



ÍNDICE ESTATAL
DE DESEMPEÑO DE
**PROCURADURÍAS
Y FISCALÍAS**
(IEDF) 2021



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	03
1. INTRODUCCIÓN	05
2. CALIDAD DE LA INFORMACIÓN	07
3. DESCRIPCIÓN DEL ÍNDICE	09
4. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES	10
<i>INDICADORES DE ESTRUCTURA</i>	10
I. Fiscales o agentes del ministerio público por 100 mil habitantes	10
II. Presupuesto per cápita de la fiscalía o procuraduría	13
III. Transformación digital	16
<i>INDICADORES DE OPERACIÓN</i>	21
I. Carga de trabajo por ministerio público	21
II. Tiempo de espera en el Ministerio Público	24
<i>INDICADORES DE RESULTADO</i>	26
I. Confianza en las fiscalías estatales y en el Ministerio Público	26
II. Efectividad en la resolución de los casos	28
III. Probabilidad de esclarecimiento del delito	31
IV. Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión	33
V. Impunidad en homicidio doloso	36
5. RESULTADOS DEL ÍNDICE	39
6. AUTONOMÍA EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN	42
7. CONCLUSIONES	46
8. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS	49
9. AGRADECIMIENTOS	51



La procuración de justicia es el cuello de botella del combate a la impunidad en México. Por ello, desde Impunidad Cero hemos realizado diversos estudios para analizar el desempeño de las instituciones encargadas de esta tarea, con el fin de analizar qué se está haciendo bien, en dónde hay áreas de oportunidad y cómo ha evolucionado su trabajo durante los años.

Con este objetivo, hace cuatro años se creó el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías, el cual busca analizar el desempeño de estas instituciones estatales en aspectos fundamentales para la procuración de justicia, que abarcan desde la estructura de las procuradurías y fiscalías, hasta su operación y resultados. Este año, debido a los cambios y transformaciones que se han registrado en dichas instituciones, se hizo un análisis del comportamiento histórico de los indicadores que conforman el Índice, con el fin de identificar y analizar tendencias. Además, se incluyó un nuevo componente de transformación digital, derivado de la necesidad de crear nuevos canales de acceso a la justicia para las personas, y se hizo un análisis de la autonomía existente en los procesos de selección de las y los fiscales y procuradores del país.

Para calcular los indicadores que componen el Índice se utilizaron fuentes de información públicas, como información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales (CNPJE y CNIJE) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), así como el Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal (MES), publicado por la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación¹ (Segob) y los reportes de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Además, se enviaron 128 solicitudes de información a las 32 fiscalías y procuradurías del país y a los poderes judiciales estatales.

Este año, el Índice se compone por tres grupos de indicadores. Los indicadores de estructura, que incluyen: número de fiscales o agentes del ministerio público (MP) por cada 100 mil habitantes, presupuesto per cápita de la institución y, por primera vez, un indicador de transformación digital que busca conocer los esfuerzos institucionales orientados a la digitalización de la procuración de justicia. Le siguen los indicadores de operación, que incluyen la carga de trabajo por fiscales o agentes del ministerio público y el tiempo de espera para denunciar en el Ministerio Público.

¹ Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal, 18 de febrero de 2021. Disponible en <http://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Estadistica>.



Y finalmente los indicadores de resultado, que son la confianza en el Ministerio Público, la efectividad en la resolución de los casos y en el cumplimiento de órdenes de aprehensión, la probabilidad de esclarecimiento de los delitos y los niveles de impunidad en homicidio doloso.

En esta edición del Índice, Nuevo León ocupa el primer lugar, con un total de 68.6 puntos, seguido de Yucatán (68.4), Chihuahua (65.6), Guanajuato (63.6) y Sonora (61.5). Por otro lado, Puebla se encuentra en el último lugar con 36 puntos, antecedido de Morelos (36.1), Veracruz (36.2), Nayarit (37.3) y Oaxaca (40.2). En este caso, las fiscalías que no se ubicaron dentro de los 10 últimos lugares en la edición anterior fueron Morelos y Nayarit.

Dentro de los principales resultados, destaca que la tasa de fiscales y agentes del MP por 100 mil habitantes aumentó en 23% de 2016 a 2020, lo que generó una disminución de 12.6% en la carga de trabajo. Sin embargo, esta disminución no representa necesariamente una reducción en la incidencia delictiva, ya que la cifra negra, es decir, los delitos que no se denuncian, aumentó un punto porcentual de 2019 a 2020. Al mismo tiempo, la confianza en las instituciones de procuración de justicia aumentó 12.4% en los últimos seis años.

Sin embargo, aunque el presupuesto per cápita aumentó entre 2016 y 2020 en 17.1%, en términos reales —considerando la inflación— disminuyó 2.3%. Y con mayor gravedad, la efectividad en la resolución de los casos disminuyó 20% de 2019 a 2020 a nivel nacional, lo que impacta directamente en una disminución en la probabilidad de esclarecimiento del delito, la cual pasó de 1.3% en 2019 a 1% para 2020. Asimismo, la impunidad en homicidio doloso se mantiene alta, con niveles de casi 90%.

Analizar el desempeño de las procuradurías y fiscalías estatales nos permite identificar tendencias positivas, áreas de oportunidad y cambios necesarios en las instituciones de procuración de justicia, con el objetivo de poder hacer frente a la impunidad tan alta que prevalece en nuestro país.

01. Introducción

El Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías (IEDF) busca conocer el desempeño de las instituciones de procuración de justicia del país. Desde su primera edición, publicada en 2017², el Índice refleja aspectos clave para asegurar que las instituciones de procuración de justicia gestionen los casos de forma eficiente y tengan las capacidades institucionales para hacer frente a la criminalidad particular de cada estado.

En los últimos años, la procuración de justicia se ha transformado, ya que la mayoría de las procuradurías del país pasaron a ser fiscalías con autonomía del Poder Ejecutivo. Por eso, en esta edición del Índice analizamos el comportamiento histórico de los indicadores que lo conforman para conocer cómo está evolucionando el desempeño de las procuradurías y fiscalías del país, identificar tendencias y detectar qué está funcionando y qué no.

Las instituciones de procuración de justicia forman parte de los primeros eslabones en el proceso penal y pueden llegar a ser el principal punto de congestión dentro del sistema de justicia, ya que si las investigaciones no están bien armadas, la probabilidad de que los casos se esclarezcan es muy baja. Estas instituciones atienden la mayoría de los delitos que nos afectan a los mexicanos, ya que del total de carpetas de investigación que se inician en el país, en promedio 95% son del fuero común, mientras que tan sólo 5% son del fuero federal.

