las siguientes determinaciones: no ejercicio de la acción penal, abstención de investigar, criterios de oportunidad del MP, incompetencia, acumulación, sobreseimiento, otras causas o decisiones de terminación, carpetas vinculadas a proceso, y casos resueltos por justicia alternativa. Dado que

Gráfica 6

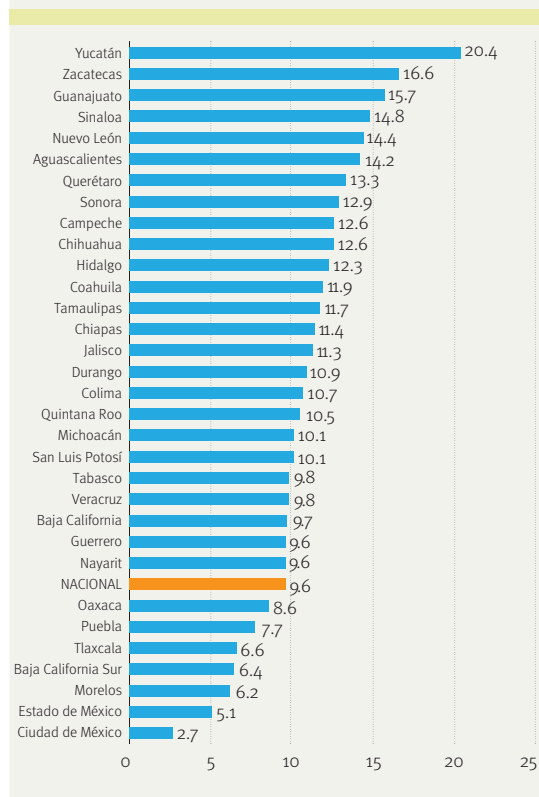
Porcentaje de población mayor de 18 años que manifiesta alguna y mucha confianza en el Ministerio Público local



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 del INEGI.

Gráfica 7

Porcentaje de población de 18 años y más que confía mucho en el Ministerio Público local



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 del INEGI.

el objetivo principal de la etapa de investigación es definir, en primer lugar si hay o no delito que perseguir, y en segundo lugar, si hay o no probable responsable, la determinación de enviar una carpeta de investigación al archivo temporal no se considera como efectiva, ya que no se han cumplido dichos supuestos y representan un pasivo para la procuración de justicia.

La determinación de “no ejercicio de la acción penal” se deriva de que, después de realizar las indagaciones pertinentes, se concluye que hay alguna causa de “sobreseimiento” (impedimento procesal para poder proseguir con el procedimiento; en el caso de materia penal: ejercer la acción penal)⁴. El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) refiere al menos diez causas de sobreseimiento⁵. En la práctica, los casos más frecuentes son la extinción de la acción penal por cumplimiento del acuerdo reparatorio (artículo 186, CNPP), que el ministerio público estime que no hay delito que perseguir (al concluir una investigación) o bien, que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación.⁶

En todos los casos en los que se decreta el “no ejercicio de la acción penal” se debe de contar con la autorización del procurador, y se debe notificar a las víctimas u ofendidos por el delito, pues dicha determinación es impugnabile (art. 258, CNPP). Una vez emitida, la determinación equivale a una sentencia absolutoria para el imputado (art. 328, CNPP).⁷

La “facultad de abstenerse de investigar” es una modalidad de desestimación⁸ que permite al ministerio público no iniciar una investigación criminal si, tras analizar los hechos denunciados, determina que dichos hechos 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. Esta decisión será siempre fundada y motivada”;⁹ es decir, el ministerio público debe justificar las causas por las que se ejerce.¹⁰ Esta es una facultad muy delicada desde el punto de vista de política criminal, pues, mientras que en la determinación de sobreseimiento y el no ejercicio de la acción penal se realizan después de una investigación, esta facultad se ejerce, aunque deba justificarse, con meras apreciaciones iniciales. A nivel nacional, esta forma de terminación de las carpetas corresponde al 1.1% del total de las carpetas de investigación (ver Tabla 2). Esto muestra que se comienza a establecer su incidencia (y reporte) en niveles prudentes: 0.8% el año previo; después

de que en años anteriores había presentado niveles inquietantes: 5.8% en 2013 y 10% en 2012, atribuible principalmente a reportes, en esos años, de más de 30% de este tipo de determinaciones en Baja California, Guanajuato y Zacatecas.

Los criterios de oportunidad del MP 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”.¹¹ El CNPP establece:

“Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público podrá abstenerse de ejercer la acción penal sobre la base de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.”¹²

“El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código así como en los criterios generales que al efecto emita el Procurador o equivalente. [...] La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el Procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable.”¹³

Tabla 3
Efectividad en procuración de justicia según forma de determinación

Forma de determinación	Porcentaje del total de carpetas de investigación	
	Índice 2018	Índice 2019
Abstención de investigar	0.8%	1.1%
No ejercicio de la acción penal	7.0%	6.1%
Criterios de oportunidad	0.6%	0.3%
Incompetencia	2.8%	2.8%
Acumulación	-	0.3%
Sobreseimiento	2.4%	0.2%
Otras causas de determinación	-	1.1%
Carpetas vinculadas a proceso	5.0%	3.4%
Resuelto por justicia alternativa	3.1%	4.2%
Efectividad en la resolución de carpetas de investigación	21.4%	19.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del MES y del INEGI.

Estos mecanismos para desestimar un caso o darle una salida alternativa sin necesidad de iniciar un proceso o, en caso de que se inicie el mismo, sin necesidad de llegar a una sentencia, suelen proceder principalmente en: a) delitos de bajo impacto; b) cuando la culpabilidad del agente o su contribución en la preparación del mismo sean mínimos, y c) algunos ordenamientos otorgan la posibilidad de que las autoridades encargadas de la investigación apliquen estos criterios a cambio de que las personas imputadas brinden información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave, principalmente en delitos relacionados con el crimen organizado. En el caso de México, el CNPP adoptó estos supuestos en el artículo 256.¹⁴

Como la figura anterior, esta modalidad de “desestimación” (o arreglo en el caso de la ayuda eficaz del imputado para la persecución de un delito más grave del que se le imputa. Artículo 256, fracción V, CNPP) requiere una aplicación prudente, así como el seguimiento de las directrices de política criminal establecidas por la dependencia y avaladas por su titular. Este indicador después de 2012, cuando se reportó un 2.6% a nivel nacional, se ha mantenido por debajo del 0.8%. Para este índice, representó 0.3% del total de asuntos determinados y cerrados.

A nivel nacional, el mayor porcentaje de asuntos resueltos en 2018 fue por el “no ejercicio de la acción penal”, seguido de los asuntos resueltos por algún mecanismo alternativo para la solución de controversias y la vinculación a proceso.

En la Tabla 3 se muestran los porcentajes de efectividad que representa cada forma de determinación para el Índice 2019 y se presenta también el resultado obtenido en la edición anterior.

En el Índice 2019, la efectividad a nivel nacional se estimó en 19.4%,¹⁵ porcentaje inferior al obtenido en el índice anterior para el sistema penal acusatorio, que fue de 21.4%. La principal diferencia es el descenso en los asuntos en los que se formuló imputación o se solicitó la vinculación a proceso que pasó de 5% a 3.4%. Esto podría ilustrar el desafío que supone la investigación criminal de las fiscalías bajo el sistema acusatorio, lo cual constituye un aspecto fundamental en la agenda de fortalecimiento institucional y profesionalización de las fiscalías.

