

ÍNDICE ESTATAL DE DESEMPEÑO DE LAS PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS

Dr. Guillermo Raúl Zepeda Lecuona¹

Introducción

En este trabajo se presenta evidencia de los diversos aspectos de la procuración de justicia penal en las 32 entidades federativas de México. Se analizan tanto la capacidad instalada de las procuradurías (los recursos que dedican a la atención de las personas y al esclarecimiento de los hechos denunciados), como el desempeño, los resultados y la percepción, realizando una ponderación por variables de política criminal como la impunidad en homicidio y la sanción de los delitos de mayor impacto social. Al analizar cada variable se hacen referencias a las buenas prácticas en cada rubro. Se estima la probabilidad de esclarecimiento de los delitos (un componente fundamental del indicador de impunidad en materia penal).

Se realiza la indexación base 100 de 7 variables para obtener un índice (cociente o promedio de las variables indexadas) estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías. Se hace particular énfasis en el seguimiento de la operación del sistema acusatorio, ya que una de sus premisas era la descongestión del sistema penal para focalizar la mayor parte de los recursos en la investigación y sanción de los delitos de mayor impacto. Por ello es vital dar seguimiento a estas variables y documentar las buenas prácticas que están permitiendo un mejor desempeño y el desarrollo del potencial del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).

La reforma constitucional penal del 2008 fue el resultado de una prolongada crítica y de una insatisfacción de la sociedad civil ante los altos niveles de inseguridad y violencia en el país. Frente a este desafío, la incapacidad e ineficiencia de las policías, del aparato de investigación criminal y del sistema de tribunales en materia penal se hicieron evidentes.

¹¹ Es doctor en Derecho con especialización en Sociología del Derecho por la UNAM. Director de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C. y académico de El Colegio de Jalisco. Pionero en estimar la impunidad en México en la multicitada obra *Crimen sin Castigo*. Se ha dedicado al diagnóstico, propuestas, búsqueda y documentación de buenas prácticas sobre el sistema de justicia desde hace 20 años.

Se agradece el auxilio fundamental en esta investigación a la Mtra. Paola Jiménez Rodríguez. El desarrollo del sistema de indicadores para el seguimiento de la procuración de justicia y su base de datos fue posible gracias al apoyo de la Fundación MacArthur. La actualización y el análisis de la información de las encuestas y censos del 2016 y la redacción de este reporte fue posible gracias al auspicio de Impunidad Cero.

Los altos niveles de impunidad y corrupción llegaron a grados intolerables, y defender al sistema de justicia penal tradicional o proponer reformas marginales al mismo se volvió políticamente incorrecto. A regañadientes, los políticos aprobaron en el 2008 una reforma constitucional de transacción: arraigo y régimen de excepción para la delincuencia organizada; sistema acusatorio y juicios orales... en ocho años.

Ante un diagnóstico de arbitrariedad, incompetencia, saturación, corrupción e ineficiencia del Ministerio Público (MP), la reforma contempló el fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC),² la facultad de no investigar y la aplicación de criterios de oportunidad (que se abordará en el tercer apartado de este texto) como soluciones que permitan descongestionar a las procuradurías de justicia “a efecto de que la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos, se centre en lo que realmente afecta a la sociedad mexicana” (Propuesta de decreto presidencial, Felipe Calderón, 2007, p. 6). Estas soluciones alternativas al proceso penal permitirían al MP “administrar los recursos disponibles de persecución y aplicarlos a los delitos que más ofenden y lesionan a los bienes jurídicos de superior entidad” (Dictamen de la Cámara de Diputados, diciembre del 2007, p. 44).

El respeto a los derechos fundamentales, el combate a la impunidad y una política criminal focalizada y efectiva devinieron en objetivos expuestos de la reforma constitucional: “El proceso penal tendrá por objeto 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” (Artículo 20, apartado A, fracción primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En estos objetivos de la reforma, en los mandatos constitucionales y en la expectativa social de combatir la impunidad en materia penal, el MP es uno de los actores principales, no sólo porque la investigación criminal es una piedra angular para la legitimidad del sistema penal, sino porque, además, el MP sigue siendo el eslabón intermedio entre la demanda de justicia de la

² Los mecanismos alternativos constituyen la sistematización de técnicas para establecer las condiciones (como equidad comunicativa, seguridad, libertad e igualdad entre las partes) para que las partes de un conflicto, por sí mismas o con la participación de un facilitador neutral, construyan de manera voluntaria, libre y confidencial acuerdos que terminen con la situación conflictiva. En nuestro país, la legislación contempla tres mecanismos: la mediación (la deliberación entre las partes pudiendo llegar a un acuerdo mutuamente consentido), la conciliación (negociación asistida en la que un tercero guía a las partes) y la junta restaurativa (proceso en ocasiones colectivo, por lo que las partes y algunos terceros que forman parte de una comunidad procuran un acuerdo para terminar con el conflicto). Para más información: Jaime Oswaldo Pacheco Cuevas, *Manual de implementación del órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias*, Colegio de Jalisco y Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C., Colección para la consolidación del sistema acusatorio, Zapopan, Jalisco, 2017.

sociedad y la oferta de servicios del sistema penal.

La mayor cantidad de servicios del sistema requiere la intervención del MP. Para ilustrar este punto basta referir que mientras que en el 2015 se iniciaron 791 mil 826 carpetas de investigación de competencia local³ en el país (Censo Nacional de Procuración de Justicia [CNPJ] 2016 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]), apenas se iniciaron 50 mil 37 asuntos penales del sistema acusatorio ante los juzgados de control (Censo Nacional de Impartición de Justicia [CNIJ] 2016, INEGI). Es decir, sólo el 6.3% de los asuntos ingresados a las procuradurías llegan a los jueces.

El presente estudio busca mostrar y analizar indicadores de estructura, operación y resultados de las procuradurías de justicia, principalmente en la etapa de investigación de los delitos, es decir, en la atención de los casos, canalizándolos a los órganos encargados de la aplicación de los MASC, o bien determinando su archivo, ejerciendo la facultad de no investigación o aplicación de criterio de oportunidad, sobreseyendo (suspendiendo) el caso o planteándolo ante los tribunales para formular imputación y/o solicitar autorización para alguna diligencia de investigación.

Éste es un ejercicio panorámico a nivel estatal y con la información pública disponible. Su aportación es una comparación entre las entidades en diversas variables y el desarrollo de un índice que agregue siete de las variables que aquí se describen y analizan.

Una evaluación más precisa y que permite desarrollar propuestas puntuales es la que realizan los observatorios ciudadanos y las universidades en diversos estados del país, las cuales permiten analizar por regiones de los estados con información más actualizada y un mayor grado de desagregación.⁴

Una forma de verificar si se está cumpliendo la hipótesis de la reforma, que consiste en aprovechar los mecanismos de descongestión para focalizar los recursos de investigación y persecución penal a los delitos de mayor impacto social, es incorporar en el análisis la impunidad

³ Es decir, no se consideran las 70 mil investigaciones por delitos federales (3% del total de denuncias; mientras que 97% de las denuncias en investigaciones son por delitos de competencia estatal) como relacionadas con armas de uso exclusivo del Ejército, delincuencia organizada, delitos contra la legislación federal de medio ambiente, de población o de comunicaciones, algunos delitos en materia de narcóticos, entre otros, cuya investigación corresponde a la Procuraduría General de la República y sus delegaciones estatales.

⁴ Como el estudio de análisis de casos y audiencias del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en Morelos; o las investigaciones que realizan la Universidad Veracruzana y El Colegio de México a través de los doctores Alfredo Zavaleta, Víctor Andrade y Efraín Quiñones en Tamaulipas, Tabasco, Chiapas y Veracruz.

para el delito de homicidio intencional y la proporción de sanciones menores, para estimar la focalización o no de los recursos hacia los delitos de mayor impacto social.

Tabla 1
Indicadores de procuración de justicia

Tipo de indicador	Indicadores
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes (CNPJ 2016 y CONAPO 2016) • Presupuesto per cápita de la Procuraduría de Justicia o Fiscalía (Periódicos oficiales de los estados 2016 y CONAPO)
Operación	<ul style="list-style-type: none"> • Carga de trabajo por ministerio público (CNPJ 2016) • Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendidos (ENVIPE 2016)
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones de ambos sistemas (CNPJ 2016) • Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión, respecto de órdenes giradas, más pendientes del año anterior (CNPJ 2015 y 2016) • Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar algo o mucho en el MP local (ENVIPE 2016) • Ponderador cualitativo de política criminal (impunidad en homicidio y porcentaje de sanciones de más de tres años de prisión).

Para analizar el desempeño de las procuradurías durante la investigación de los delitos se tomarán en cuenta *dos variables de estructura, dos de operación y cuatro de resultado (Tabla 1)*. También se presentará la probabilidad de esclarecimiento de los asuntos (tasa de reporte de los delitos multiplicada por la tasa de resolución de investigaciones).

Aunque se analizan y consideran en el índice de desempeño de las procuradurías siete indicadores,⁵ éstos implican la obtención de 22 variables. De igual forma se presenta alguna evidencia de apoyo o desagregada de otras seis variables. Algunos indicadores contemplados para la procuración de justicia en el Sistema de Indicadores de Operación y Resultados del Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio —aprobados por el Consejo Coordinador para la

⁵ Aunque se considera en el análisis, la variable de “carga de trabajo del MP” no se considera en el índice, ya que está muy asociada con el número de ministerios públicos de la entidad. Considerarla en el índice le daría una mayor ponderación a variables de estructura.

implementación del SJPA en diciembre del 2015, y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en enero del 2016—, como la duración de los procedimientos en las diversas fases del proceso penal y de acuerdo con el tipo de conclusión, no se están generando sistemáticamente en los estados.⁶ Aquí se utilizan los indicadores que pueden generarse con la información más actualizada disponible: información del 2015 publicada en el 2016. El sistema de 41 indicadores contemplaba que se generaran sistemáticamente en los estados y se proporcionaran al Comité de Seguimiento cada seis meses, pues de otro modo, uno de los temas de mayor trascendencia para nuestra sociedad se analiza con evidencia con al menos 14 meses de rezago.⁷

⁶ El 21 de agosto del 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dio a conocer un nuevo sistema de indicadores. Hacemos votos porque las autoridades estatales proporcionen oportunamente y de forma completa y fidedigna la información requerida para nutrir este sistema y permitir un análisis de mayor profundidad y con información más reciente.