GRÁFICA 1.
Delitos registrados en las investigaciones iniciadas por fuero



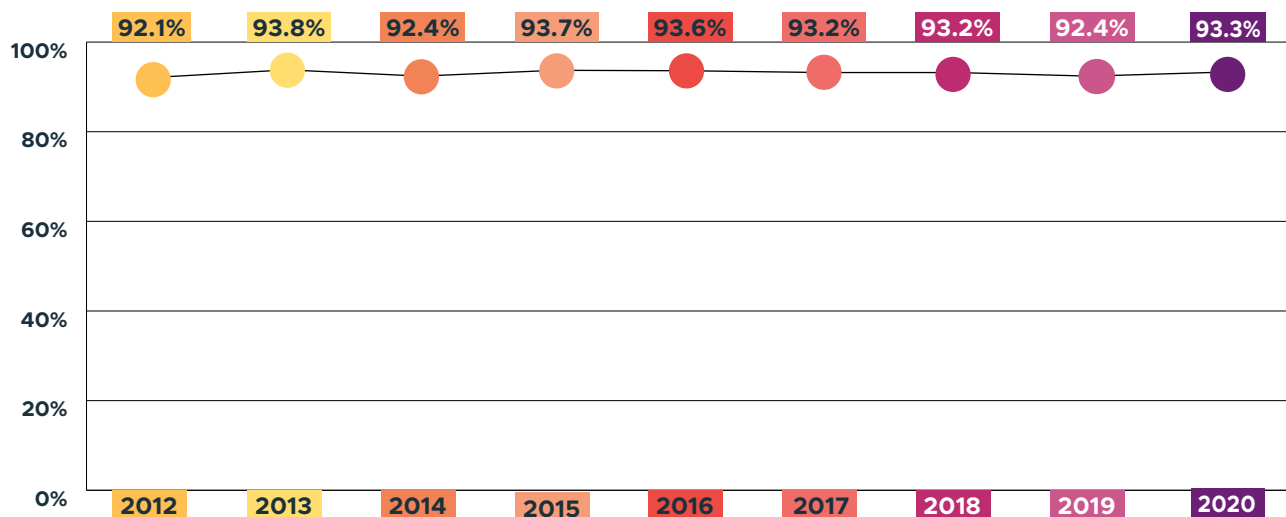
Fuente: Elaboración propia con base en la información de incidencia delictiva del fuero común y federal reportada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

² Agradecemos a Guillermo Zepeda y Paola Jiménez por la elaboración de las ediciones anteriores de este trabajo y por la base metodológica que se tomó como referencia para la elaboración del IEDF 2021.

Sin embargo, las fiscalías del país están rebasadas, con poco gasto en procuración de justicia, poco personal y elevadas cargas de trabajo. Estas condiciones llevan a una baja efectividad en la resolución de los casos que atienden, lo que en consecuencia genera y perpetúa la impunidad.

Esto se agrava si consideramos que el porcentaje de delitos que ocurren, que no se denuncian y en los que no se inicia una carpeta de investigación es superior a 90%. Es decir, del total de delitos que suceden sólo una pequeña proporción llega al conocimiento de las autoridades y en consecuencia, la probabilidad de esclarecimiento de los delitos en México es de apenas 1%.

GRÁFICA 2
Evolución de la cifra negra nacional

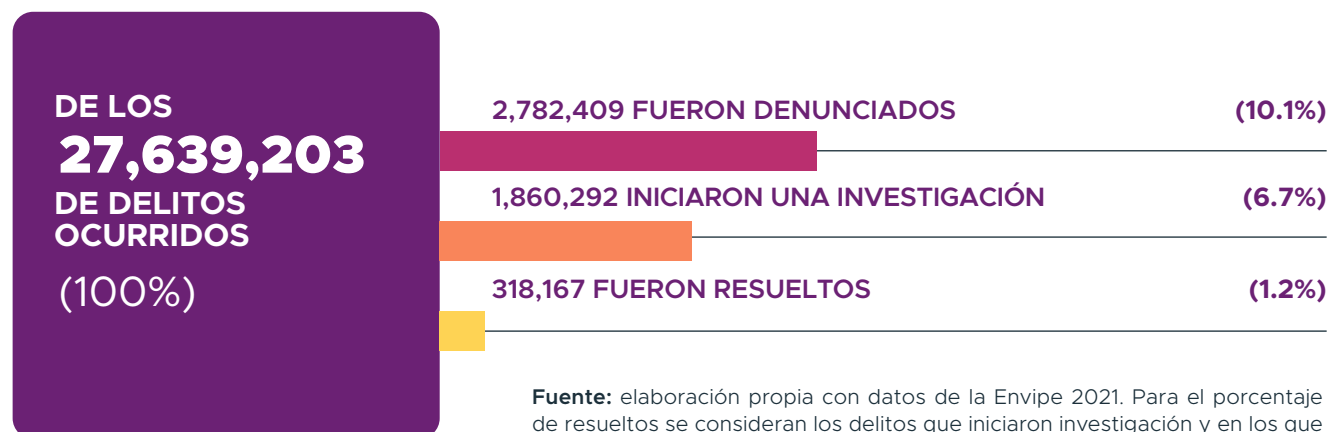


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

La denuncia es la puerta de entrada al sistema de justicia, por lo que si los delitos que suceden no se denuncian, no se iniciarán investigaciones y no habrá delitos que perseguir, excepto en aquellos que se inicien de oficio (como el homicidio doloso). Sin embargo, esta baja proporción de casos denunciados responde a que muchas veces la denuncia implica enfrentarse a un proceso largo y difícil para las víctimas, con pocas probabilidades de éxito. Del total de delitos denunciados y que sí iniciaron una investigación durante 2020, en 47% de los casos no sucedió nada a raíz de la denuncia, en 27% la investigación se encontraba en trámite, 6.6% de los casos concluyó con alguna forma anticipada del proceso, 5.9% recuperó sus bienes y sólo 4.6% llegó a un juez.³

³ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe, 2021). Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf.

GRÁFICA 3.
Diagrama de la impunidad en México 2020



Fuente: elaboración propia con datos de la Envepe 2021. Para el porcentaje de resueltos se consideran los delitos que iniciaron investigación y en los que las personas declararon haber recuperado sus bienes, que el caso conoció a un juez, hubo reparación del daño o se otorgó el perdón.

Aunado a esto, las condiciones en las que operan las fiscalías del país no siempre ayudan a una mejor gestión de los recursos ni de los casos que conocen. A pesar de que hemos identificado que existen buenas prácticas en algunas procuradurías y fiscalías respecto a sus modelos de investigación, sistemas informáticos, calidad de la información y plataformas digitales de denuncia, esto todavía no es una realidad generalizada en todo el país. Este Índice es un esfuerzo por identificar tendencias y resaltar las buenas prácticas que han ayudado a algunas fiscalías del país a mejorar la procuración de justicia en sus estados.

02.

Calidad de la información

Para calcular los indicadores que componen el Índice se utilizaron fuentes de información públicas, como información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de los Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia Estatales (CNPJE y CNIJE), así como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envepe). También se utilizaron el Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal (MES), publicado por la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación⁴ (Segob) y los reportes de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

⁴ Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia, Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal, 18 de febrero de 2021. Disponible en <http://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/Estadistica>.

Si bien la información pública es esencial para conocer el funcionamiento de las instituciones de procuración de justicia, su calidad no necesariamente es la mejor. Esto porque, como veremos más adelante, algunas fiscalías no cuentan con sistemas de información eficientes que apoyen a la generación de información estadística de calidad.

Por esta razón, también hicimos un ejercicio de transparencia mediante el envío de solicitudes de acceso a información pública.⁵ Para la realización de este estudio enviamos 128 solicitudes de información a las 32 fiscalías y procuradurías del país y a los poderes judiciales estatales. De las solicitudes que fueron enviadas a las procuradurías y fiscalías, la tasa de respuesta fue de 91% para las fiscalías y procuradurías y de 93% para los poderes judiciales estatales.⁶ Las fiscalías que no contestaron las solicitudes de información en su totalidad fueron las de Guerrero⁷ y Nayarit, mientras que los poderes judiciales de Aguascalientes y Querétaro tampoco contestaron la solicitud de información.

Además, algunas fiscalías que contestaron las solicitudes de información declararon no contar con la desagregación estadística solicitada, como los tipos de determinaciones por clasificación de delito. Esto a pesar de ser estadísticas que les solicita el INEGI a través de los censos de gobierno, como fue el caso en las fiscalías de la Ciudad de México, Colima, el Estado de México, Morelos, Puebla, Quintana Roo y Tabasco. Esto refleja que los sistemas informáticos con los que cuentan no están siendo suficientes para generar información estadística necesaria no sólo para su operación, sino para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otro lado, si bien se solicitó la información en formato de datos abiertos, la mayoría de las instituciones entregó la información en formato pdf, lo que dificulta el acceso a la información. En este sentido, pudimos identificar buenas prácticas en la entrega de información en formato de datos abiertos por parte de las fiscalías de Campeche, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

⁵ Anexo 1. Tabla de folios, disponible para descarga en www.impunidadcero.org.