Hay un aumento en asuntos resueltos por justicia alternativa (equivalente a acuerdos reparatorios en las variables del censo del INEGI, utilizado en el análisis del año pasado); pero también hay un descenso en los sobreseimientos y en el no ejercicio de la acción penal (que referíamos que en algunos casos se

pueden derivar del cumplimiento de los acuerdos reparatorios). Las variaciones en las otras determinaciones efectivas de las carpetas fueron menores.

En la edición anterior del índice, la efectividad exclusivamente para el sistema acusatorio fue de 21.4%. En comparación con el resultado obtenido en esta edición, se tiene una disminución de dos puntos porcentuales en la efectividad. Existen algunas entidades como Colima, Guanajuato y Aguascalientes que tuvieron un descenso significativo en los niveles de dicho rubro. Por el contrario, resalta el caso de Nayarit, que aumentó en veinticuatro puntos porcentuales su efectividad, además de Campeche y Yucatán que también

Tabla 4
Comparativo de efectividad del sistema acusatorio entre los índices 2018 y 2019

Entidad federativa	Efectividad del índice 2018	Efectividad del índice 2019	Variación porcentual
Aguascalientes	26.9%	8.9%	-18.1%
Baja California	22.4%	31.2%	8.7%
Baja California Sur	7.0%	10.4%	3.4%
Campeche	14.9%	27.3%	12.4%
Chiapas	8.8%	9.1%	0.3%
Chihuahua	21.7%	22.7%	1.0%
Ciudad de México	18.9%	21.0%	2.1%
Coahuila	32.7%	29.5%	-3.2%
Colima	43.1%	13.3%	-29.7%
Durango	10.0%	12.6%	2.6%
Guanajuato	61.8%	37.3%	-24.6%
Guerrero	11.9%	6.3%	-5.6%
Hidalgo	17.9%	24.9%	7.0%
Jalisco	4.9%	7.8%	2.9%
Estado de México	19.2%	20.4%	1.1%
Michoacán	28.6%	20.0%	-8.7%
Morelos	9.3%	17.3%	8.0%
Nayarit	16.1%	40.2%	24.0%
Nuevo León	39.6%	31.7%	-7.9%
Oaxaca	11.3%	16.1%	4.8%
Puebla	16.9%	13.8%	-3.0%
Querétaro	36.0%	33.1%	-2.9%
Quintana Roo	14.6%	7.8%	-6.8%
San Luis Potosí	16.2%	11.8%	-4.4%
Sinaloa	35.5%	22.7%	-12.9%
Sonora	9.2%	17.8%	8.5%
Tabasco	14.4%	11.1%	-3.3%
Tamaulipas	8.8%	11.7%	2.9%
Tlaxcala	17.8%	19.7%	1.9%
Veracruz	7.0%	16.9%	9.9%
Yucatán	5.3%	15.3%	10.0%
Zacatecas	23.0%	30.0%	7.0%
NACIONAL	21.4%	19.4%	-2.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del MES y del INEGI para 2018. Para 2016 se utilizaron datos de los censos nacionales de procuración e impartición de justicia estatal 2017 del INEGI.

tuvieron mejoras significativas entre los dos periodos evaluados (ver tabla 4).

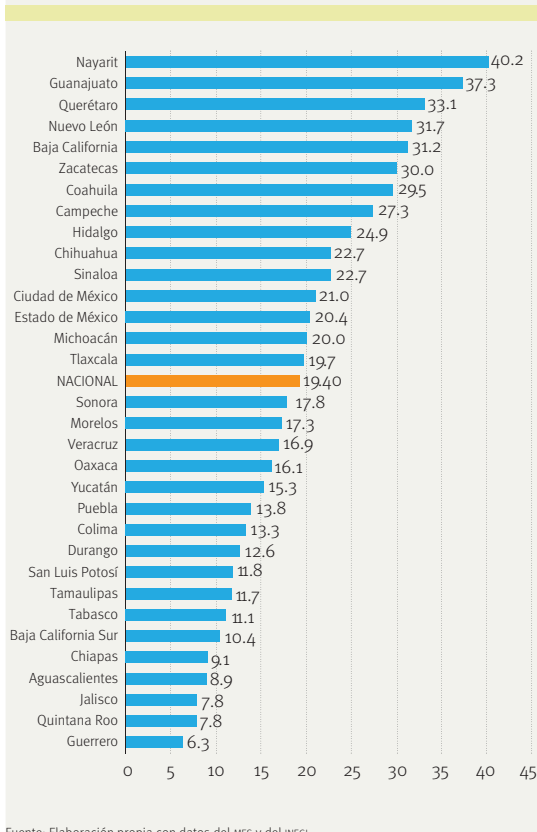
Para el índice de este año, Guanajuato y Nuevo León no pudieron mantener el resultado mostrado en el ejercicio anterior. El primero reportó un descenso considerable de asuntos en los que se determinó el sobreseimiento, en tanto que Nuevo León, aunque se mantiene como la tercera entidad que más casos lleva ante los jueces, bajó en este indicador más de la mitad: pasó de 35% al 16.5% de las carpetas vigentes durante el periodo analizado. Colima resintió la entrada en vigor del sistema acusatorio en todo su territorio, ya que en el Índice 2018 operaba con el sistema acusatorio en algunas de sus regiones y no en la capital, lo que pudo haber rebasado su capacidad instalada, aunado al incremento en delitos de alto impacto que hace más compleja la investigación de asuntos. Se desplomó su reporte de asuntos determinados con el no ejercicio de la acción penal, el cual en el Índice 2018 era de 28.5% y bajó a 5% en esta edición. Después de dos años, Baja California

vuelve a los primeros sitios de conclusión efectiva de casos.

Nayarit se sitúa en el primer lugar en este indicador, con una efectividad de 40.2% (principalmente atribuible a ser el más alto —como lo era en el sistema tradicional— en asuntos llevados ante los jueces), seguido de Guanajuato con 37.3%, Querétaro con 33.1%, Nuevo León con 31.7% y Baja California con 31.2%. Por el contrario, para el Índice 2019 las entidades con menor efectividad en la resolución de investigaciones fueron Guerrero, con 6.3% de efectividad, seguido de Quintana Roo y Jalisco con 7.8%, Aguascalientes con 8.9%, y Chiapas con 9.1%.