⁷ Por ejemplo, el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, dado a conocer el 28 de agosto del 2017 (disponible en: <http://udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf?fref=gc&dti=1473097222730498>), también utiliza información de 2015, por ser la información pública más reciente.

La capacidad instalada para investigar

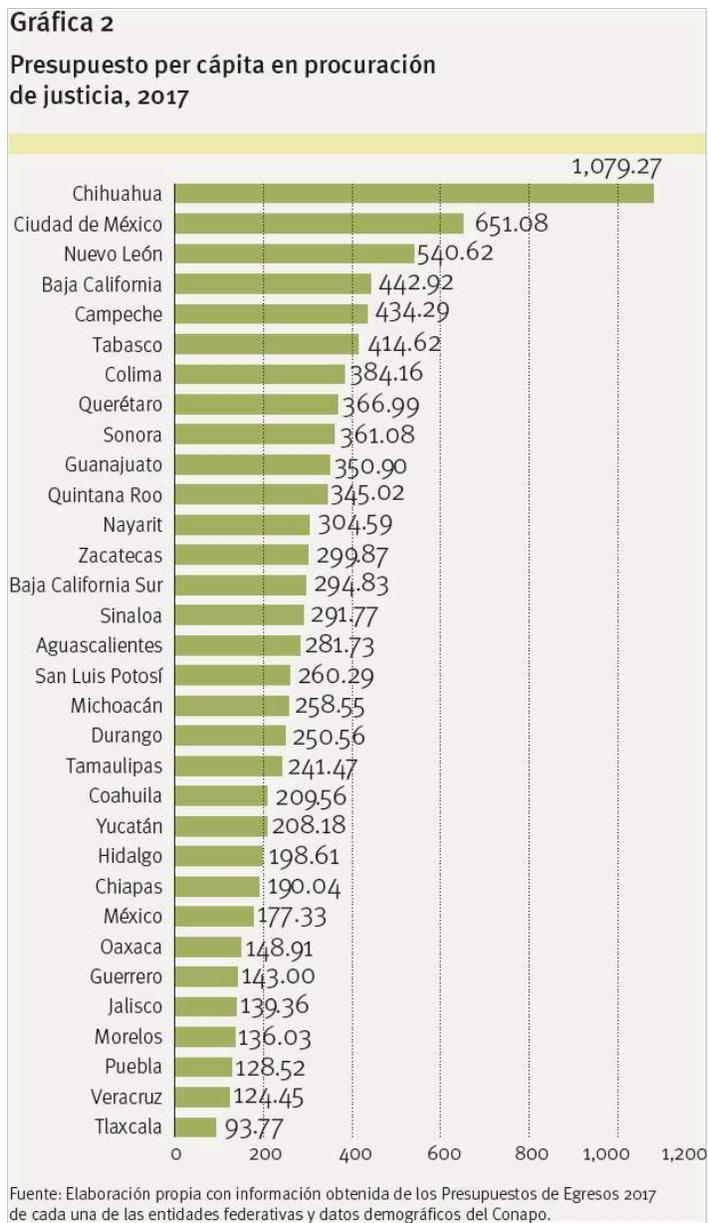
Los indicadores de estructura permiten estimar la “capacidad” instalada o los recursos con los que cuentan las procuradurías para realizar sus labores, entre ellas las de investigación. Los indicadores de resultado muestran tres ámbitos muy importantes: la investigación, la captura de probables responsables y la percepción y la confianza de los ministerios públicos. En tanto que los indicadores de operación nos dicen de qué forma se utilizan los recursos disponibles para llegar a resultados (aquí faltaría la duración de los procedimientos, por ejemplo).



En la Gráfica 1 se observa que existe una gran dispersión en el indicador de ministerios públicos respecto de la población. La media nacional ha venido bajando (de 8.6 en el 2013, a 7.6 en el CNPJ 2016), los estados se han mantenido, en términos generales, en sus posiciones. Chihuahua y Quintana Roo se confirman en los primeros lugares incrementando significativamente el número de fiscales o ministerios públicos. Salvo excepciones, como el caso de Nuevo León, la poca cantidad de ministerios públicos sí parece estar asociada con indicadores de resultados bajos.⁸

Si un número dado de ministerios públicos y fiscales es suficiente o no, depende del modelo de investigación y del sistema penal. Por ejemplo, si el peso fundamental de la investigación recae en los policías, como es el caso de Chile o Inglaterra, con una tasa de 4.2 y 5.5 fiscales por cada 100 mil habitantes, presentan altos indicadores de desempeño, confianza y niveles bajos de impunidad y cifra negra. En cambio, si el mayor peso de la investigación recae en el fiscal, se justificaría disponer de tasas por encima de los 13 fiscales por cada 100 mil habitantes, como los países de Europa Oriental.

⁸ En reportes más extensos que ha realizado Jurimetría se realizan cruces de indicadores de estructura con indicadores de desempeño y resultados que ilustran y fundan esta afirmación. Se puede consultar en: <www.jurimetria.org>. Consultado el 31 de agosto del 2017.



En cuanto al presupuesto per cápita en procuración de justicia (**Gráfica 2**), Chihuahua y la Ciudad de México se encuentran entre los primeros lugares. Algunos estados con escasa cantidad per cápita de ministerios públicos están entre los que destinan una cantidad significativa de recursos presupuestales a dicha dependencia (Nuevo León, Sonora y Querétaro); en tanto que otros confirman los pocos recursos dedicados a este rubro (Puebla, Jalisco, Guerrero y Estado de México).

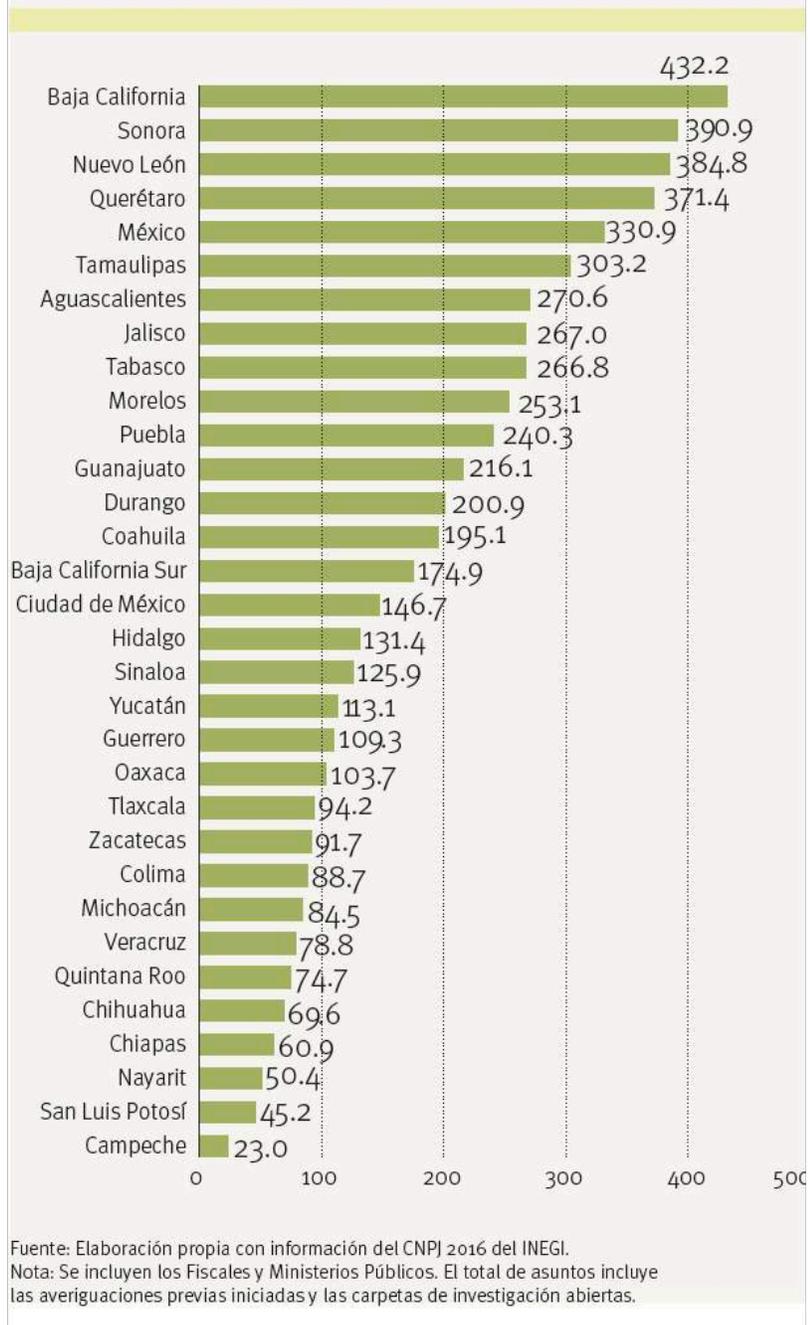
Indicadores de operación

No debe extrañar que los estados con menos fiscales presenten elevadas cargas de trabajo. Éste es un indicador promedio, pues la dispersión es amplia si se consideran los asuntos por materias: los fiscales adscritos a delitos muy numerosos o frecuentes, como los de naturaleza patrimonial, concentran tres o más veces la carga promedio.⁹ Además, en varios estados hay fiscales comisionados a tareas encomendadas por los procuradores y subprocuradores, como asesoría, apoyo, visitaduría y revisión de casos (aplicación de criterios de oportunidad u otras modalidades de política criminal). En diversos estados, algunos ministerios públicos sólo se dedican al litigio oral en las salas de audiencia. Incluso ciertos estados todavía reportan al CNPJ algunos ministerios públicos adscritos a tareas no penales (como representantes del interés social en dependencias como registro civil o juzgados de lo familiar). Así que éste es un indicador promedio, que aproxima las condiciones en que los fiscales desarrollan sus tareas.

⁹ Debido a esta correlación con la variable de ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, la carga de trabajo no se incorporó en el índice de desempeño de las procuradurías.