⁶ El corte de la información fue el 29 de octubre de 2021.

⁷ En el caso de Guerrero, la información fue enviada directamente por parte de la FGE, pero no mediante una respuesta de su Unidad de Transparencia.

03. Descripción del Índice

El Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDF) se conforma de una serie de indicadores que reflejan aspectos cruciales para una mejor procuración de justicia, como la estructura o capacidad instalada de las instituciones, su operación y sus resultados.

En esta nueva edición del Índice incorporamos el componente de transformación digital dentro de la familia de indicadores de estructura, ya que la pandemia evidenció la necesidad de que las procuradurías y fiscalías del país cuenten con sistemas informáticos que ayuden a la gestión de los casos, así como con canales alternos de recepción de denuncias, como plataformas digitales de denuncia. Este componente también evalúa la transparencia de dichas instituciones, puesto que la principal fuente para su evaluación fueron las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública.

De manera complementaria al Índice, analizamos otros indicadores que si bien no se integran en el cálculo final, también reflejan el desempeño institucional de las procuradurías y fiscalías, como la carga de trabajo promedio por fiscal o agente del MP y la probabilidad de esclarecimiento de los delitos.

TABLA 1.
Indicadores de procuración de justicia

Tipo de indicador	Indicador	Qué mide
Estructura	Fiscales o agentes del MP por 100 mil habitantes	La proporción de fiscales o agentes del MP estatal en relación con la población. La cantidad de fiscales afecta directamente las cargas de trabajo.
	Presupuesto per cápita de la fiscalía o procuraduría	Gasto por persona destinado a las instituciones de procuración de justicia del estado.
	Transformación digital	Busca conocer los esfuerzos institucionales orientados a la digitalización de la procuración de justicia.
Operación	Carga de trabajo por ministerio público	Ayuda a conocer los casos que atiende cada agente del MP al año.
	Tiempo de espera en el MP	Mide la calidad de los servicios a los denunciantes, así como la capacidad de reacción en las primeras indagaciones.
Resultado	Confianza en el MP	Refleja legitimidad en estas instituciones de procuración de justicia.

LA TABLA CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

Resultado	Efectividad en la resolución de los casos	Mide el porcentaje de casos que logran tener una respuesta efectiva por parte del MP. Como respuestas efectivas se consideran la facultad de abstenerse de investigar, criterios de oportunidad, acuerdo reparatorio resuelto por MASC, ⁸ no ejercicio de la acción penal, incompetencia, sobreseimiento y formulación de la imputación o alguna judicialización.
	Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión	Muestra la capacidad de determinar si es que hay un delito que perseguir, un probable responsable, y que se logran presentar datos de prueba suficientes para que el juez emita la orden de aprehensión.
	Probabilidad de esclarecimiento de los delitos	Mide la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca, con base en la efectividad de las instituciones y el porcentaje de denuncia.
	Impunidad en homicidio doloso	Muestra la capacidad del MP para esclarecer uno de los delitos de mayor impacto social.

04. Análisis de los principales indicadores

Indicadores de estructura

I. Fiscales o agentes del ministerio público por 100 mil habitantes

Los indicadores de estructura permiten conocer aspectos relacionados a la capacidad instalada de las instituciones de procuración de justicia. El indicador de fiscales o agentes del MP por 100 mil habitantes es de suma relevancia dado que el modelo de investigación en México hace del MP el director de la investigación, por lo que a estos funcionarios les corresponden las tareas de investigar, coordinar a los policías y a los servicios periciales y ordenar las diligencias para demostrar ante un juez la existencia del delito y la responsabilidad de quién lo cometió.⁹ En este sentido, una tasa de fiscales por 100 mil habitantes muy baja puede aumentar las cargas de trabajo por fiscal y comprometer la calidad de las investigaciones.

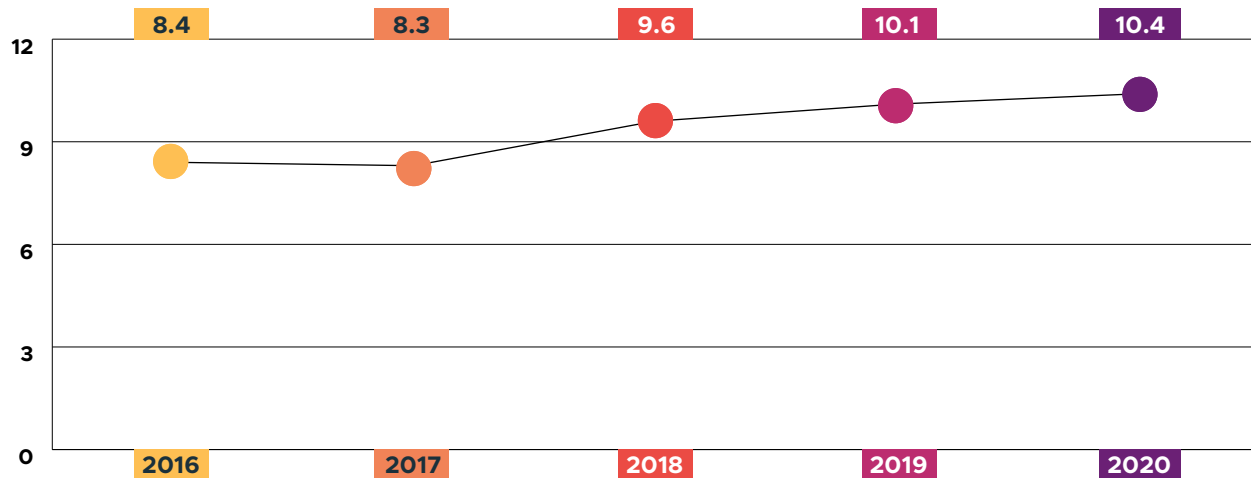
⁸ Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

⁹ Artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf.

La gráfica 4 muestra la evolución en la tasa de fiscales o agentes del MP por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, misma que ha aumentado 23% de 2016 a 2020, pasando de 8.4 fiscales o agentes del MP por 100 mil habitantes a 10.4.

GRÁFICA 4.

Fiscales o agentes del ministerio público por cada 100 mil habitantes a nivel nacional



Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatales (CNPJE, 2017-2020).