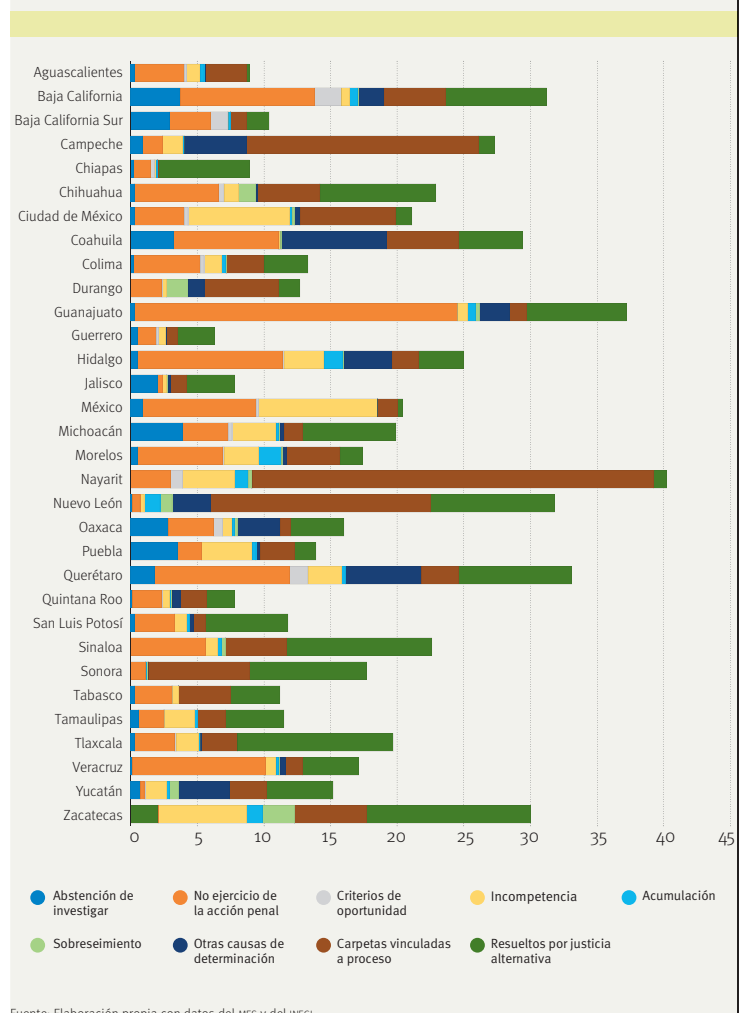
Entre los estados, la efectividad está compuesta de forma muy distinta. Algunas entidades como Nayarit, Campeche y Nuevo León, tienen un porcentaje alto de vinculaciones a proceso; mientras

Gráfica 8
Efectividad del sistema acusatorio



Fuente: Elaboración propia con datos del MES y del INEGI.

Gráfica 9
Efectividad del sistema acusatorio según forma de determinación y cierre



Fuente: Elaboración propia con datos del MES y del INEGI.

que en entidades como Tlaxcala, Zacatecas, Sinaloa y Sonora se resuelve un porcentaje importante a través de justicia alternativa. La determinación del no ejercicio de la acción penal es muy utilizada por entidades como Guanajuato, Hidalgo, Veracruz y el Estado de México. En la Gráfica 9 se puede observar cómo se conforma la efectividad en cada una de las entidades federativas.

Al conocer la cantidad de delitos que no se denuncian (la cifra negra) y la efectividad de resolución de asuntos que llegan a ser de conocimiento del Ministerio Público, se puede estimar la probabilidad de esclarecimiento del delito. Este indicador se calcula considerando la tasa de delitos que sí son denunciados e investigados (es decir, 100%

Tabla 5

Cifra negra, efectividad y probabilidad de esclarecimiento del delito por entidad federativa

Entidad federativa	Cifra negra Envipe 2018	Efectividad del sistema acusatorio 2018	Probabilidad de esclarecimiento del delito
Aguascalientes	89.4%	8.9%	0.9%
Baja California	89.2%	31.2%	3.4%
Baja California Sur	85.7%	10.4%	1.5%
Campeche	89.6%	27.3%	2.8%
Chiapas	93.8%	9.1%	0.6%
Chihuahua	90.9%	22.7%	2.1%
Ciudad de México	93.4%	21.0%	1.4%
Coahuila	93.2%	29.5%	2.0%
Colima	88.3%	13.3%	1.6%
Durango	90.8%	12.6%	1.2%
Guanajuato	92.4%	37.3%	2.8%
Guerrero	96.8%	6.3%	0.2%
Hidalgo	89.0%	24.9%	2.7%
Jalisco	92.7%	7.8%	0.6%
Estado de México	94.8%	20.4%	1.1%
Michoacán	92.7%	20.0%	1.4%
Morelos	93.3%	17.3%	1.2%
Nayarit	94.6%	40.2%	2.2%
Nuevo León	93.9%	31.7%	1.9%
Oaxaca	91.3%	16.1%	1.4%
Puebla	93.2%	13.8%	0.9%
Querétaro	90.5%	33.1%	3.1%
Quintana Roo	91.7%	7.8%	0.6%
San Luis Potosí	93.1%	11.8%	0.8%
Sinaloa	93.7%	22.7%	1.4%
Sonora	93.0%	17.8%	1.3%
Tabasco	91.9%	11.1%	0.9%
Tamaulipas	96.4%	11.7%	0.4%
Tlaxcala	93.3%	19.7%	1.3%
Veracruz	92.3%	16.9%	1.3%
Yucatán	90.4%	15.3%	1.5%
Zacatecas	94.5%	30.0%	1.7%
NACIONAL	93.2%	19.4%	1.3%

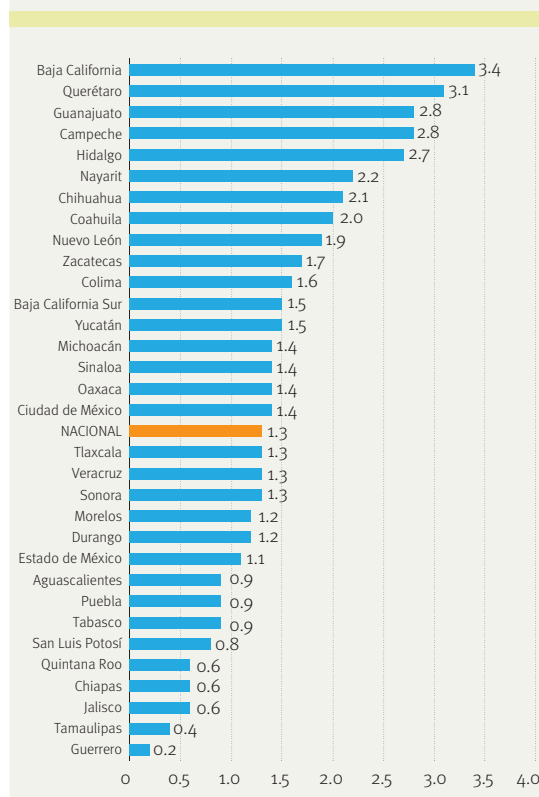
Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2018 del INEGI y cálculo de efectividad propio.

menos la cifra negra), y la efectividad en la investigación. Según los datos más recientes de la Envipe, a nivel nacional se estimó una cifra negra de 93.2% para esta edición del índice. Si, como recién se ha descrito, de las carpetas de investigación iniciadas, sólo el 19.4% se resuelve de forma efectiva, se tiene que en México la probabilidad de esclarecimiento de un delito, es decir, que se denuncie y se resuelva efectivamente, es de 1.3%. El año anterior esta probabilidad fue de 1.14%. El ligero incremento de este inquietante indicador, a pesar de que bajó la efectividad de la investigación en esta edición, se explica en virtud de que la cifra negra disminuyó de 93.7% a 93.2% entre las encuestas nacionales de 2017 y 2018.