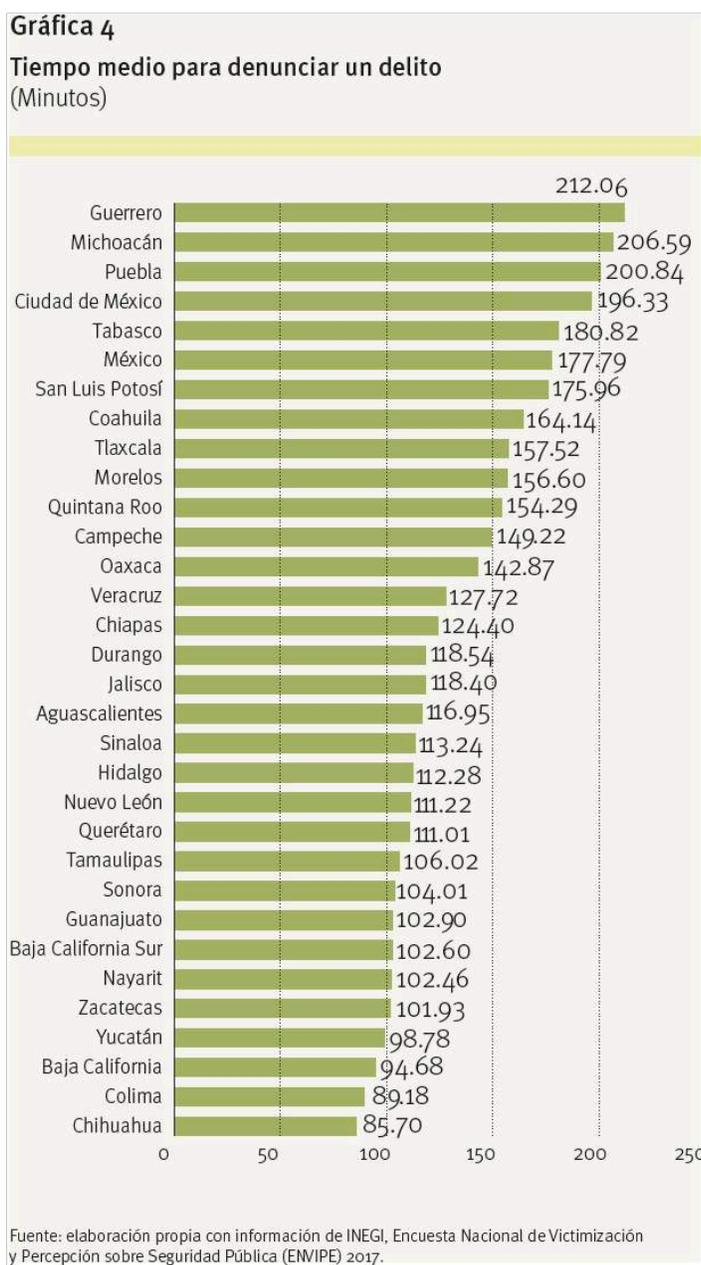
Gráfica 3

Asuntos de investigación promedio por ministerio público estatal (Asuntos ingresados)



El siguiente indicador que se recaba a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), realizada anualmente por el INEGI, es la percepción sobre cuánto tardaron en ser atendidos los encuestados al momento de presentar su denuncia. El seguimiento a lo largo de los años muestra que la percepción comienza a reflejar la introducción,

en varios estados, de modelos de gestión y estándares de atención al público. Por ejemplo, en Baja California las oficinas de primera atención han alcanzado la certificación ISO9001-2008, que establece como límite máximo la atención del usuario en 17 minutos. Procedimientos similares se han constatado en trabajo de campo en centros de atención inmediata o temprana en el estado de Chihuahua y en las ciudades de Zacatecas, Guanajuato, Monterrey, entre otras. La media nacional es de 134 minutos de espera. Este indicador brinda evidencia que permite medir un aspecto significativo de la calidad de la atención y la satisfacción de los usuarios. **G4.**



Indicadores de resultado

Un aspecto fundamental para evaluar el desempeño de las procuradurías es la capacidad de respuesta y la efectividad en la resolución y esclarecimiento de los asuntos que les son planteados. Una de las principales motivaciones de la reforma, como se ha señalado, fue la baja percepción de efectividad en las investigaciones criminales (uno de los principales motivos por los que no se reportan los delitos a las autoridades, de acuerdo con las encuestas), así como los elevados indicadores de impunidad. La información que reportan los censos del 2016 del INEGI corresponden al 2015, por lo que todavía coexistían ambos sistemas procesales. Casi la mitad (740 mil 577 averiguaciones previas abiertas) de las investigaciones iniciadas ese año se condujeron a través del modelo procesal mixto o tradicional; en tanto que ya con el sistema penal de tipo acusatorio se abrieron 791 mil 826 carpetas de investigación.¹⁰ Sólo los estados de Chihuahua, Morelos, México, Yucatán e Hidalgo ya reportaron todos los asuntos ingresados bajo el sistema acusatorio. Por eso aquí se presenta y analiza por separado la efectividad de la investigación criminal de ambos sistemas procesales.¹¹ T2.

¹⁰ Las investigaciones criminales (determinar si hay un delito y, en su caso, identificar al probable responsable) se denominan “averiguaciones previas” en el sistema tradicional o anterior, en tanto que en el sistema acusatorio (o “nuevo”) se les denomina “carpetas de investigación”. No debe implicar sólo un cambio de nombre, sino un modelo de gestión de la investigación distinta. Mientras la averiguación previa se integraba por una serie de constancias escritas de diligencias de investigación que tenían fe pública, en el nuevo sistema contienen anotaciones y formatos simplificados sobre las pesquisas realizadas por la Policía y el MP.

¹¹ Se presentan y analizan por separado pero en el índice van juntas: total de asuntos efectivamente resueltos entre total de investigaciones vigentes de ambos sistemas.

Tabla 2
Efectividad en la resolución de averiguaciones previas

Entidad federativa	Ejercicio de la acción penal	No ejercicio de la acción penal	Efectividad total
Nayarit	69.3%	7.4%	76.7%
San Luis Potosí	15.3%	5.7%	20.9%
Chiapas	18.8%	1.3%	20.1%
Sonora	15.4%	3.9%	19.4%
Colima	15.1%	4.1%	19.2%
Coahuila	10.2%	8.9%	19.1%
Tlaxcala	11.1%	4.9%	16.0%
Sinaloa	9.6%	6.2%	15.8%
Guerrero	9.5%	5.4%	14.8%
Nuevo León	9.3%	4.1%	13.5%
Guanajuato	7.1%	6.1%	13.2%
Ciudad de México	8.6%	4.6%	13.2%
Campeche	9.7%	1.2%	10.9%
Quintana Roo	7.8%	2.9%	10.7%
Puebla	5.4%	4.8%	10.2%
Media Nacional	6.6%	3.6%	10.2%
Aguascalientes	3.8%	5.4%	9.2%
Baja California	4.1%	5.0%	9.1%
Oaxaca	5.8%	3.2%	9.0%
Zacatecas	3.7%	4.9%	8.6%
Querétaro	3.1%	4.9%	8.0%
Tamaulipas	4.1%	3.5%	7.6%
Michoacán	4.7%	2.4%	7.1%
Jalisco	6.6%	0.4%	7.0%
Tabasco	2.0%	4.1%	6.1%
Baja California Sur	2.8%	3.3%	6.1%
Veracruz	2.6%	1.9%	4.5%
Durango	1.3%	2.2%	3.5%

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, CNPJ Estatal 2016

Por efectividad, entendemos la proporción de asuntos en la que el MP cumple su responsabilidad en esta fase procedimental: determinar si hay o no delito que perseguir y un probable responsable.

El indicador considerado en el índice de procuración de justicia es el agregado de ambos sistemas: la cantidad de investigaciones efectivamente concluidas por ambos sistemas, entre el total de investigaciones iniciadas y pendientes del año anterior, también de ambos sistemas. En general, la tasa nacional de efectividad en la conclusión de averiguaciones previas (la

investigación criminal para determinar si hay o no un delito que perseguir e identificar, en su caso al probable responsable) presentó una tendencia decreciente desde que se mide este indicador, pues de 23% en 1999,¹² se presentó un descenso consistente hasta llegar a un 10.2% en el CNPJ, 2016. **T2**.

Destaca en primer lugar el estado de Nayarit, que casi cuadruplica la efectividad del segundo lugar en el indicador (San Luis Potosí). Además, su efectividad descansa sobre todo en asuntos en los que se presenta a los tribunales por considerar que hay delito que perseguir y un probable responsable. En el periodo analizado, 95% de la carga de trabajo del sistema de justicia penal de Nayarit todavía correspondía al sistema tradicional (averiguaciones previas). El que por cada dos denuncias haya una querrela (delitos menores en los que la víctima puede otorgar el perdón) permitiría esperar que una mayor proporción de asuntos concluyeran por perdón de la víctima y el consiguiente no ejercicio de la acción penal, lo que no ocurre.

Es sorprendente que 70% de las averiguaciones previas concluya con el ejercicio de la acción penal, esto es 5 mil 957, es decir, que en 7 de cada 10 denuncias presentadas se determinaba que había un delito que perseguir y un probable responsable, siendo que el promedio nacional de este indicador (**T2**) es de 6.6%. Aunque Nayarit no proporciona en el CNPJ del INEGI la información sobre cuántas averiguaciones se realizaron con detenido, otras variables (como las órdenes de aprehensión y las personas procesadas) nos permiten estimar que 2 de cada 3 consignaciones a los tribunales se hicieron sin detenido. Se obtuvieron en ese mismo periodo 3 mil 544 órdenes de aprehensión (es decir, se identificó al probable responsable, pero éste no había sido detenido en flagrancia). Este número de asuntos disminuye significativamente cuando consideramos a las personas que lograron ser puestas ante un juez en esa entidad: mil 702 (a pesar de que se reportan 2 mil 191 órdenes de aprehensión cumplidas). Todavía menos consistente con estas altas tasas de consignación es que en los últimos tres años se han reportado alrededor de 220 sentencias penales anuales en esa entidad.

San Luis Potosí, Chiapas, Sonora, Colima y Coahuila son los estados que destacan en las averiguaciones previas efectivamente concluidas, con más de 19%, más de la mitad de esos casos resueltos mediante la acción penal contra un probable responsable. En un análisis integral de la

¹² Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., México, 2004. Información citada en pp. 171 y siguientes.

procuración de justicia en materia penal, deben considerarse otras variables como la atención a usuarios y víctimas. Todavía no hay variables que midan sistemáticamente la atención a víctimas. El tiempo de atención a denunciantes y la percepción y confianza ciudadanas en los ministerios públicos nos permiten aproximar este aspecto cualitativo. De igual forma, las variables de resultados de la política criminal permiten incorporar una dimensión cualitativa al desempeño.