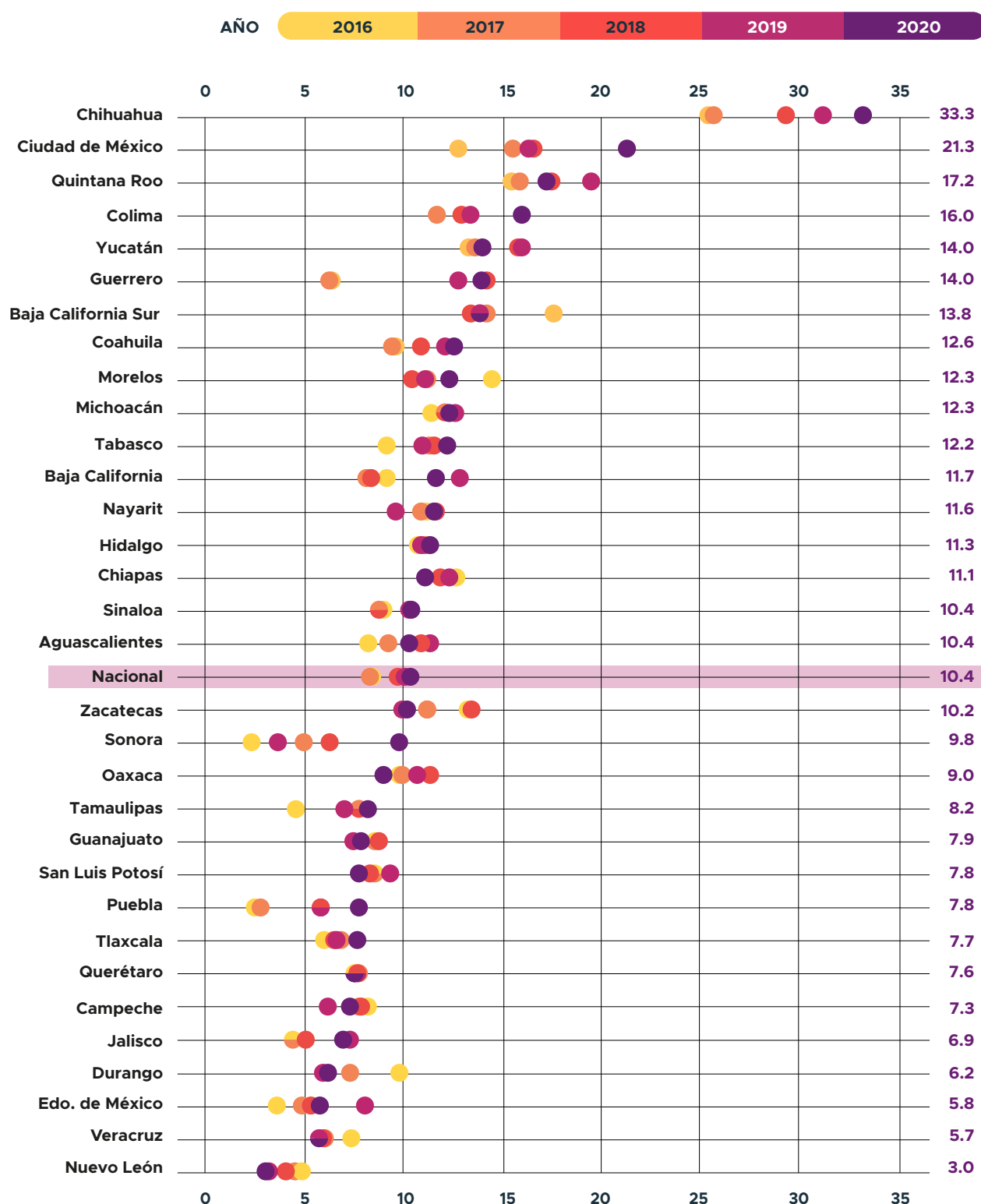
En los últimos cinco años la Fiscalía de Chihuahua se ha mantenido con la mayor tasa de fiscales por 100 mil habitantes a nivel nacional, algo similar sucede con la Ciudad de México y Quintana Roo, quienes ocupan el segundo y tercer lugar para 2020. Del lado contrario, se encuentra la Fiscalía de Nuevo León, que es la que cuenta con una menor tasa de agentes del MP por 100 mil habitantes.

El estado con el mayor aumento en su tasa de fiscales por 100 mil habitantes de 2016 a 2020 fue Sonora (326%), pasando de 2.3 a 9.8. En los estados que más incrementaron en este indicador le siguen las fiscalías de Puebla (215%) y Guerrero (119%). Por su parte, los estados con las disminuciones más grandes en su tasa en este periodo fueron: Nuevo León (39%), Durango (36%) y Veracruz (23%).

GRÁFICA 5.

Tasa de fiscales o agentes del ministerio público por 100 mil habitantes a nivel estatal

Ordenado de mayor a menor para el año 2020



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatales (CNPJE, 2017-2020).

Nota: Si quieres consultar los valores para todos los años, descarga la base de datos disponible en www.impunidadcero.org

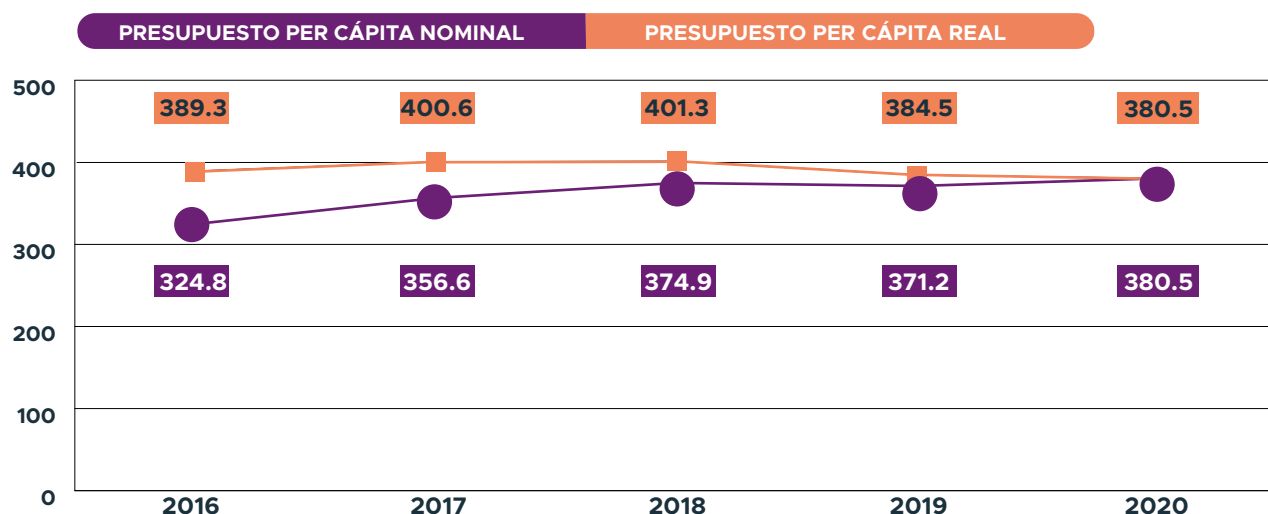
II. Presupuesto per cápita de la fiscalía o procuraduría

El presupuesto per cápita que ejercen las fiscalías y procuradurías es clave para satisfacer las necesidades institucionales y, con ello, mejorar la procuración de justicia. Respecto a este último punto, se ha encontrado que existe una relación entre el presupuesto ejercido en el combate a la impunidad y los niveles de impunidad de cada entidad federativa.¹⁰ Por ejemplo, los estados que menos gastan en combatir la impunidad presentan niveles más altos de impunidad en homicidio doloso. Para medir el gasto per cápita de las fiscalías y procuradurías del país utilizamos el presupuesto ejercido anualmente¹¹ por cada institución,¹² reportado en las cuentas públicas estatales.¹³

La gráfica 6 muestra la evolución del presupuesto destinado a las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. A pesar de que en términos nominales el presupuesto estatal destinado a estas instituciones aumentó 17.1% de 2016 a 2020, en términos reales, es decir, tomando en cuenta los efectos de la inflación, disminuyó 2.3% lo destinado en el mismo periodo.

GRÁFICA 6.

Presupuesto per capita ejercido por las fiscalías o procuradurías estatales



Fuente: Estados presupuestarios de cuentas públicas estatales 2020, proyecciones de población del Conapo y deflactor del pib de la SHCP base 2020.

¹⁰ "Presupuesto estatal para el combate a la impunidad. Cuánto gastan los estados y qué impacto tiene en la seguridad y la justicia", Impunidad Cero, 2020. Disponible en <https://www.impunidad-cero.org/uploads/app/articulo/157/contenido/1632842893Y53.pdf>.

¹¹ Se utiliza el gasto devengado ya que es el momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

¹² Presupuesto devengado reportado en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos, en su clasificación administrativa.

¹³ Para conocer el gasto ejercido de 2016 a 2019, se utilizó la base de datos desarrollada en la investigación "Presupuesto estatal para el combate a la impunidad...", op. cit.