A nivel nacional, Baja California es la entidad donde existe una mayor probabilidad de esclarecimiento del delito, con 3.4%. La entidad retornó al grupo de estados que muestran una reducción de la cifra negra, por debajo de la media nacional. Como se ha referido, volvió a mostrar una buena tasa de efectividad en la procuración de justicia. Le siguen Querétaro, Guanajuato (que encabezaba este

Gráfica 10

Probabilidad de esclarecimiento del delito por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe 2018 del INEGI y cálculo de efectividad propio.

indicador el año pasado, con una probabilidad de esclarecimiento de 4.25%), Campeche e Hidalgo, en los primeros lugares en este indicador.

Por el contrario, en Guerrero la probabilidad de esclarecimiento es de apenas 0.2% (¡un delito esclarecido por cada 500 que se cometen en la entidad!). Se trata del estado con la mayor cifra negra del país, con 96.8% de delitos no denunciados. Además, es la entidad con una menor efectividad, de ahí que la probabilidad sea tan baja. Entre los peores evaluados en este indicador también se ubican Tamaulipas, Jalisco, Chiapas y Quintana Roo.

Los dos términos con los que estimamos la probabilidad de esclarecimiento de los delitos son la disposición de los ciudadanos para reportar los ilícitos y la efectividad de las fiscalías para determinar los asuntos. Ambos implican una agenda de transformaciones e implementación de políticas adecuadas. En la medida que mejore la efectividad en la investigación, la expectativa de obtener resultados positivos por parte de la ciudadanía, su percepción y confianza, se incrementarán, por

lo que tendrán mayor disposición para denunciar los ilícitos de los que sean víctimas. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde se reporta 43.15% de los ilícitos y se esclarece aproximadamente el 60% de los asuntos, se puede estimar la probabilidad de esclarecimiento en 25.9%.¹⁶ En el mismo sentido, en Chile se reporta en promedio el 35.1% de los delitos que se cometen.¹⁷ Esto se debe en cierta medida a que existe un buen sistema de atención a víctimas y tasas de solución de investigaciones superiores al 67.7%,¹⁸ lo cual significa una tasa de esclarecimiento del 23.8%.

Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión

Otro indicador clave para medir los resultados de las fiscalías y procuradurías del país es la efectividad en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión giradas. Como se ha venido exponiendo en los índices presentados anteriormente, no sólo basta con una alta tasa de efectividad de investigación, sino que una vez que se ha identificado un posible responsable, es necesaria su detención para continuar con el proceso judicial.

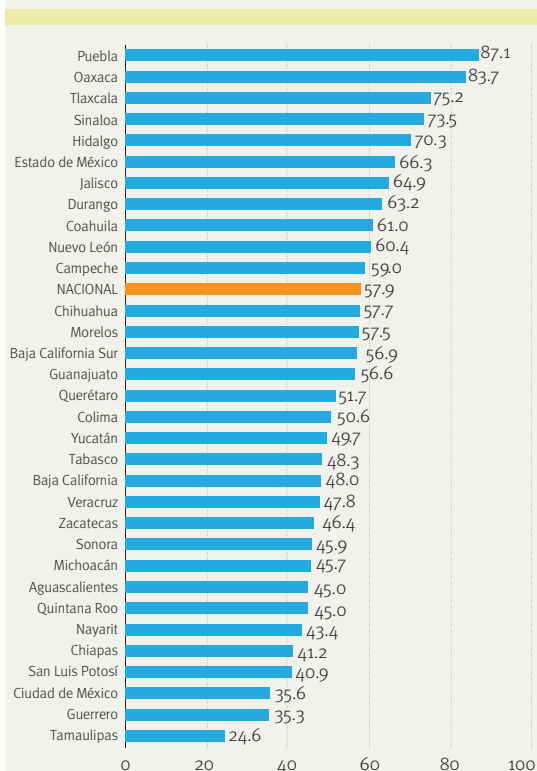
La media nacional para el Índice 2019 de este indicador se estimó en 57.9%, lo cual significó una mejora considerable respecto de la cifra de efectividad estimada en el Índice 2018, la cual fue de 49.7%. Puebla, Oaxaca, Tlaxcala, Sinaloa e Hidalgo lideran este indicador. Sin embargo, de éstas, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala tienen una efectividad de investigación menor al 20%, por lo que la efectividad se ve diluida, ya que no esclarecen mucho, pero al menos hay mayor probabilidad de captura en los casos en los que se esclarecen. Hidalgo y Sinaloa, por su parte, ocupan posiciones medias en términos de efectividad en investigación.

Las entidades con menor efectividad en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión giradas por los jueces son Tamaulipas, con apenas 24.6% de efectividad, seguida de Guerrero (35.3%), Ciudad de México (35.6%), San Luis Potosí (40.9%) y Chiapas (41.2%). Estas entidades, con excepción de la Ciudad de México, se colocaron en el fondo de la tabla en la efectividad de investigación, por lo que están en el peor escenario posible.

Como se vio en el Índice anterior, contrasta el caso de Nayarit, que, a pesar de ser el estado que más carpetas de investigación lleva a los jueces, es de los que menos órdenes de aprehensión cumple. Por ello, podría darse el caso de que se presenten a los jueces más documentos y expedientes que personas.

Gráfica 11

Efectividad en el cumplimiento órdenes de aprehensión



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018 del INEGI.

Indicadores de política criminal

Impunidad en homicidio doloso

Los indicadores de impunidad en homicidio doloso y el porcentaje de sentencias de menos de tres años incorporan información importante al índice, ya que permiten evaluar la persecución y la aplicación de sanciones para los delitos de alto impacto.

En el indicador de impunidad en homicidio doloso, se utiliza la información del estudio publicado en noviembre del año pasado. Afortunadamente, se pudo obtener información de algunas entidades federativas que no fueron contempladas en dicho estudio. Tal es el caso de Aguascalientes, Colima, Puebla, Sinaloa y Zacatecas. La información para Campeche y Veracruz se estimó con base en sus sentencias por este delito y la tasa de condena en la entidad. Para Querétaro, se utilizó la información de 2016, ya que no fue posible obtener un dato actualizado.

Oaxaca y Morelos se mantienen en el último lugar, con una impunidad de 99.4%, seguidos de Guerrero (98.2%), Chiapas (97.1%) y Baja California Sur (96.9%). Yucatán se mantiene también como la entidad con menor impunidad, con un puntaje de

-4.3%¹⁹, que para fines del promedio del índice se toma como una impunidad cero, seguida de Querétaro (48.8%), Durango (52.4%), Campeche (60.6%) e Hidalgo (62.6%).