Por lo que se refiere al SJA, de las 791 mil 826 carpetas de investigación iniciadas, 18.1% se resuelve efectivamente (el MP logra cumplir su encomienda de determinar si hay o no un delito y un probable responsable). Aunque es un promedio nacional todavía muy alejado de lo deseable, está 80% por encima del indicador promedio del sistema tradicional en el mismo periodo (10.2% analizado en párrafos anteriores). Según procuradurías que han trabajado de manera objetiva sus indicadores de política criminal, como la de Baja California, una tasa de resolución efectiva deseable debe oscilar entre 60 y 75% de los asuntos ingresados.

Uno de los elementos que distinguen al SJA es que contempla diversas alternativas para la resolución de asuntos, de acuerdo con la naturaleza jurídica y el nivel de afectación a las víctimas. Por ejemplo, en casos en que el MP considere que no se configura el delito o que se ha extinguido la acción penal (por ejemplo, asuntos relacionados con prestación de servicios a consumidores o conflictos vecinales no penales, o bien si por el tiempo transcurrido el delito ya prescribió), puede determinar “abstenerse de iniciar la investigación” (Artículo 253 del Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]),¹³ lo cual implica que no se ejercerá la acción penal, desde una primera y no exhaustiva exploración del caso, generalmente sin desahogar mayores diligencias (de hecho se abstiene de abrir una investigación); así como la ponderación o valoración de no ejercer la acción penal por criterios de política criminal (Artículo 255 del CNPP). Más de una tercera parte de los asuntos concluidos efectivamente corresponden a estas dos vías.

G5.

La facultad de abstenerse de investigar se declaró en 4.6% de las investigaciones vigentes en el país. Este indicador presenta una amplia dispersión: desde Baja California Sur, que concluyó por esta vía 0.1% de las investigaciones vigentes, hasta Guanajuato, que presenta un

¹³ Código Nacional de Procedimientos Penales: Artículo 253. “Facultad de abstenerse de investigar: El Ministerio Público podrá abstenerse de investigar, cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado. Esta decisión será siempre fundada y motivada”.

indicador de 28%. La aplicación de criterios de oportunidad fue la causa por la que se concluyeron 2% de las carpetas de investigación en el país. Entre los estados, esta variable presenta la más alta tasa en Coahuila con 40% de asuntos concluidos por esta vía, seguido, muy de lejos, por Durango con 9.6%. Once estados no utilizaron este mecanismo durante el periodo analizado.

Sobre la determinación de abstenerse de investigar, el que ciertos estados la usen con intensidad puede significar que podría darse una mala capacitación en el personal encargado de recepción y atención a usuarios, por ejemplo, que al exponer el denunciante o querellante los hechos, se advierta que no se trata de un delito. Es frecuente que la gente se queje de una mala prestación de servicios o de un asunto de naturaleza civil, pero lo que en estos casos debería hacerse es canalizarlo a instancias como la Profeco, centros de mediación comunitaria o instancias de orientación jurídica de carácter civil, mercantil o familiar. Admitir en sede penal hechos tan evidentemente no delictivos (para los que se contempla la figura de la abstención de investigar) genera expectativas en los denunciantes, retrasa el acceso a la justicia y mina la legitimidad de las procuradurías ante la población.

Los criterios de oportunidad son un mecanismo de descongestión por el que se da una descriminalización de los asuntos por criterio de política criminal (para delitos incluso con una sanción de hasta cinco años de prisión); por delitos patrimoniales no intencionales; cuando “la afectación al bien jurídico tutelado resulte poco significativa” (cabe preguntarse si es intrascendente la afectación porque está tipificado como delito), entre otros. En estos casos se debe reparar el daño a la víctima y se deben seguir los criterios y normas que cada procuraduría emita para tal efecto. Son criterios de política criminal (racionalizar el uso de los escasos recursos disponibles), como por ejemplo no perseguir robos no violentos de mínima cuantía en los que no se cuente con datos como media filiación, lugar u hora del día en que se cometieron (personas que hasta que llegan a su casa se percatan de que les robaron la cartera en algún momento del día, por ejemplo).

Gráfica 5

Efectividad en determinación de carpetas de investigación en México
(competencia local)



Fuente: Elaboración propia con información del CNPJ 2016 del INEGI.

Nota: No se consideran como efectivas aquellas carpetas de investigación determinadas por el inicio de investigación, archivo temporal, "otra" y "no especificados"; así como las carpetas de investigación cerradas bajo los conceptos de "otro" y "no especificado".

Los alcances jurídicos de estas determinaciones administrativas del MP, aunque pueden ser impugnados por la víctima ante el juez, son muy importantes pues implican la extinción de la acción penal. Este alcance —referido a la figura de las conclusiones no acusatorias del MP— fue denominado por Sergio García Ramírez como “sobreseimiento en sede administrativa”.¹⁴ Por estas razones, debería hacerse un uso prudente de estas atribuciones. Podría referirse como un derecho de la sociedad el que no haya declaraciones de tal alcance sin una adecuada investigación. Estados con altas tasas de aplicación de estas figuras podrían estar

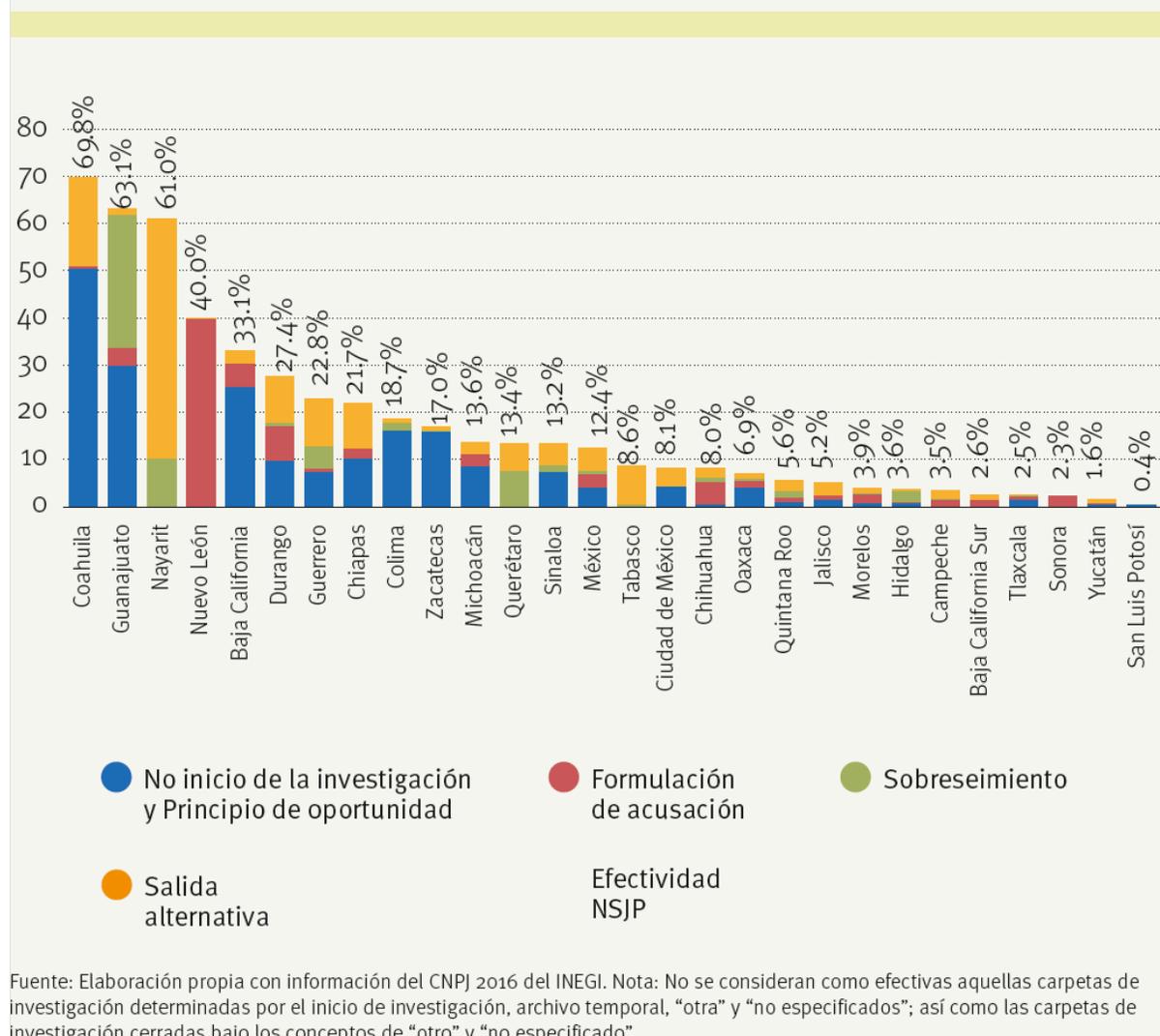
¹⁴ Sergio García Ramírez, “Ministerio Público y acción penal”, en *Justicia penal*, Porrúa, México, 1982, pp. 95-161.

desnaturalizando estos mecanismos y se estarían utilizando como una especie de “desestimación” que podría revictimizar a los denunciantes. Sería un contrasentido, en un país en el que el crecimiento de la cifra negra (delitos que no se reportan) es galopante, pedir a las personas que denuncien para después desestimar o desechar sus reportes. En muchos países, como en Alemania, alrededor de la mitad de los asuntos son desestimados, pero en éstos la cifra negra es de menos de 60% (en México es de 93%) y las instancias de investigación tienen sistemas profesionalizados y una amplia legitimidad ante la sociedad.

Del 18.1% de las investigaciones que se determinan, 3.5% corresponde a salidas alternas y 2.3% a sobreseimientos. Al menos una tercera parte de estos asuntos corresponde a casos resueltos por aplicación de los MASC. El 80% de los sobreseimientos se registra en Guanajuato, lo cual puede deberse a que, cuando se reporta el cumplimiento de la reparación del daño pactado en el acuerdo reparatorio, el órgano especializado en MASC solicita al MP el sobreseimiento o que “se declare el no ejercicio de la acción penal”, por lo que una proporción significativa de los sobreseimientos podría ser de esta naturaleza. Nayarit vuelve a presentar una proporción muy significativa de carpetas de investigación determinadas, todas por estos dos conceptos; no obstante, el CNPJ no reporta un solo caso resuelto por justicia alternativa, por lo que no queda claro qué tipo de salidas alternativas ni qué causas de sobreseimiento se registraron. Esta entidad no reportó ninguna formulación de imputación (tampoco asuntos “judicializados”). De igual forma, esa entidad reporta cero casos de ejercicio de facultades de abstenerse de investigar, así como de aplicación de criterios de oportunidad.