Históricamente, la Fiscalía de Chihuahua ha sido la que más presupuesto ha ejercido, con más de \$1,000 pesos per cápita anuales de 2016 a 2019. Sin embargo, durante 2020 tuvo una reducción de 37.5% en el presupuesto ejercido, esto debido a un subejercicio de la mitad del monto presupuestado inicialmente para ese año.¹⁴ Aun con este subejercicio, para 2020 fue la segunda fiscalía con mayores recursos ejercidos per cápita, después de la Ciudad de México. Por su parte, la Fiscalía de Baja California tuvo un incremento de 58% en el presupuesto ejercido per cápita de 2019 a 2020.

Del lado opuesto están Tlaxcala, Yucatán y Veracruz, quienes históricamente son las entidades que destinan menos presupuesto a nivel nacional a sus instituciones de procuración de justicia. De 2019 a 2020 la Procuraduría de Tlaxcala aumentó su gasto en 48%, a pesar de ser la institución que menos presupuesto ejerce a nivel nacional. Destaca el caso de la Fiscalía de Jalisco, la cual ocupaba los primeros lugares en presupuesto per cápita durante 2016, 2017 y 2018, pero en 2019 tuvo una disminución en su presupuesto per cápita y para 2020 pasó a \$267.1 pesos, lo cual representa una disminución de 60% de 2016 a 2020.

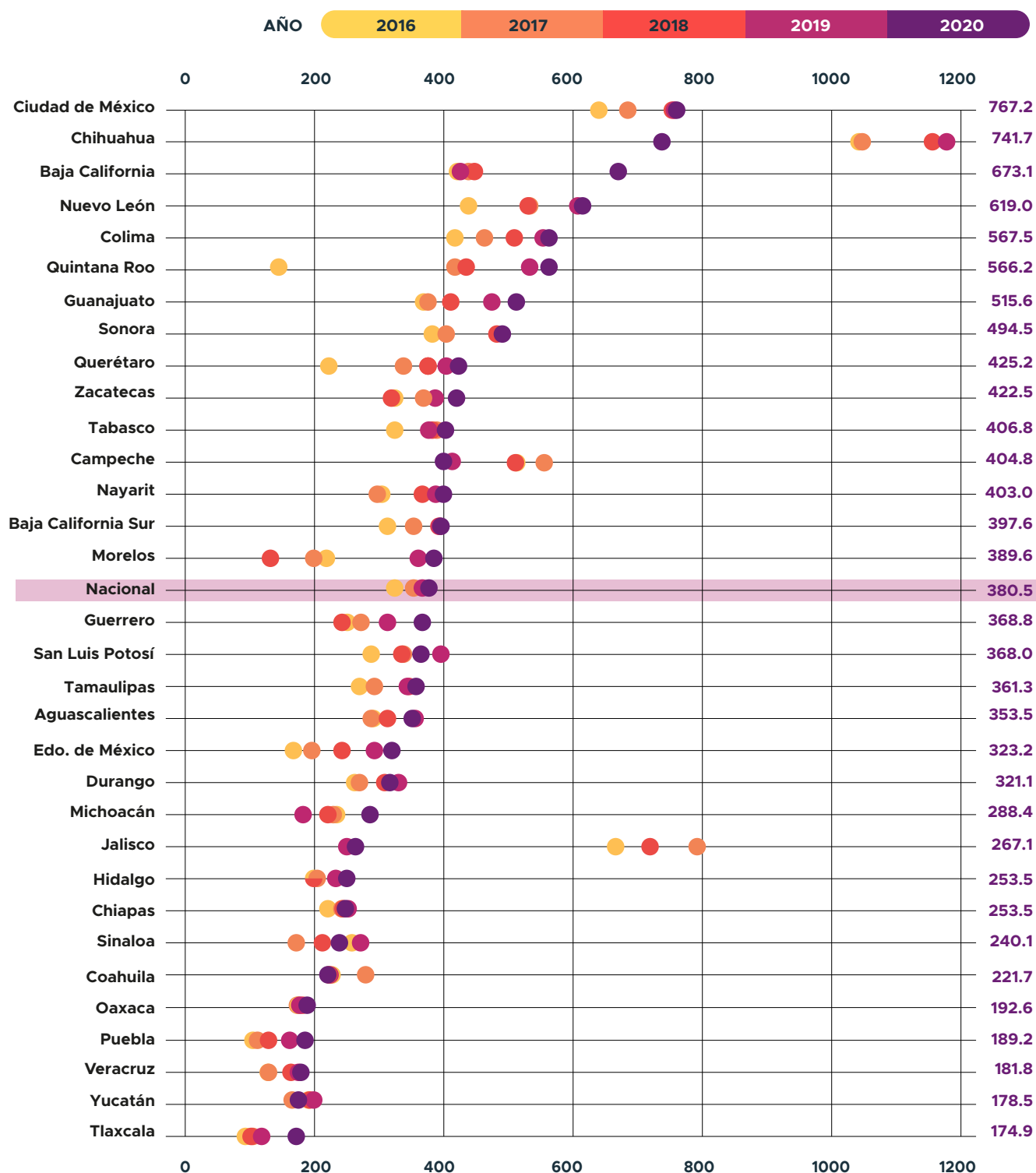
Este indicador también nos muestra las capacidades reales y efectivas de las procuradurías y fiscalías estatales para brindar atención a la ciudadanía. La primera hace mención a las condiciones estructurales (instalaciones, recursos materiales, papelería, etc.) y la segunda a la organización de estas instituciones (aptitud de gestión, desarrollo de política criminal, distribución del trabajo, modelos de atención, entre otros).

¹⁴ De los \$5,518.9 millones de pesos que se tenían presupuestados para 2020, la Fiscalía únicamente ejerció \$2,819.7 millones. Esto pudo ser causado porque 2020 fue un año atípico debido a la contingencia sanitaria por la enfermedad de covid-19.

GRÁFICA 7.

Presupuesto per capita ejercido por las procuradurías y fiscalías generales.

Ordenado de mayor a menor para el año 2020



Fuente: Cuentas públicas estatales y proyecciones de la población del Conapo.

Nota: Si quieres consultar los valores para todos los años, descarga la base de datos disponible en www.impunidadcero.org

III. Transformación digital

La contingencia sanitaria causada por el virus SARS CoV-2 (covid-19) causó que la administración pública y la administración de justicia en particular aceleraran la digitalización de sus instituciones. Debido a esto, la mayoría de fiscalías y procuradurías del país incorporó tecnologías de la información y comunicación (TIC) en sus procesos de denuncia.

A pesar de que existe una brecha digital que imposibilita que toda la ciudadanía tenga acceso por igual a tecnologías de la información y en consecuencia a estos desarrollos, la existencia de canales alternativos de denuncia, como las plataformas o aplicaciones de denuncia digital, cabinas de denuncia o la incorporación de tabletas electrónicas en el proceso, puede ayudar a despresurizar la carga de trabajo de las agencias del MP y a que la población se acerque a las autoridades de una forma más eficaz y accesible.

El indicador de transformación digital se integra por cinco elementos agrupados de la siguiente manera: 1) existencia de plataformas de denuncia en línea, 2) existencia de canales alternativos de recepción de denuncias, 3) capacitaciones sobre sistemas de información a los MP, 4) sistemas informáticos eficientes y 5) la incorporación de la transformación digital dentro de su plan de trabajo.