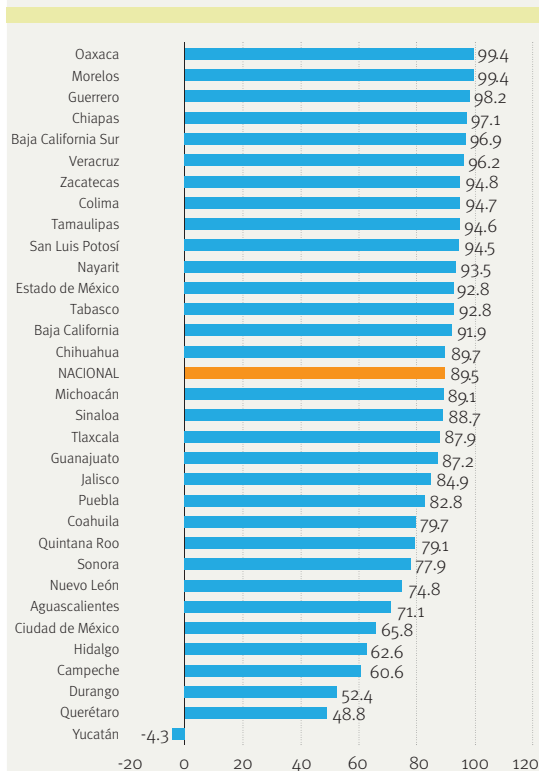
Incorporando la nueva información, con excepción de la de Querétaro, se tiene que la impunidad promedio en 2017 en nuestro país fue de 89.5%.

Sentencias para delitos menores

Evaluar la distribución de sentencias según el tiempo en prisión permite inferir el tipo de delitos que se están sancionando, ya sea en juzgados y tribunales, dado que los códigos penales suelen imponer sanciones mucho más severas, en términos de tiempo en prisión, para los delitos de alto impacto. Así, si se observa una alta proporción de condenas por tiempos inferiores a tres años de prisión; esto significa que los delitos que se están llevando ante los jueces son, en mayor proporción, delitos menores, y no aquellos de alto impacto como el homicidio doloso y delitos con violencia, que tanto afectan la integridad física y patrimonial de las personas, así como la percepción de inseguridad.

Gráfica 12

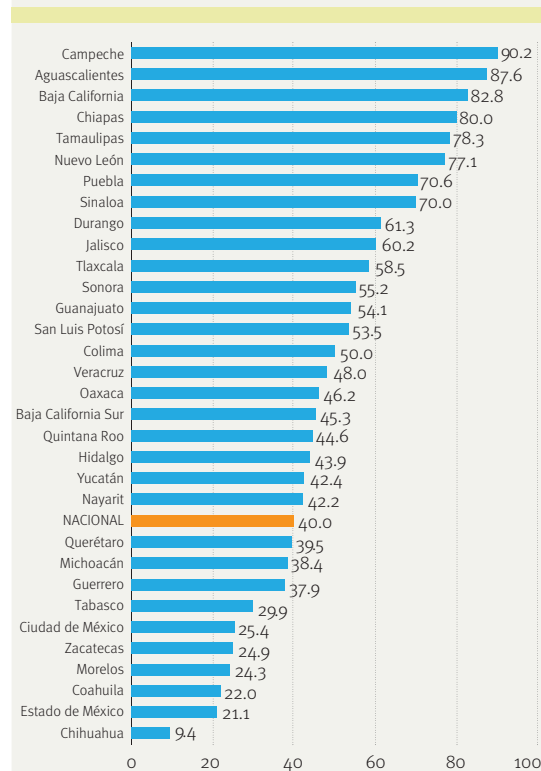
Impunidad en homicidio doloso



Fuente: Elaboración propia con datos de víctimas de homicidio doloso 2017 del SESNSP y datos de sentenciados en sentido condenatorio obtenidos a través de solicitud de información a cada entidad federativa.

Gráfica 13

Proporción de sentencias menores a tres años de prisión



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia 2018 del INEJI.

También este indicador ilustra el grado de eficacia de los principios de mínima intervención penal; esto es, la pretensión de que los instrumentos más severos del sistema penal se reserven para los delitos de mayor impacto, en tanto que los delitos menores reciban sanciones distintas a la prisión o se resuelvan por Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, privilegiando la reparación del daño a la víctima.

Como la sentencia penal es precisamente uno de los instrumentos más severos, pues establece antecedentes penales para los condenados e implica que no procedió o no se concertó una solución o salida alterna al proceso, debería de esperarse que el haber llevado el proceso penal hasta su última consecuencia obedeciera a que se trata de un delito violento o de mayor impacto para la víctima y la sociedad. Sin embargo, una sanción de menos de tres años (aún derivándose de las reducciones de la sanción que acompañan a los procedimientos abreviados) implica que no se trató de un delito de alto impacto. Por eso, se considera que una proporción elevada de condenas penales de menos de tres años de prisión indica un mal uso o abuso de los recursos del proceso penal. Por ejemplo, dedicar \$19,827.82 pesos del erario a investigar un caso y dedicar en promedio entre 30 y 40 mil pesos del presupuesto para desahogar las diversas etapas de un proceso penal²⁰ para un delito no intencional y de menor cuantía (por ejemplo un daño en propiedad ajena de siete u ocho mil pesos), es un despropósito que distrae los escasos recursos que pudieron orientarse a combatir la impunidad de los delitos de mayor impacto.

A pesar de la importancia de este indicador, se ha identificado que las entidades federativas reportan información de cada vez menor calidad a INEGI sobre las sentencias condenatorias según el tiempo en prisión. Hay otras entidades que simplemente no reportan la información. Por ejemplo, Campeche, Chihuahua, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Oaxaca no proporcionaron información al CNIJ del INEGI sobre estas variables, por lo que se utilizó la última información disponible para estas entidades de censos pasados. Por su parte, la información de Aguascalientes y Tamaulipas no resultó confiable, ya que sólo reportaron 2 y 4 sentencias condenatorias respectivamente para todo el año, cifra que no resulta verosímil, por lo que también se utilizó información de años anteriores.

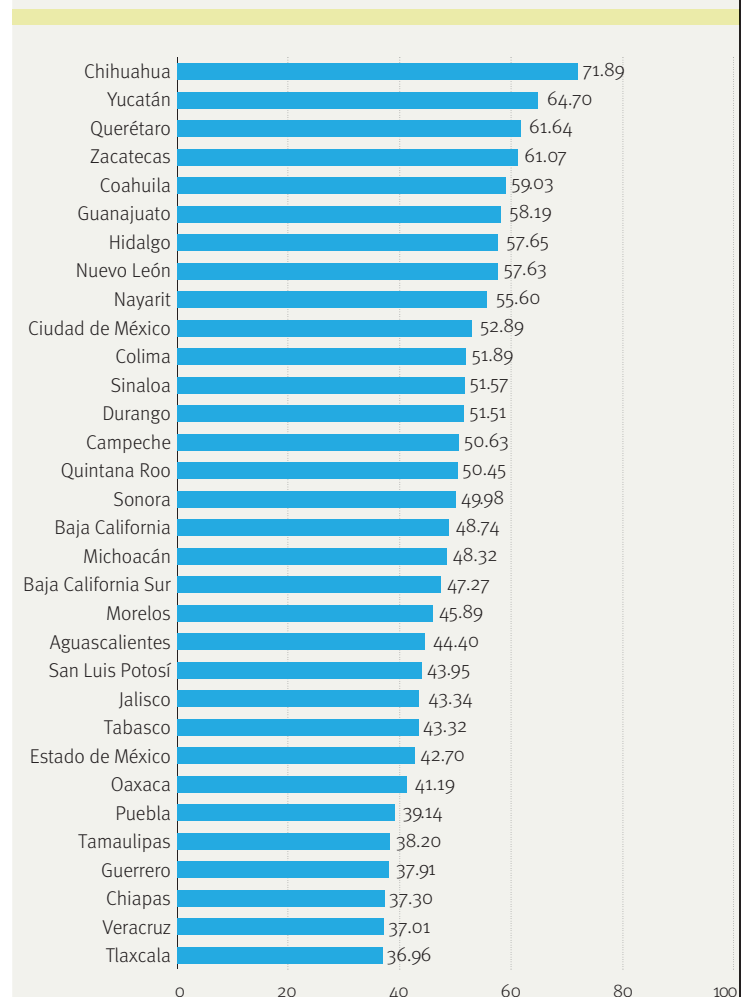
Para el Índice 2019 se estimó que el 40% de las sentencias condenatorias en el país correspondieron a penas de hasta tres años de privación de la

libertad, de acuerdo con la información más actualizada. Si bien es aún un porcentaje importante, se observa una mejora considerable, ya que en la edición anterior del índice era de 53%.