Gráfica 6

Efectividad en la resolución de carpetas de investigación

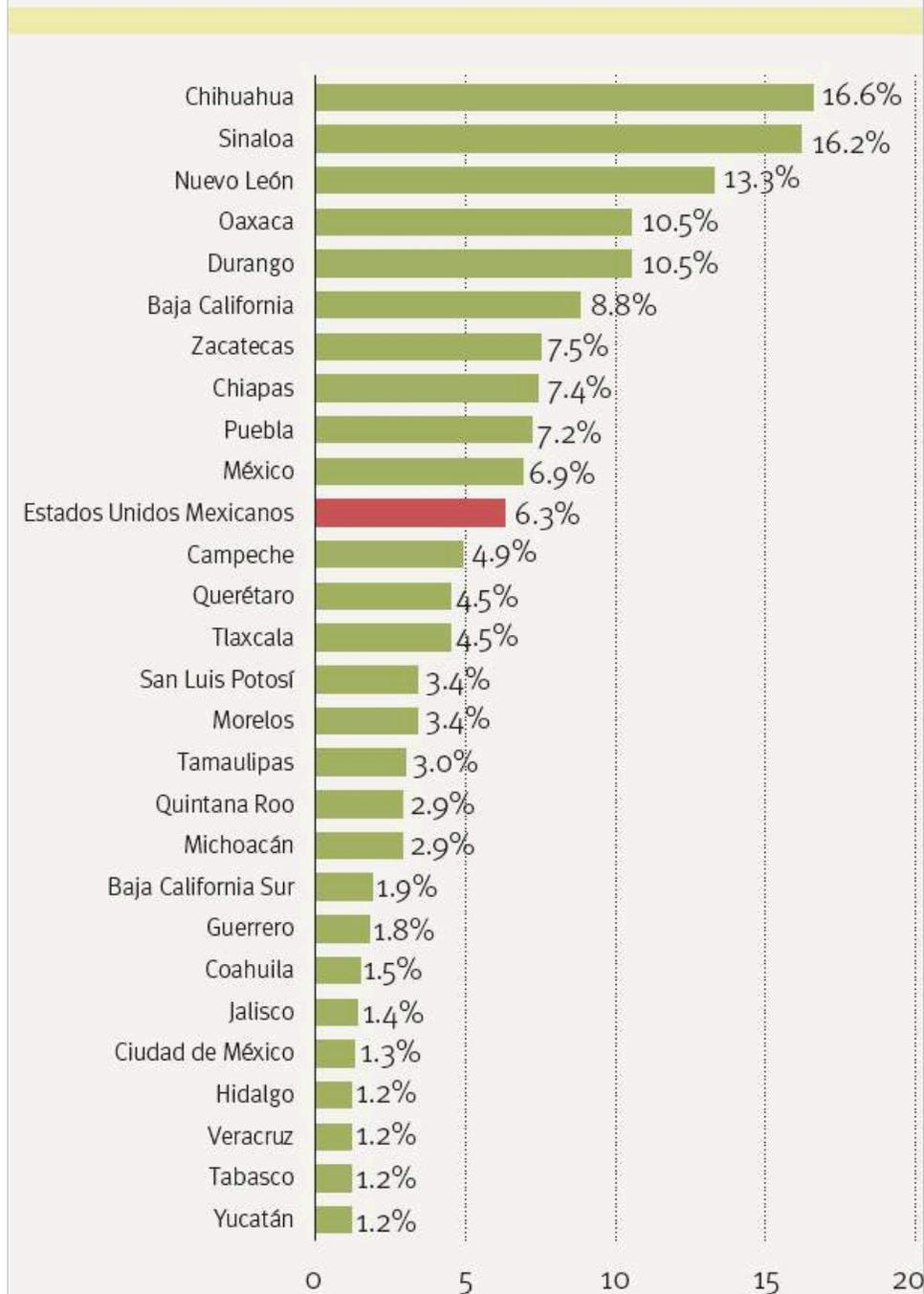


Fuente: Elaboración propia con información del CNPJ 2016 del INEGI. Nota: No se consideran como efectivas aquellas carpetas de investigación determinadas por el inicio de investigación, archivo temporal, "otra" y "no especificados"; así como las carpetas de investigación cerradas bajo los conceptos de "otro" y "no especificado".

Poco menos de una tercera parte de los casos concluidos corresponde a la formulación de la imputación (la mitad de ellas en Nuevo León), es decir, casos en los que se lleva ante un juez al imputado para hacerle saber que se está haciendo una investigación y que hay hechos y conductas aparentemente delictivos que se le imputan. Existe la variable de carpetas en las que se ha recurrido al Poder Judicial, ya sea para presentarle un caso o pedir alguna autorización para actos de investigación.

Gráfica 7

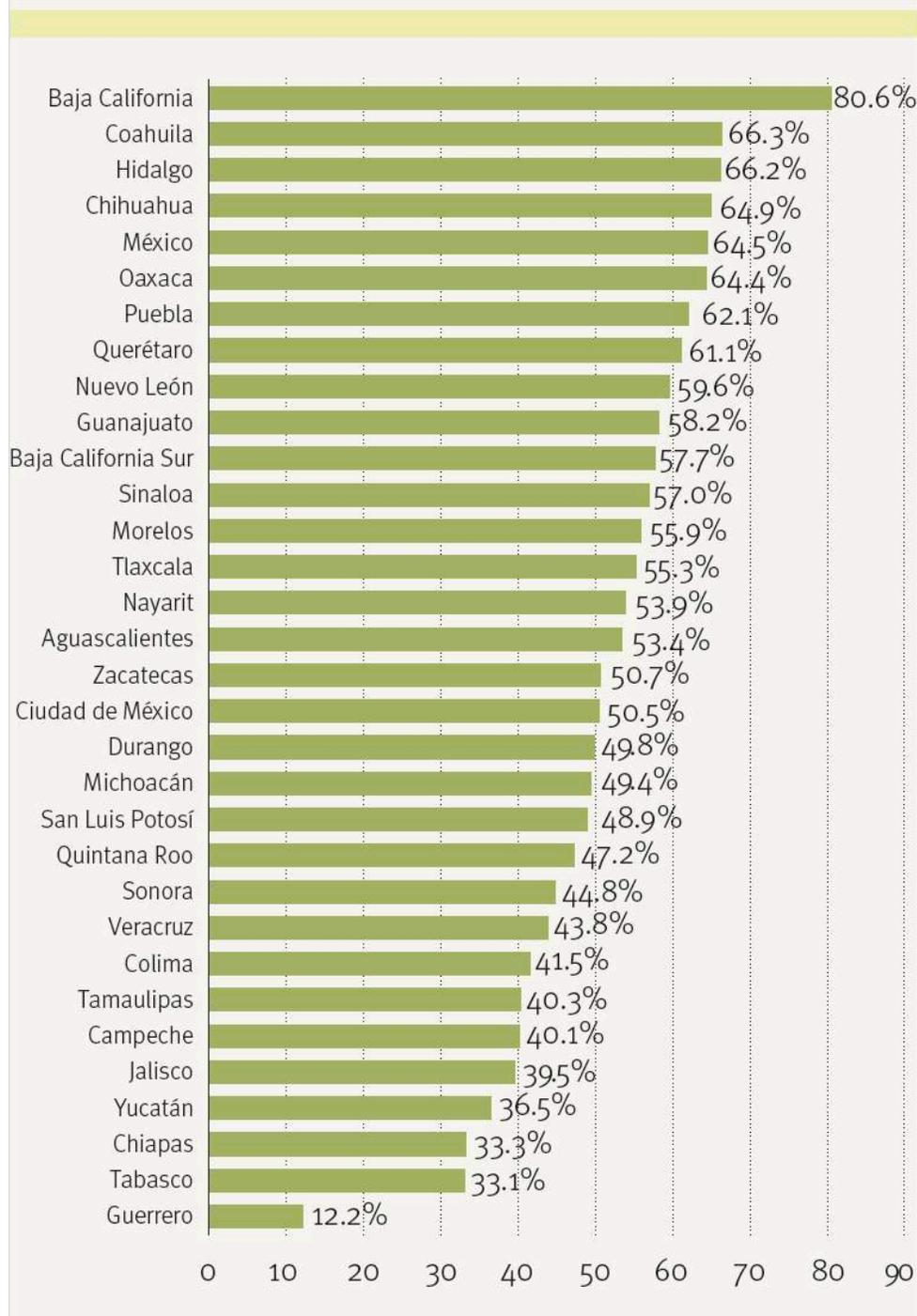
Porcentaje de asuntos en los que se acude a los jueces de control



Fuente: Elaboración propia con información del CNPJ 2016 de L INEGI.

Gráfica 8

Cumplimiento o ejecución de órdenes de aprehensión



Fuente: elaboración propia con información del CNPJ 2016 del INEGI. Nota: Se consideran como efectivas únicamente las órdenes de aprehensión cumplimentadas. La efectividad con rezago considera en el denominador las órdenes de aprehensión pendientes al inicio del año, más las órdenes de aprehensión giradas durante el año.

Otro de los indicadores considerados en la evaluación de la labor de las procuradurías es el porcentaje de órdenes de aprehensión, obtenidas por las fiscalías, que son ejecutadas y cumplidas. El indicador nacional es de 45%. Esta información nos permite analizar si los casos presentados ante los jueces sin detenido se traducen en capturas y procesos penales, así como la efectividad de la policía ministerial. Estados como Baja California, Chihuahua y Nuevo León, además de resolver un número significativo de sus investigaciones, logran cumplimentar un porcentaje elevado de las órdenes judiciales. Sinaloa comienza a ver resultados de la creación de la Unidad Especializada en Aprehensiones integrada por 53 policías ministeriales, dedicada exclusivamente a la investigación para la ejecución de estos mandamientos judiciales. Esta unidad, con apenas el 9.4% de los elementos de la corporación, logró cumplir el 72.1% de las órdenes de aprehensión ejecutadas. En las cifras del CNPJ 2017 podría confirmarse este incremento en la efectividad.