1) Existencia de plataformas de denuncia en línea

Consideramos elemental valorar si las instituciones de procuración de justicia cuentan con plataformas de denuncia en línea, pues estas herramientas cumplen un papel fundamental en los procesos de transición y transformación digital, toda vez que son estas plataformas las que garantizan el acceso a la justicia digital. El criterio que tomamos en consideración para la evaluación de este rubro es que dichas plataformas cuenten con un sistema de denuncia de delitos y no se encuentren solamente habilitadas para hacer trámites como constancias de robo, extravío o “predenuncia” en línea, es decir, que permitan que a la persona usuaria se le asigne un número de carpeta de investigación y no tenga que trasladarse de forma física a una agencia. Al respecto, 12 de las fiscalías y procuradurías del país¹⁵ cuentan con una plataforma de denuncia en línea que se ajusta a este criterio. Respecto a este punto, cabe destacar las buenas prácticas

¹⁵ Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa.

de los estados de Michoacán y Nuevo León, ya que sus plataformas facilitan el procedimiento de denuncia para los usuarios, pues tienen asesoramiento respecto a los trámites para la presentación de una denuncia y seguimiento de una carpeta de investigación.

2) Existencia de canales alternativos de recepción de denuncias

Este eje contempla la necesidad de que las instituciones de procuración de justicia tengan canales alternos de recepción de denuncias, tales como un número de teléfono o WhatsApp, o una plataforma de videollamada, lo que crea un medio adicional para fortalecer el vínculo de cercanía y comunicación entre las personas usuarias y las diferentes fiscalías o procuradurías.

Además de que cuenten con sitios de predenuncia o vías de comunicación como WhatsApp, números de teléfono, buzón de voz, entre otros, para la evaluación de este punto tomamos en consideración la disposición de crear mecanismos digitales para denunciar, garantizando el acceso a la justicia y evitando los primeros episodios de revictimización y negativas de servicio, lo que ocasiona desconfianza y rechazo a las autoridades. En este eje, 21 estados¹⁶ cumplieron con dicho criterio.

Se destacan las buenas prácticas de las fiscalías de Nuevo León y Querétaro. En el caso de la Fiscalía de Nuevo León, la institución cuenta con la posibilidad de denunciar por videollamada a través de cualquier dispositivo y en cualquier momento, así como la existencia de cabinas de denuncia en distintos puntos del estado. Mientras que en Querétaro destaca la implementación del uso de tabletas electrónicas para que los policías puedan levantar denuncias.

3) Capacitaciones sobre sistemas de información a los agentes del MP

No podemos hablar de la existencia de una justicia digital sin que los operadores jurídicos se encuentren capacitados para utilizar los sistemas de información y las plataformas digitales. Por ello consideramos importante no sólo si sus servidores públicos cuentan con capacitaciones sobre el uso de sistemas informáticos, sino que lo demostraran mediante evidencia que sustentara sus afirmaciones.

¹⁶ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Al respecto, 13 fiscalías¹⁷ declararon que han realizado capacitaciones a los y las operadoras y enviaron alguna evidencia que lo comprobara, como fotografías o la descripción de los cursos impartidos a su personal.

4) Sistemas informáticos eficientes

Para componer este eje temático se consideró si las instituciones de procuración de justicia cuentan con sistemas de información que permitan la trazabilidad de las carpetas de investigación a través de un número único de caso, que apoyen en el seguimiento de los actos de investigación, que tengan la posibilidad de realizar gestiones de investigación así como tener acceso a la carpeta de investigación, tanto víctimas como imputados.

Dentro de la evaluación de sistemas informáticos eficientes se consideraron los siguientes criterios:

- A) Que las instituciones cuenten con un sistema informático.
- B) Que el sistema informático genere un Número Único de Caso (NUC) para cada carpeta de investigación.
- C) Que todos los agentes de ministerios públicos y policías de investigación cuenten con algún grado de acceso al sistema informático.
- D) Que el sistema informático permita darles seguimiento a los actos de investigación.
- E) Que el sistema permita que las víctimas e imputados tengan acceso a su carpeta de investigación.

Respecto a este punto, 29 fiscalías y procuradurías declararon contar con algún sistema informático, 28 dijeron que el sistema informático con el que cuentan genera un Número Único de Caso y 24 informaron que dicho sistema permite el seguimiento de actos de investigación. Además, en 20 fiscalías los agentes del MP o policías de investigación tienen acceso en algún grado al sistema informático y sólo en dos el sistema permite el acceso a su carpeta de investigación tanto a víctimas como a imputados.

¹⁷ Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora.

5) La institución considera el componente de transformación digital dentro de su plan de trabajo

Por último, en este componente quisimos analizar la procuración de justicia digital hacia el futuro, pues más allá de la contingencia sanitaria causada por el virus SARS CoV-2 (covid-19), las dinámicas hacia una nueva normalidad deben seguir incluyendo mecanismos digitales, pensando en que esta modalidad de justicia avance para quedarse. Por eso, preguntamos a las fiscalías y procuradurías si la institución cuenta con un eje de transformación digital dentro de su plan de trabajo. Al respecto, 13 procuradurías y fiscalías declararon contar con un eje de transformación digital dentro de su plan de trabajo¹⁸ y proporcionaron información que lo sustenta.

Índice de transformación digital

Con la información anterior se integró el Índice de transformación digital. Con base en los criterios de evaluación descritos a detalle en el anexo 2,¹⁹ se asignó a la institución un puntaje de 1 cuando cumplía con el criterio en su totalidad y un 0 si no lo cumplía en absoluto. En algunos casos se asignó medio punto (0.5) a los estados que no cumplen con el criterio en su totalidad.

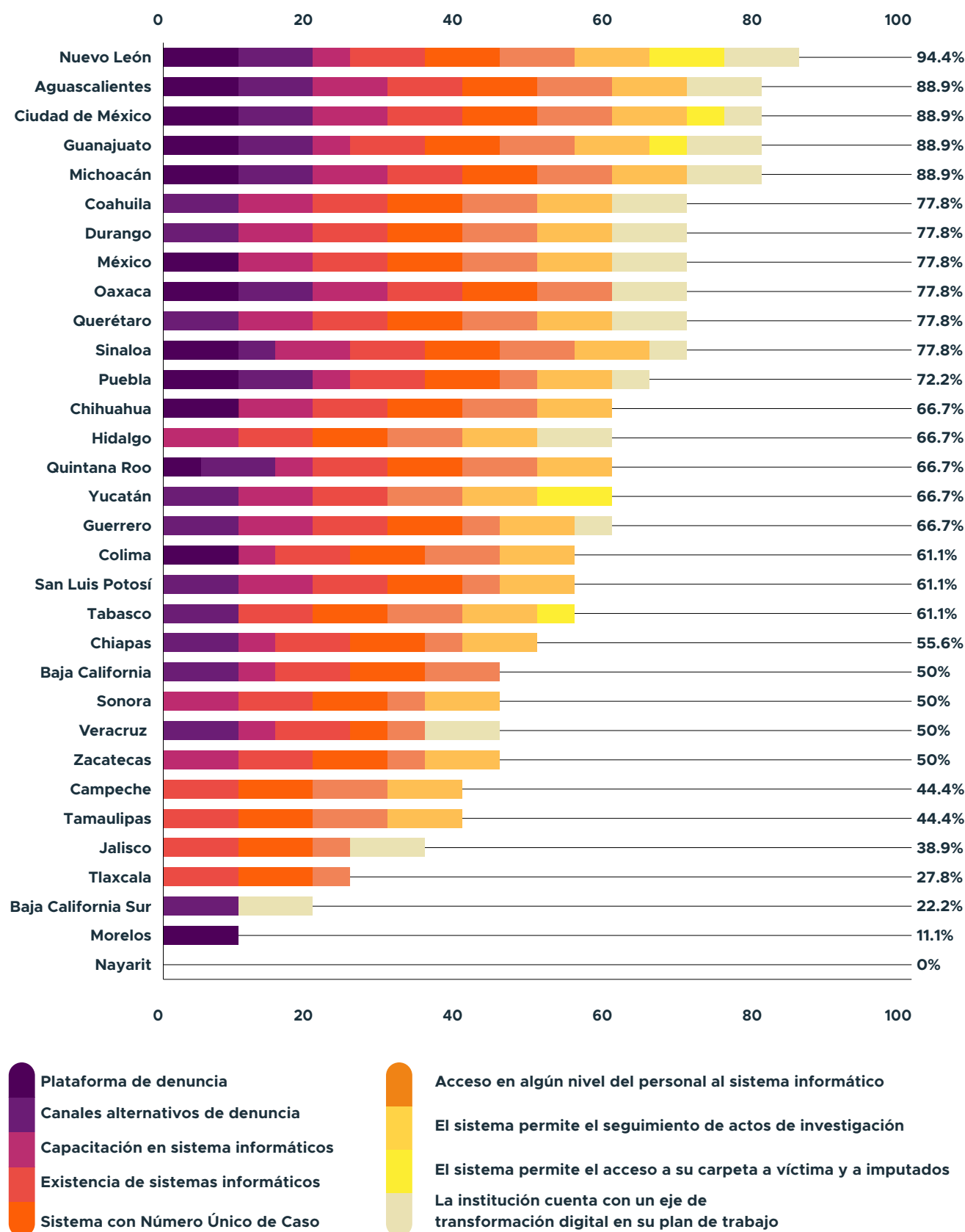
De acuerdo con lo anterior, la Fiscalía de Nuevo León es la mejor evaluada respecto a transformación digital (94.4%), seguida de las instituciones de procuración de justicia de Aguascalientes, Ciudad de México, Guanajuato y Michoacán (88.9%). Todas estas instituciones cuentan con buenas prácticas respecto a los sistemas informáticos y plataformas de denuncia, las cuales se describen a detalle en los criterios de evaluación del anexo 2.