Las entidades que encabezan la gráfica de proporción de sentencias de menos de tres años serían las que ocupan los peores lugares, ya que, como se ha mencionado, lo deseable es que este indicador sea cada vez menor. Chihuahua encabeza por tercer año consecutivo este indicador. El Estado de México, Coahuila, Morelos, Zacatecas y Ciudad de México presentan una política criminal focalizada en delitos de alto impacto, ya que más del 75% de sus sentencias condenatorias son por más de tres años.

Por el contrario, entidades como Campeche (90.2%), Aguascalientes (87.6%), Baja California

Gráfica 14
Índice de procuración de justicia 2019



Fuente: Elaboración propia.

(82.8%), Chiapas (80%) y Nuevo León (77.1%) están concentrando sus esfuerzos en delitos que no son de alto impacto.

Resultados del índice

Para el resultado del índice se utilizó el promedio de sólo ocho indicadores: dos de estructura, uno

de operación, tres de resultado y los dos de política criminal, los cuales se indexaron con base cien. Por tercera ocasión, Chihuahua ocupa el primer lugar en el índice (fue el mejor en dos indicadores y estuvo entre los tres mejores en otros dos), con un promedio de 71.89 puntos. Le siguen Yucatán (64.7), Querétaro (61.64), Zacatecas (61.07) y Coahuila (59.03).

Tabla 6
Entidades federativas según su posición en el ranking y variación respecto a la edición anterior

Posición Índice 2019	Entidad federativa	Índice 2019	Respecto de su posición en Índice 2018
1	Chihuahua	71.89	=
2	Yucatán	64.70	+1
3	Querétaro	61.64	+3
4	Zacatecas	61.07	+6
5	Coahuila	59.03	+4
6	Guanajuato	58.19	-2
7	Hidalgo	57.65	=
8	Nuevo León	57.63	-3
9	Nayarit	55.60	+4
10	Ciudad de México	52.89	+7
11	Colima	51.89	-9
12	Sinaloa	51.57	+3
13	Durango	51.51	-1
14	Campeche	50.63	-6
15	Quintana Roo	50.45	+3
16	Sonora	49.98	+6
17	Baja California	48.74	+4
18	Michoacán	48.32	+12
19	Baja California Sur	47.27	-8
20	Morelos	45.89	+6
21	Aguascalientes	44.40	-7
22	San Luis Potosí	43.95	-6
23	Jalisco	43.34	-4
24	Tabasco	43.32	=
25	Estado de México	42.70	+4
26	Oaxaca	41.19	+1
27	Puebla	39.14	+5
28	Tamaulipas	38.20	-5
29	Guerrero	37.91	+2
30	Chiapas	37.30	-10
31	Veracruz	37.01	-3
32	Tlaxcala	36.96	-7

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7
Indicadores considerados con valor óptimo

Indicador	Valor óptimo	Sentido del indicador
Tiempo medio para denunciar un delito	30 minutos	Menos es mejor
Efectividad en procuración de justicia	85%	Más es mejor
Porcentaje de población que confía mucho en el ministerio público local	75%	Más es mejor
Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión	90%	Más es mejor
Porcentaje de sentencias de tres años o menos	10%	Menos es mejor
Impunidad en homicidio doloso	0%	Menos es mejor

Fuente: Elaboración propia

En los últimos lugares del índice se sitúan Tlaxcala (36.96), seguido de Veracruz (37.01), Chiapas (37.30), Guerrero (37.91) y Tamaulipas (38.20). Aunque se mantiene en la parte baja del indicador, Puebla (39.14) dejó el último lugar, posición en la que estuvo en el ejercicio anterior.

En comparación con la edición pasada, la Ciudad de México tuvo una mejora importante en los resultados del índice, ya que subió siete posiciones para colocarse en el décimo lugar. Michoacán también tuvo una mejora considerable, y pasó del fondo de la tabla a la parte media; esto es, escaló 12 posiciones entre el índice 2018 y 2019. Chiapas fue la entidad con un mayor descenso, ya que bajó diez lugares y ahora se sitúa en el lugar 29 a nivel nacional. En la Tabla 6 se puede observar con mayor detalle el cambio de posiciones de las entidades federativas.

Puntajes óptimos

En esta edición, nuevamente se calculó un puntaje sobre un óptimo para seis de los indicadores, en los que es posible establecer un estándar o ideal. Los indicadores que se consideran para el óptimo son: tiempo medio para denunciar un delito, efectividad en procuración de justicia, porcentaje de población que confía mucho en el Ministerio Público local, cumplimiento de órdenes de aprehensión, porcentaje de sentencias de menos de tres años e impunidad en homicidio doloso. Respecto a los otros dos: presupuesto o el número de ministerios públicos per cápita idóneos, no hay consenso.

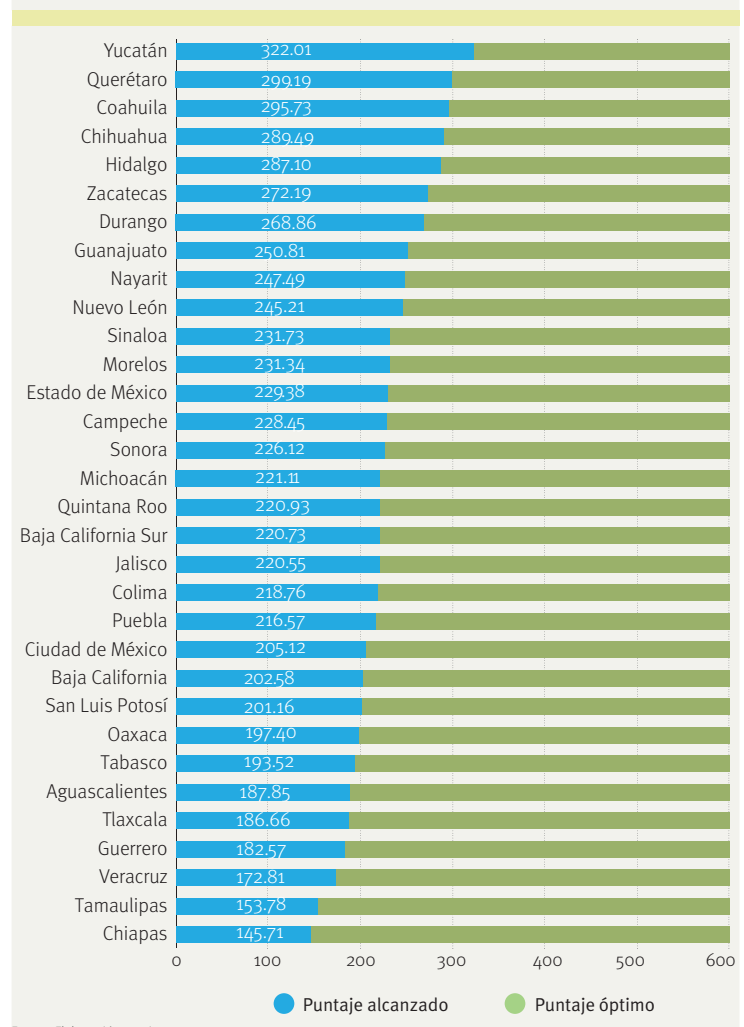
Los valores obtenidos de cada entidad se recalcularon en relación con el óptimo, estableciendo el óptimo como el valor 100, y calculando así la parte proporcional obtenida por cada entidad para cada indicador. Así, el puntaje máximo, asumiendo que una entidad se situara en los valores óptimos para cada indicador, sería de 600 puntos.