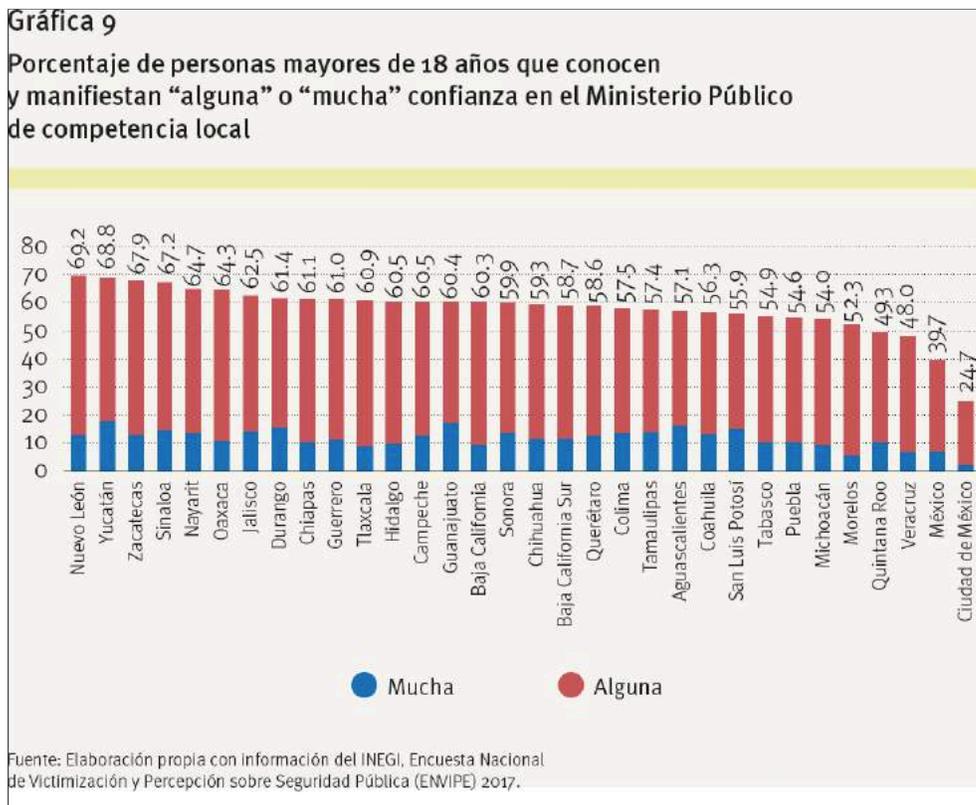
Otro indicador de resultado es la confianza ciudadana en el MP, que considera a la proporción de personas mayores de 18 años que conocen y manifiestan “alguna” o “mucho” confianza en el MP de competencia local. El indicador nacional de confianza es de 49.9%.

Tabla 3
Porcentaje de confianza en el Ministerio Público de competencia local

Año	Nivel de confianza					
	Mucha confianza	Alguna confianza	Poca confianza	Nada	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza
2011	9.9	23.8	39.1	24.7		
2012	9.0	24.5	41.4	22.8		
2013	11.1	29.0	39.3	18.6		
2014	13.5	28.4	38.1	18.5		
2015	14.0	27.4	36.9	19.6		
2016	9.7	40.3			26.7	20.9
2017	10.3	43.0			23.8	20.7

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011-2017.

Cabe hacer un apunte sobre esta variable. Como se puede apreciar, la media nacional indica un nivel de confianza satisfactorio respecto a la percepción anterior (T3). En algunas entidades, el incremento en el valor del indicador de confianza en el MP fue de 20 puntos porcentuales. Sin embargo, la proporción de los encuestados que indican tener “mucho” confianza se ha reducido. La serie histórica de este indicador ha sufrido un ajuste muy importante que puede explicar este incremento en el valor agregado de “mucho” y “alguna” confianza. En la Envipe 2016 se cambiaron las opciones de la respuesta a ese reactivo. En las anteriores se preguntaba si se confiaba “mucho”, “algo”, “poco” o “nada”. Sin embargo, a partir del 2016 las opciones son: confía “mucho” o “algo”; en tanto que las otras dos opciones son: desconfía “algo” o “mucho”. Este cambio es muy significativo y rompe la secuencia histórica de este indicador, pues es muy distinto confiar poco o nada (una percepción pasiva), que desconfiar algo o mucho (un sentimiento activo). Eso puede explicar que las personas que reportan confiar algo hayan crecido en promedio 35%, pues si no desconfían, no les queda más opción que referir que confían, pero sólo algo. Los que confían mucho en la Policía se mantienen en alrededor de 10%. Quizás en el futuro se podría utilizar en el índice sólo el indicador de las personas que señalan tener mucha confianza en los ministerios públicos locales. G9.



El estado en que una mayor proporción de encuestados dijo tener mucha confianza en los ministerios públicos estatales fue Aguascalientes, con 20.1%. En algunos estados la confianza no sólo se sustenta en el desempeño en la investigación criminal, sino también en la baja incidencia delictiva (como Yucatán y Aguascalientes). Tradicionalmente los habitantes del valle de México (Ciudad de México y Estado de México) son los más críticos con sus instituciones de justicia penal, tanto por los bajos niveles de confianza en el MP, como por tener la cifra negra más alta del país. La percepción ciudadana suele modificarse con retraso respecto de las políticas públicas y las reformas implementadas. Los estados de Chihuahua, Guanajuato y Baja California no reciben aún niveles más altos de confianza por parte de sus ciudadanos, a pesar de que hay evidencia del buen desempeño en el esclarecimiento de los delitos y en la efectividad en su persecución. Nuevo León, por su parte, encabeza por segundo año consecutivo este indicador.

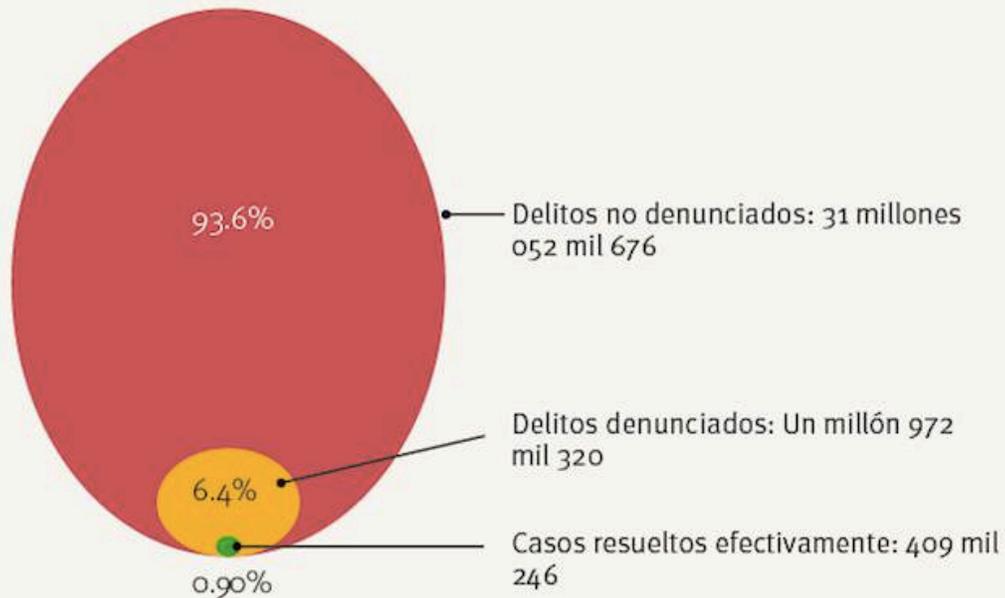
Con los datos de percepción sobre la tasa de denuncia y cifra negra, así como de la efectividad en la investigación y esclarecimiento de los hechos denunciados, se puede obtener un indicador de la probabilidad de cometer un delito y que éste se esclarezca. Es decir, que el delito sea denunciado, abriéndose una carpeta de investigación (6.3% a nivel nacional) y que se determine si hay o no delito que perseguir y un probable responsable (14.1% a nivel nacional). Estas variables y el cálculo respectivo se presentan en la Tabla 3. De esta forma se obtiene que la probabilidad en México de que se cometa un delito y llegue a esclarecerse el caso es de 0.89%. No se puede decir que éste sea un indicador de impunidad (casos que llegan a instancia de sentencia, respecto del total de delitos cometidos), pues faltaría incorporar la probabilidad de captura (casos donde se determina al probable responsable y se obtiene una orden de aprehensión, pero que no se logra cumplimentar); que la persona sea vinculada a proceso, y que no se sobresea el caso llegando a sentencia (o se podría incluir alguna salida alternativa ya en sede judicial). Es decir, la impunidad es todavía mayor. Alrededor de un 99.5%. A finales de agosto del 2017 se dio a conocer el Índice Global de Impunidad del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, el cual señala que en el país la impunidad es de 99%, llegando a etapa de sentencia sólo el 0.7% de los casos (sería una impunidad de 99.3%).

Tabla 4
Probabilidad de esclarecimiento de los delitos

	Proporción de delitos denunciados con inicio de investigación	Efectividad de investigación (ambos sistemas)	Probabilidad de denuncia y esclarecimiento
Estados Unidos Mexicanos	6.4%	14.1%	0.90%
Aguascalientes	7.3%	9.2%	0.68%
Baja California	7.8%	16.1%	1.26%
Baja California Sur	13.2%	6.0%	0.79%
Campeche	9.4%	14.8%	1.39%
Chiapas	5.7%	22.7%	1.30%
Chihuahua	8.0%	8.1%	0.65%
Ciudad de México	6.2%	12.5%	0.77%
Coahuila	8.1%	43.9%	3.56%
Colima	8.8%	20.6%	1.80%
Durango	7.8%	24.6%	1.91%
Guanajuato	8.3%	40.8%	3.39%
Guerrero	1.7%	17.0%	0.29%
Hidalgo	8.4%	3.6%	0.31%
Jalisco	6.8%	6.9%	0.47%
México	5.4%	12.7%	0.69%
Michoacán	6.2%	8.7%	0.54%
Morelos	5.8%	3.9%	0.23%
Nayarit	8.3%	76.2%	6.33%
Nuevo León	6.3%	38.8%	2.44%
Oaxaca	5.4%	8.1%	0.44%
Puebla	5.1%	8.3%	0.42%
Querétaro	8.1%	8.9%	0.72%
Quintana Roo	9.9%	10.1%	1.01%
San Luis Potosí	7.1%	19.1%	1.35%
Sinaloa	7.1%	15.5%	1.10%
Sonora	5.8%	31.6%	1.84%
Tabasco	7.8%	6.5%	0.51%
Tamaulipas	4.6%	7.3%	0.34%
Tlaxcala	5.6%	18.1%	1.02%
Veracruz	7.2%	3.2%	0.23%
Yucatán	8.7%	1.3%	0.11%
Zacatecas	7.6%	14.3%	1.08%

Fuente: Elaboración propia con información de la Envibe 2017 del INEGI y CNPI 2016 de INEGI.