Del lado opuesto, Nayarit es el estado peor evaluado, ya que no contestó la solicitud de información de transformación digital, fuente de información primaria para construir este indicador. Le siguen las fiscalías de Morelos (11.%), Baja California Sur (22.2%) y Tlaxcala (27.8%).

¹⁸ Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Veracruz.

¹⁹ Anexo 2. Criterios de evaluación, disponible para descarga en www.impunidadcero.org.

GRÁFICA 8.
Índice de transformación digital



Fuente: Elaboración propia a partir de solicitudes de información realizadas a las fiscalías y procuradurías estatales.

Cabe aclarar que este índice es el primer acercamiento para medir la transformación digital de las instituciones de procuración de justicia, y está basado en las respuestas a las solicitudes de información. Por esta razón, es un indicador que se irá perfeccionando en la medida en que contemos con más información del funcionamiento de las plataformas y de los sistemas informáticos con los que cuentan dichas instituciones.

Indicadores de operación

I. Carga de trabajo por ministerio público

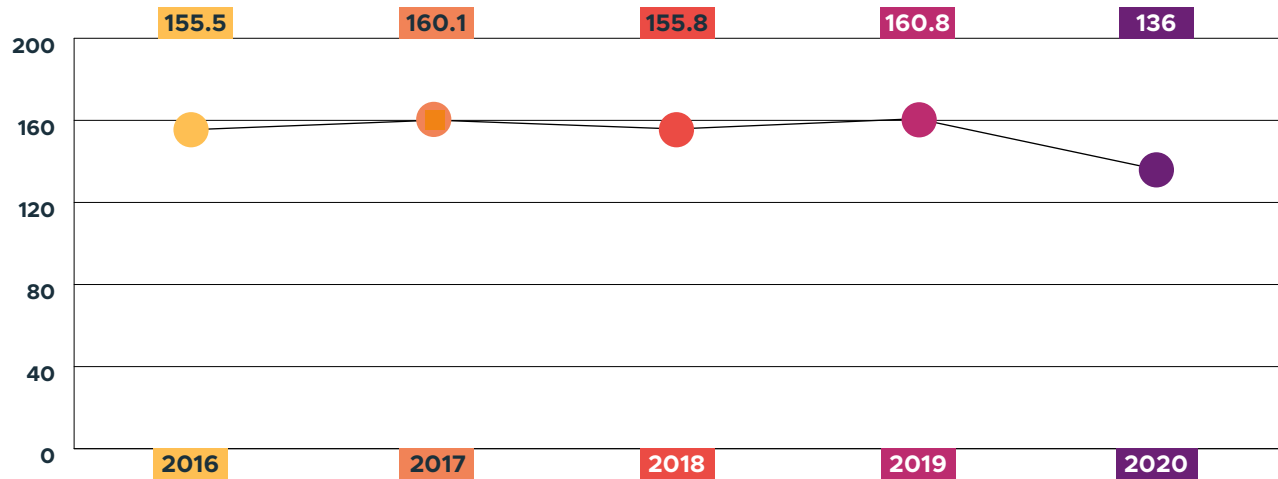
El indicador de carga de trabajo refleja cuántos casos atiende cada fiscal o agente del MP al año. Este indicador está relacionado con el número de fiscales o agentes del MP con los que cuentan las instituciones, y con el número de investigaciones que se inician. A su vez, el número de investigaciones iniciadas depende tanto del fenómeno delictivo en cada entidad, como de si las víctimas de los delitos deciden denunciarlos.

Debido a la estrecha relación entre carga de trabajo y agentes del MP por 100 mil habitantes, este indicador no se considera dentro de la elaboración del IEDF, pero su análisis es de suma importancia ya que refleja el equilibrio en el número de casos que se ingresan y el número de fiscales con los que cuentan las instituciones para atender estos casos.

En los últimos cinco años la carga de trabajo por agente del MP ha disminuido 12.6% a nivel nacional, con un promedio nacional de 136 casos anuales por cada fiscal o agente del MP, esto debido principalmente al aumento en la tasa de fiscales a nivel nacional y a una reducción de 12% de 2019 a 2020 en las investigaciones iniciadas.²⁰ Es necesario considerar que 2020 fue un año atípico debido a la contingencia sanitaria, lo cual pudo haber afectado en el número de investigaciones que iniciaron las instituciones.

De igual forma este indicador nos refleja la facultad de criterio para determinar la gestión de trabajo en cada procuraduría o fiscalía. Es importante observar que no existe un modelo único que determine el criterio para el registro, manejo y distribución de la carga de trabajo por agente del MP, por lo que es decisión de cada institución.

²⁰ De acuerdo con información de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia (2020 y 2021).