La entidad que más se acerca a los valores óptimos según la información más reciente disponible, es Yucatán, con apenas 322.01 puntos de los 600 disponibles, es decir, el 53.6% del total disponible. Le siguen Querétaro (299.19), Coahuila (295.73), Chihuahua (289.49) e Hidalgo (287.10). Estas entidades, con excepción de Coahuila, se habían ubicado también en las primeras posiciones en la edición anterior del índice, aunque en distinto orden. Coahuila, por su parte, aparecía en séptima posición en 2018, y para 2019 logró ubicarse en el tercer sitio. Es curioso que Chihuahua teniendo el mejor indicador respecto de las otras procuradurías en el índice de desempeño, no encabece también la puntuación respecto de los estándares más altos.

Respecto de las entidades que se ubican más lejos del óptimo, cabe señalar que el puntaje mínimo obtenido en el país, entre la edición anterior del estudio y éste, aumentó ligeramente. En el Índice 2018 el último lugar lo ocupó Guerrero, cuando obtuvo 133.64 puntos del total disponible, es decir 22.3% del óptimo. Para 2019, la última posición correspondió a Chiapas, con 145.71 puntos (24.3% del total disponible). Para este estado, el resultado significó un retroceso importante, ya que en la edición anterior del índice se había ubicado en la posición 21 entre las 32 entidades federativas, viéndose principalmente afectado por sus bajos niveles de efectividad en procuración de justicia, en combinación con una política criminal mal focalizada y una elevada impunidad en homicidio doloso.

Gráfica 15

Puntaje obtenido por entidad federativa en procuración de justicia respecto del puntaje óptimo



Fuente: Elaboración propia.

Colima, por su parte, también descendió 15 posiciones en la tabla. El año anterior se había situado en la quinta posición, y ahora se ubicó en el lugar 20. En una situación similar se ubican San Luis Potosí y Tlaxcala. Por el contrario, hubo entidades que lograron una mejora considerable respecto del puntaje obtenido anteriormente. Tal es el caso de Michoacán (221.11), que mejoró el tiempo que toma presentar una denuncia de un delito en su fiscalía y logró subir 14 posiciones en la tabla. Otras entidades que escalaron varios lugares en los puntajes calculados fueron Morelos (231.34), Puebla (216.57) y Sonora (226.12) (ver Gráfica 15).

En la Tabla 8 se muestra un comparativo de los valores óptimos obtenidos por cada entidad en el Índice 2018 y el Índice 2019, así como la variación de posiciones entre ambos ejercicios. La posición uno la ocupa la entidad que obtuvo mayor puntaje,

es decir, entre mayor puntaje mejor posición en la tabla y se interpreta que la entidad está más cerca de los valores óptimos.

Conclusiones y recomendaciones

En términos generales no se observa una mejora en la procuración de justicia en nuestro país. Los indicadores de estructura y recursos con los que cuentan las procuradurías y fiscalías no presentan cambios sustanciales respecto de la edición anterior del índice. La carga de trabajo promedio para los MP descendió ligeramente, en gran parte gracias a la disminución de la carga promedio en Sonora. Por su parte, en el tiempo medio que le toma a una víctima denunciar un delito ante la fiscalía, se observó un aumento, por lo que es necesario que se revisen los modelos de atención inmediata en las procuradurías y fiscalías estatales. La proporción

Tabla 8

Comparativos de valores óptimos 2018 y 2019

Entidad federativa	Óptimo índice 2018	Posición óptimo 2018	Óptimo índice 2019	Posición óptimo 2019	Variación posiciones
Aguascalientes	209.73	20	187.85	27	-7
Baja California	181.17	28	202.58	23	+5
Baja California Sur	243.35	10	220.73	18	-8
Campeche	241.25	12	228.45	14	-2
Chiapas	205.08	21	145.71	32	-11
Chihuahua	303.48	1	289.49	4	-3
Ciudad de México	214.65	17	205.12	22	-5
Coahuila	269.20	7	295.73	3	+4
Colima	272.17	5	218.76	20	-15
Durango	243.50	9	268.86	7	+2
Guanajuato	271.00	6	250.81	8	-2
Guerrero	133.64	32	182.57	29	+3
Hidalgo	280.26	3	287.10	5	-2
Jalisco	222.92	15	220.55	19	-2
Estado de México	210.45	19	229.38	13	+6
Michoacán	163.10	30	221.11	16	+14
Morelos	197.90	24	231.34	12	+12
Nayarit	216.15	16	247.49	9	+7
Nuevo León	254.26	8	245.21	10	-2
Oaxaca	189.14	27	197.40	25	+2
Puebla	150.04	31	216.57	21	+10
Querétaro	275.32	4	299.19	2	+2
Quintana Roo	201.62	23	220.93	17	+6
San Luis Potosí	227.88	13	201.16	24	-11
Sinaloa	225.33	14	231.73	11	+3
Sonora	194.58	25	226.12	15	+10
Tabasco	192.12	26	193.52	26	=
Tamaulipas	180.28	29	153.78	31	-2
Tlaxcala	212.31	18	186.66	28	-10
Veracruz	203.33	22	172.81	30	-8
Yucatán	295.56	2	322.01	1	+1
Zacatecas	242.62	11	272.19	6	+5

Fuente: Elaboración propia.

de personas que confían “mucho” en el MP tuvo una ligera disminución entre 2018 y 2019. En materia de efectividad se observa un retroceso, ya que pasó de 21.4% a 19.4%, considerando únicamente las investigaciones abiertas bajo el sistema penal acusatorio.

Se observa una gran disparidad entre las entidades del país, por lo que la identificación, documentación e implementación de buenas prácticas recobra un papel fundamental. Por ejemplo, el modelo de gestión en seguridad y justicia de Querétaro le ha permitido que, a pesar de tener una tasa de ministerios públicos ligeramente inferior a la media nacional y una alta carga de trabajo por ministerio público, tenga buena atención a usuarios que denuncian, y presente uno de los niveles más altos de efectividad en la investigación. Por su parte, modelos de gestión como el de los “tres pisos”,²¹ que permiten hacer un uso más eficiente de los recursos y mejorar la atención de casos a través de una distribución estratégica de las cargas de trabajo de fiscalías y procuradurías, han dado buenos resultados en Coahuila y Zacatecas, al atenderse los delitos de menor impacto mediante justicia alternativa y hacer un uso más eficiente de los recursos para atender delitos de mayor impacto. Asimismo, las unidades de investigación especializadas han mostrado buenos resultados en entidades como Nuevo León y Chihuahua, lo que les ha permitido mantenerse dentro de los primeros lugares del índice. De igual forma, el fomento y desarrollo de los órganos especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias han permitido que entidades como Guanajuato mantengan buenos niveles de efectividad, a pesar del aumento en la incidencia de delitos de alto impacto.