Indicadores estratégicos Impunidad en México



Evaluación del NSJP 2017

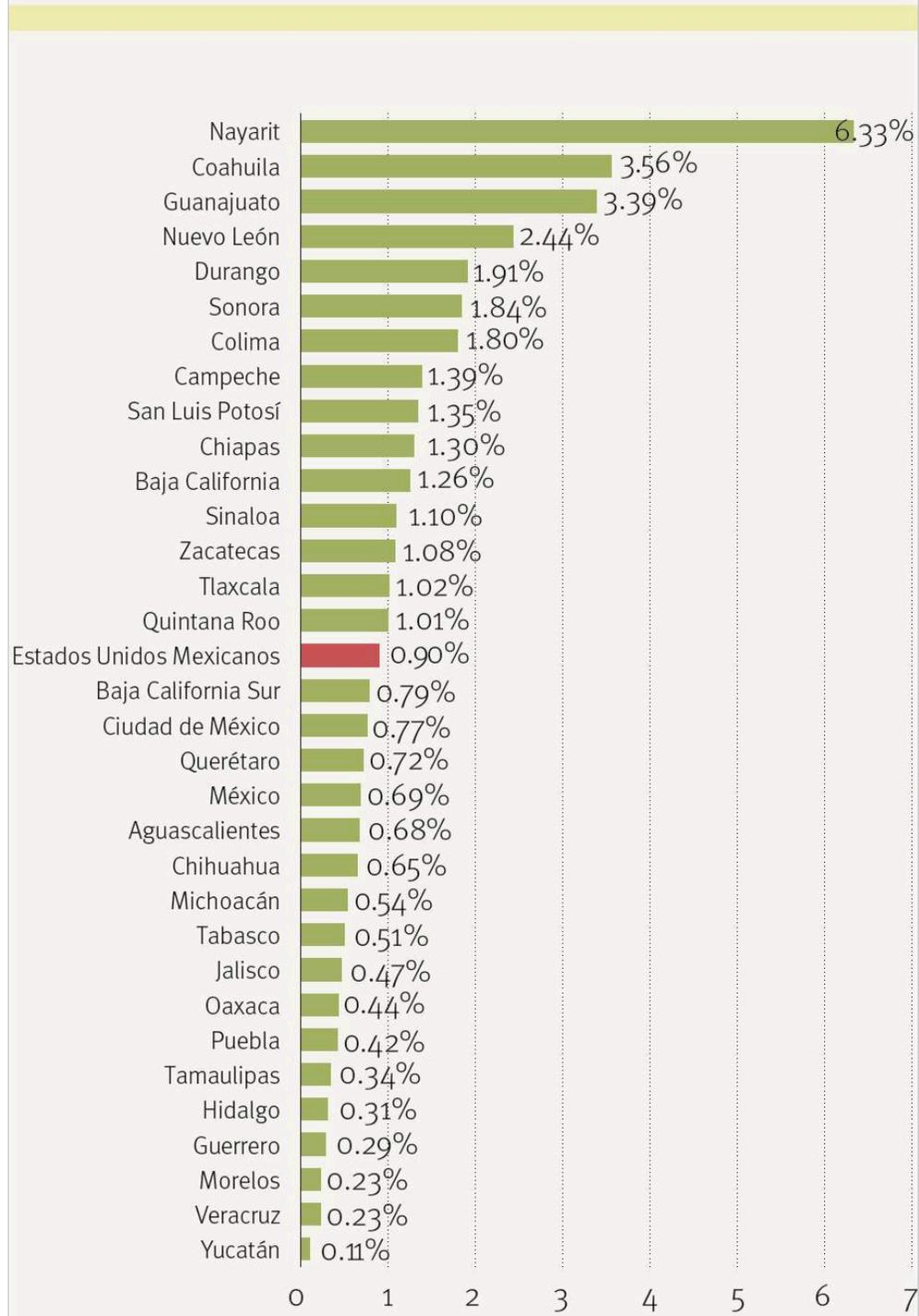
Fuente: Elaboración propia con información de la Envipe 2016 del INEGI y CNPJ 2016 de INEGI.

Al constatar estas bajas tasas de esclarecimiento (y las citadas sobre impunidad), la pregunta relevante no es ¿por qué hay tantos delitos en México?, sino ¿por qué no hay más? En la Gráfica 10 se presenta este indicador en orden decreciente. Los estados que la encabezan son estados con alta tasa de denuncia y mayor efectividad en el esclarecimiento de los delitos (Nayarit, Coahuila, Nuevo León, Guanajuato). Por mucho, Nayarit aparece como el estado con mayor probabilidad de esclarecimiento, toda vez que es el quinto estado con menor cifra negra y uno de los más efectivos en la resolución de investigaciones (el primer lugar en el sistema tradicional y el tercero en el sistema acusatorio).

En Yucatán, a pesar de que su tasa de denuncia es muy superior a la media nacional, su baja tasa de esclarecimiento lo coloca como la entidad con el menor indicador. El resto de los estados en la parte baja de este indicador conjugan una cifra negra elevada y una reducida capacidad de determinar las investigaciones y esclarecer los hechos. **G10.**

Gráfica 10

Probabilidad de esclarecimiento de los delitos



Fuente: Elaboración propia con información de la Envipe 2017 del INEGI y CNPI 2016 del INEGI.

En los 17 estados que están por debajo de la media nacional es más probable que una persona que participe en el sorteo Zodiaco de la Lotería Nacional obtenga doble reintegro acertando a su signo y su dígito (una probabilidad de 0.83%; uno de cada 120), que un delito que se comete sea esclarecido.

Las dos variables sobre política criminal que se abordan en la siguiente sección permitirían precisar esta probabilidad tanto para los delitos menores como para los de mayor impacto social. Se podría valorar la probabilidad de esclarecimiento con la proporción de sanciones correspondientes a delitos de mayor impacto —y por lo tanto con sanciones más altas.

Variables cualitativas de política criminal

Al describir la conformación del índice de desempeño de las procuradurías de justicia y fiscalías en materia penal en México, se especificó que una de las cuatro variables de resultado trataba de incorporar un aspecto cualitativo, a saber, el esclarecimiento y sanción de los delitos de mayor impacto social. Por ello se incorporó el análisis de la impunidad del homicidio intencional, así como la proporción de sanciones privativas de libertad menores a tres años.

Con la primera se busca considerar los resultados en uno de los delitos más graves, el cual representa una enorme pérdida humana y social, y tiene un fuerte impacto en la percepción de inseguridad. Por ello, es frecuente que las autoridades le dediquen más recursos a la investigación y persecución de este delito.

Lamentablemente la calidad de la información de estas variables ha sufrido un creciente deterioro, en lo que se refiere a las condenas por el delito de homicidio intencional (doloso). Desde el CNJP 2013 del INEGI, esta información no aparece desagregada por delito ni por intencionalidad y se debe obtener por consultas en los mecanismos de acceso a la información.¹⁵ Respecto al monto de las sanciones privativas de libertad, 25% de las condenas se presentan como “no especificadas”; la gran mayoría de estos casos no especificados se concentra en cinco estados para los que se toma la información de años anteriores. **T5.**

¹⁵ En nueve estados se ha respondido que esa información no existe, por lo que se ha impugnado argumentando que hasta el 2013 se informaba sistemáticamente al INEGI. Cuatro estados han manifestado información inconsistente. Tamaulipas, después de haber reportado al INEGI 114 condenas por este delito en el 2012, reportó 323 por mecanismos de transparencia en 2013; 501 en 2013; 81 en 2014; y sólo dos en 2015.

Tabla 5
Impunidad del homicidio intencional* (año reciente más confiable)

	Impunidad del homicidio intencional	Año más reciente confiable
Aguascalientes	59.0%	2013
Baja California	89.6%	2016
Baja California Sur	58.6%	2014
Campeche	40.6%	2012
Chiapas	67.8%	2013
Chihuahua	85.9%	2014
Ciudad de México	69.7%	2016
Coahuila	69.9%	2016
Colima	82.9%	2012
Durango	91.4%	2012
Guanajuato	70.0%	2012
Guerrero	96.7%	2016
Hidalgo	48.3%	2016
Jalisco	70.6%	2016
México	82.1%	2013
Michoacán	89.7%	2016
Morelos	87.4%	2013
Nayarit	73.4%	2012
Nuevo León	78.1%	2016
Oaxaca	83.4%	2013
Puebla	63.7%	2015
Querétaro	47.1%	2016
Quintana Roo	87.4%	2013
San Luis Potosí	64.7%	2016
Sinaloa	87.8%	2014
Sonora	76.7%	2016
Tabasco	73.9%	2016
Tamaulipas	20.2%	2014
Tlaxcala	72.9%	2013
Veracruz	85.2%	2012
Yucatán	26.0%	2016
Zacatecas	68.9%	2013

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Censos Nacionales de Impartición de Justicia (CNIJ) y consultas por mecanismos de transparencias a los poderes judiciales y procuradurías de justicia de los estados.