El sistema de justicia penal acusatorio ha mostrado ser más efectivo que el sistema inquisitivo que se tenía anteriormente; si bien, aún hay muchos aspectos de mejora, es necesario que no se permita una contrarreforma que merme el avance que se ha tenido. Como se ha mencionado, dotar de recursos a las fiscalías y procuradurías estatales es una condición necesaria, mas no suficiente para mejorar los indicadores de resultados, por lo que es necesario que se revisen los modelos de atención a víctimas y se fomenten las unidades de investigación especializadas que permitan revertir la espiral de impunidad que se tiene, principalmente en delitos de alto impacto, lo cual se verá reflejado en los indicadores de política criminal y efectividad.

El sistema de justicia penal acusatorio ha mostrado ser más efectivo que el inquisitivo, aunque hay muchos aspectos que mejorar. No debemos permitir una contrarreforma que merme el avance alcanzado.

Algunas entidades están realizando un buen trabajo con su sistema de procuración de justicia, aprovechando el potencial de los mecanismos que ofrece el sistema penal acusatorio en comparación con el sistema anterior. Esto representa un área de oportunidad para que las entidades más rezagadas puedan tomar como referencia las experiencias y mejores prácticas de otras fiscalías y procuradurías, con el fin de mejorar y ofrecer a las víctimas del delito una mejor atención y, principalmente, para lograr mejores resultados que permitan aumentar la confianza de la población en las autoridades que conforman el sistema de justicia penal. **EP**

- 1 El cual fue implementado en todo el territorio nacional a partir del 2016.
- 2 Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018.
- 3 Se excluyen los asuntos ingresados en Guanajuato, ya que no se cuenta con la información sobre número de ministerios públicos para el año estudiado.
- 4 “...el Ministerio Público previa autorización del Procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este Código”. Artículo 255 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).
- 5 Artículo 327. “...El sobreseimiento procederá cuando:
 - I. El hecho no se cometió;
 - II. El hecho cometido no constituye delito;
 - III. Apareciere claramente establecida la inocencia del imputado;
 - IV. El imputado esté exento de responsabilidad penal;
 - V. Agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación;
 - VI. Se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley;

- VII. Una ley o reforma posterior derogue el delito por el que se sigue el proceso;
- VIII. El hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado;
- IX. Muerte del imputado, o
- X. En los demás casos en que lo disponga la ley”.
- 6 Artículo 186 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 7 El artículo 328 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que “[e]l sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.”
- 8 Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio (2003), *Evaluación de la Reforma Procesal Penal, Estado de una reforma en marcha*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 1ed., Santiago de Chile, 2003, pp.203-290.
- 9 *Ibidem*.
- 10 Artículo 253 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 11 Ortells Ramos, Manuel (1998), “Los Principios rectores del Proceso Penal (tendencias actuales en el derecho español)” en *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera ed., México 1998, pp. 509-584.
- 12 Artículo 256, párrafo primero del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 13 Artículo 256, Párrafos once y trece del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 14 Artículo 256. “La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:
- 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 que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero;
- V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio;
- VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.”
- 15 En esta edición, los datos de este indicador se obtuvieron del Modelo de Evaluación y Seguimiento y Consolidación del SJP del SESNSP; en la edición anterior, estos mismos datos se obtuvieron del Censo Nacional de Procuración de Justicia de INEGI. Aunque en ambos casos las entidades son las responsables de emitir dichos datos y no existen cambios metodológicos por parte de Impunidad Cero y Jurimetría en la medición de este indicador, consideramos que debe de tomarse con cautela la comparación de este indicador entre ambas ediciones, ya que pueden existir diferencias entre los datos reportados a INEGI y al SESNSP.
- 16 Estimado a partir de datos del Departamento de Justicia para 2017. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Criminal*

Victimization, 2017. En <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/cv17.pdf>, consultado el 30 de julio de 2019.

- 17 Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2018. En <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/encuesta-de-seguridad-ciudadana>, consultado el 30 de julio de 2019.
- 18 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Desafíos de la Reforma Procesal Penal en Chile*, 2017. En <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5595/4%20-%20Desaf%C3%ADos%20de%20la%20Reforma%20Procesal%20-%20VERSI%C3%93N%20DEFINITIVA.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, consultado el 30 de julio de 2019.
- 19 En el caso de Yucatán durante 2017 el SESNSP registró 46 víctimas de homicidio doloso, y según lo reportado por el Tribunal de Justicia de la entidad, durante ese año se dictaron 48 condenas por dicho delito. Esta diferencia se debe al rezago respecto de las investigaciones de años anteriores, por lo que se obtiene una impunidad directa negativa, y es más notable en entidades como ésta, con una baja incidencia de este delito.
- 20 Base de datos en materia penal del estudio “Análisis costo-beneficio del acceso y operación del sistema de justicia en México” de Jurimetría de Paola Jiménez y Guillermo Zepeda, de próxima aparición. El cálculo y actualización con información de 2018 se realizó con base en la información de cuatro estados para los que se tuvo acceso a información presupuestal y operativa desagregada.
- 21 El modelo de tres pisos busca hacer más eficiente el uso de los recursos con los que cuentas fiscalías y procuradurías. Consiste en un primer nivel, de una Unidad de Atención Temprana, cuya función es atender a las víctimas y recibir denuncias. En un segundo nivel, una Unidad de Tramitación Masiva de Casos, la cual busca darle solución al mayor número de casos a través de mecanismos de justicia alternativa, para que de esta manera, sólo los casos de mayor complejidad e impacto lleguen a un tercer nivel. De esta manera, en el último nivel encuentran las unidades de investigación que atienden los delitos más complejos y de mayor impacto social. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Manual de organización modelo para fiscalías generales de los estados*, Projusticia. En http://www.projusticia.com.mx/sistema/fis_doc.php, consultado el 14 de agosto de 2019 y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). *Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana*. En http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VE.pdf, consultado el 14 de agosto de 2019.

Consulte la bibliografía de este artículo en estepais.com

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona es doctor especializado en Sociología del Derecho por la UNAM, es director de Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho A.C. y académico en El Colegio de Jalisco, pionero en estimar la impunidad en México, en la multicitada obra *Crimen sin castigo*. Se ha dedicado al diagnóstico y la documentación de buenas prácticas sobre el sistema de justicia desde hace 20 años. **Paola Jiménez Rodríguez** es maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, coordinadora de evaluación de Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho A.C. Es especialista en seguimiento y evaluación de programas y fondos públicos y ha participado en evaluaciones externas para el municipio de Guadalajara y para el Estado de Jalisco. En los últimos años ha elaborado diagnósticos y estudios especializados en materia de seguridad y justicia.