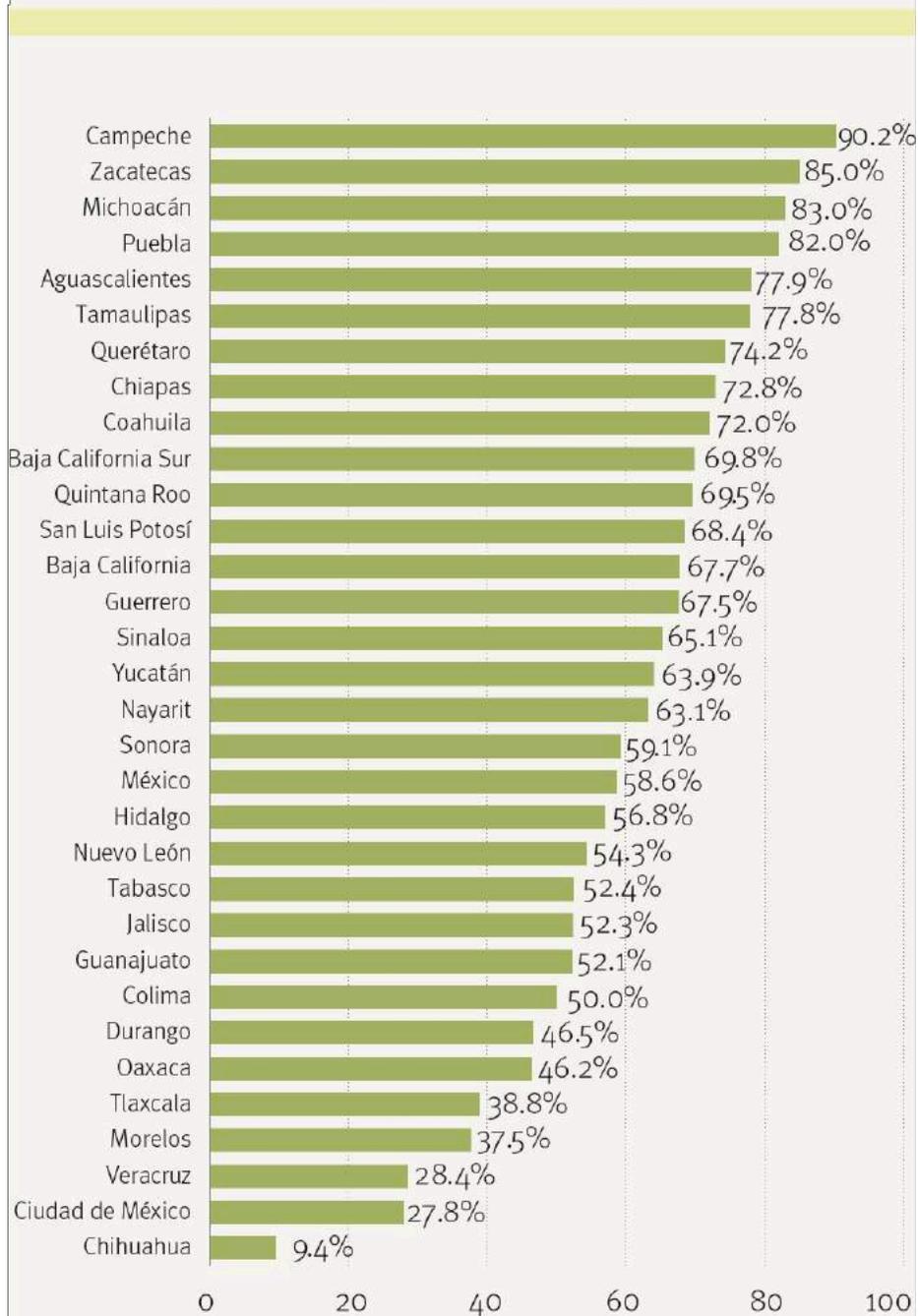
* Sobre esta variable en particular puede consultarse el estudio de Impunidad Cero publicado en la revista *Este País* de diciembre del 2016: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez, "La impunidad frente al homicidio doloso en México", pp. 13-22.

Con la variable de proporción de las condenas privativas de libertad menores a tres años, se busca evaluar la focalización de recursos a los delitos de mayor impacto. Como se explicó al principio del texto, la reforma penal en materia de política criminal proponía establecer mecanismos alternativos para resolver el conflicto criminal, atendiendo a la afectación de la víctima, la intencionalidad y, en su caso, el nivel de violencia por vías distintas al proceso penal o, para aquellos casos en los que se haya abierto proceso penal, a la sentencia. Una vez canalizados esos delitos a vías alternativas, se espera que se pueda dedicar la mayor parte de los recursos de las fiscalías al esclarecimiento, persecución y procesamiento de los delitos de mayor impacto social.

Por ejemplo, en estados como Michoacán y Tamaulipas que tienen altos niveles de violencia, las sanciones penales son muy bajas. En el segundo, el narcomenudeo representa 17.6% de sus sentencias; robos simples, con menos de tres años de sanción, alrededor de 20%; y lesiones y daños derivados de accidentes de tránsito que siguen llegando a sentencia, 14%. El primero no especifica los delitos a los que corresponden sus sentencias y condenas, únicamente los montos de las sanciones de prisión, que, como se puede observar en la gráfica 11, 83% son menores de tres años, es decir, en su mayoría se trata de delitos no violentos, algunos no intencionales y todos ellos de bajo impacto social. La demanda y percepción ciudadanas de seguridad no encuentran correspondencia con la oferta de servicios del sistema de justicia penal.

Gráfica 11

Proporción de condenas de menos de tres años de prisión



Fuente: elaboración propia con información en la mayoría de los casos del CNPJ 2016. Baja California, Colima y Estado de México, CNPJ 2015; Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca, CNPJ 2014, Baja California Sur y Zacatecas no han desagregado su información desde 2013.

Índice de desempeño y conclusiones

De esta forma, considerando siete variables (referidas en la tabla 1), dos de estructura, una de operación y cuatro de resultados, tratamos de tener un indicador equilibrado sobre el desempeño de las procuradurías de justicia penal y de compararlo entre las diversas entidades federativas del país.

En términos generales es claro que los estados que dedican más recursos, y que están desarrollando el potencial de la justicia alternativa, de las buenas prácticas y modelos de gestión que les permiten mayor capacidad de esclarecimiento, presentan un desempeño sobresaliente. Entre éstos se encuentran Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato y Baja California. En estos cuatro estados se concentra la mayor parte de las buenas prácticas para desarrollar el potencial y alcanzar los objetivos del SJP. ¹⁶ Por ejemplo, en ellos se concentra el 71% de los 150 mil asuntos resueltos a través de mecanismos alternativos de solución de controversias MASC. Además, las tasas de cumplimiento de los acuerdos reparatorios (el acuerdo con el que terminan los procesos de conciliación, mediación o junta restaurativa) están por encima del 85%.

Ya se ha referido que Nayarit se mantiene en segundo lugar por la consistencia en los primeros lugares en lo que se refiere a los recursos destinados a la procuración de justicia; investigaciones efectivamente determinadas; así como en variables de percepción: tiene la séptima cifra negra más baja del país (la tercera el año anterior) y es el quinto lugar en confianza ciudadana hacia el MP local; también presenta el sexto tiempo de espera más breve para los denunciantes. Las restricciones cualitativas de política criminal reducen su puntaje pero se mantiene en las primeras posiciones.

La Ciudad de México sobresa por los recursos destinados a la procuración de justicia, pero perdió diez posiciones con la actualización del 2017 de las tres variables que se obtienen de la Envipe. Se mantiene por encima de la media nacional en las variables de operación, cumplimiento de órdenes de aprehensión y en variables de política criminal; sin embargo, está por debajo de la media en la resolución de investigaciones, presenta el menor grado de confianza en sus ministerios públicos y pasó de 140 minutos de espera para los denunciantes en el 2015, a 196 minutos en el 2016 (sólo superado por Guerrero, Michoacán y Puebla). **G12.**

¹⁶ Se puede consultar en <www.jurimetria.org/nuestrotrabajo> el texto: Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, México, noviembre del 2014, p. 172.

Gráfica 12

Índice de desempeño de las procuradurías de justicia y fiscalías en materia penal en México



Metodología: Se tomaron las siete variables consideradas por el índice; estandarizándolas base 100 (al mejor valor de cada indicador se le adjudicó el valor de 100 distribuyendo proporcionalmente a los demás estados de acuerdo al valor del indicador de cada entidad), se sumaron los siete valores de cada entidad y se dividieron entre siete. El cociente es el valor del índice. Los tabulados de las siete variables, la integración del índice y sus fórmulas están disponibles en la página web de Impunidad Cero (www.impunidadcero.org) y de jurimetría (www.jurimetria.org).

Los estados que están en la parte baja del índice coinciden en brindar pocos recursos a la procuración de justicia y en no haber desarrollado un modelo de gestión para ser más accesibles y atender a los usuarios del sistema en tiempos razonables; en no ser más efectivos y eficientes en el desahogo de las investigaciones (en el Estado de México algunos mecanismos de descongestión permanecen en desuso); y en no haber desarrollado el potencial de la justicia alternativa.

Centrarse en las buenas prácticas de las áreas clave de los servicios de procuración de justicia, como la atención a las víctimas del delito (el esquema de la ruta de la víctima y los centros integrales de atención a víctimas), la investigación criminal (cambiar el esquema epistolar —por oficios— de investigación de gabinete, por unidades de investigación con fiscales, policías, investigadores, peritos y personal de inteligencia adscritos) y los MASC (sistemas de indicadores y estándares para cada fase de los procedimientos, desde la clasificación en atención temprana hasta las unidades de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos), permitirá revertir la espiral de impunidad, violencia e ilegitimidad de la procuración de justicia en México.

Bibliografía y fuentes:

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, “Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 9 de marzo de 2007, 20 pp.

Cámara de Senadores, “Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Senadores, jueves 13 de diciembre del 2007, versión impresa que aquí se cita es de 73 pp.

Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, *Índice Global de Impunidad*. Dado a conocer el 28 de agosto del 2017. Recuperado de:<http://udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf?fref=gc&dti=1473097222730498> (Consultado el 27 de octubre de 2017).

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, México, noviembre del 2014, p. 172. Disponible en: <
<http://www.jurimetria.org/nuestro-trabajo> > (Consultado el 27 de octubre de 2017).

Jurimetría, Iniciativas para el Estado de Derecho A.C., página web oficial. Disponible en:
<www.jurimetria.org>. (Consultado el 31 de agosto del 2017)

Pacheco Cuevas, Jaime Oswaldo, *Manual de Implementación del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, Colegio de Jalisco y Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A. C., Colección para la consolidación del sistema acusatorio, Zapopan, Jalisco, 2017.

Sergio García Ramírez, “Ministerio Público y acción penal”, en *Justicia penal*, Porrúa, México, 1982, pp. 95-161.

Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., México, 2004. Información citada en pp. 171 y siguientes.