GRÁFICA 9.**Carga de trabajo por fiscal o agente del ministerio público**

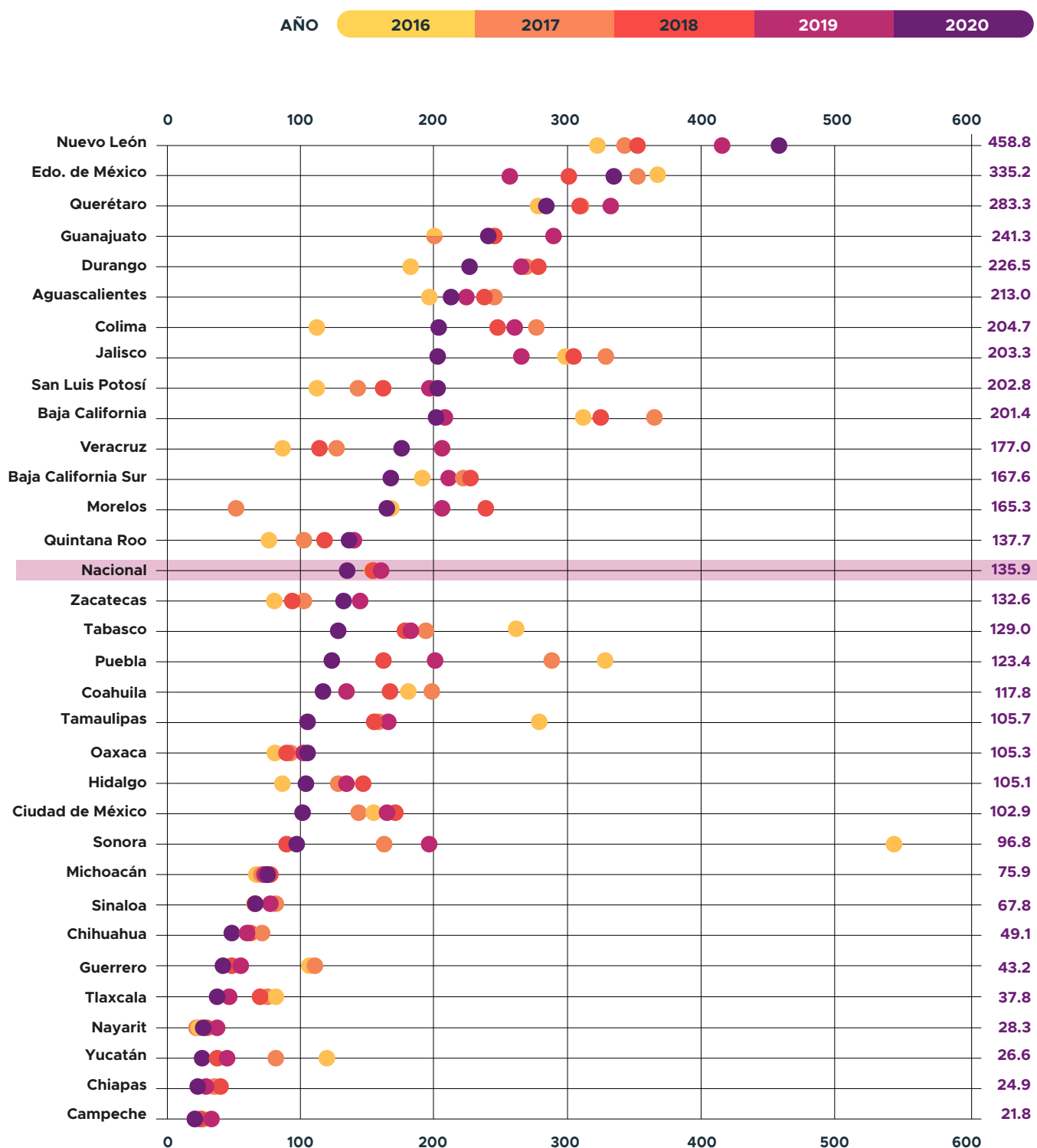
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia (2017-2021).

Si analizamos el indicador por entidad federativa podemos encontrar diferencias importantes entre la carga de trabajo de las fiscalías y procuradurías estatales. Para 2020 la Fiscalía de Nuevo León es la que presenta una mayor carga de trabajo (con 458.8 casos anuales por fiscal), ya que es la de menor tasa de agentes del MP por 100 mil habitantes. Le siguen las fiscalías del Estado de México (335.2) y de Querétaro (283.3). Por su parte, las fiscalías con menor carga de trabajo por fiscal son las de los estados de Campeche (21.8), Chiapas (25) y Yucatán (26.6).

GRÁFICA 10.

Carga de trabajo anual por fiscal o agente del ministerio público estatal

Ordenado de mayor a menor para el año 2020



Fuente: Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (2017-2021).

Nota: Si quieres consultar los valores para todos los años, descarga la base de datos disponible en www.impunidadcero.org

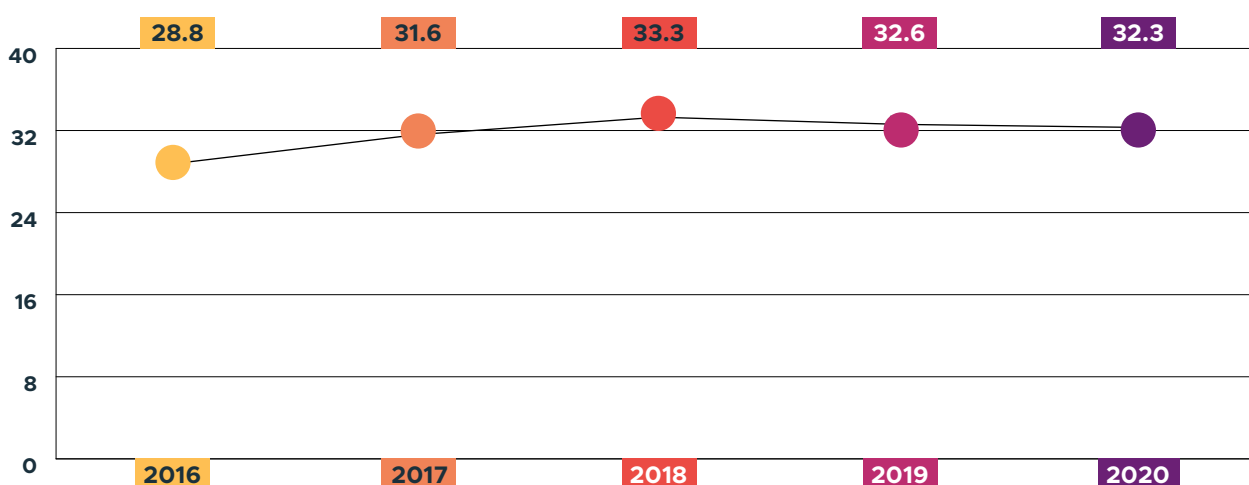
II. Tiempo de espera en el Ministerio Público

En esta edición del Índice, para el indicador de tiempo de espera en el MP se utilizó el porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en promedio en ser denunciados. A pesar de que algunos casos, por su naturaleza, serán más complejos de denunciar y tardarán más en ser denunciados (como los delitos cometidos con violencia), la mayoría de los delitos que conocen las fiscalías son delitos simples que deberían de denunciarse en menos de cuatro horas. Por ejemplo, para 2020 los robos representaron 33% del total de la incidencia delictiva y de éstos, más de la mitad (62.4%) fue cometida sin violencia.²¹ En los últimos cinco años este porcentaje aumentó 12.2% a nivel nacional, y de 2019 a 2020 hubo una ligera reducción de 1%.

GRÁFICA 11.

Tiempo de espera en el Ministerio Público

Porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en promedio para ser denunciados ante el MP.



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

A nivel estatal, la fiscalía con mayor porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en ser denunciados durante 2020 fue la de San Luis Potosí (51.3%), seguida de las del Estado de México (46.9%), Ciudad de México (45%), Tabasco (43%) y Morelos (42%). Del lado opuesto se encuentran las fiscalías de Sonora (9.6%), Colima (12.8%), Jalisco (14.3%), Nuevo León (15.2%) y Baja California Sur (15.4%).

²¹ Delitos del fuero común, SESNSP, corte agosto de 2021.

TABLA 2.**Tiempo de espera en el Ministerio Público**

Porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en promedio para ser denunciados ante el MP.

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020
San Luis Potosí	39.3	29.1	28.4	41.3	51.3
México	37.4	43.5	45.1	50.2	46.9
Ciudad de México	37.6	44.5	38.6	47.3	45.0
Tabasco	34.3	42.1	30.7	32.6	43.0
Morelos	36.0	31.1	42.5	40	42.0
Guerrero	39.5	37.4	33	18.3	40.1
Tlaxcala	23.5	47.9	34.8	36.3	39.0
Michoacán	43.2	32.6	26.2	36.5	36.8
Puebla	41.3	36.7	48.3	40.4	36.0
Coahuila	31.2	23.3	28.3	24.8	34.1
Oaxaca	39.4	48.2	49.6	18.3	32.6
Nacional	28.8	31.6	33.3	32.6	32.3
Hidalgo	22.3	23.6	27.4	34.8	30.6
Nayarit	18.0	27.4	15.2	16.5	30.2
Querétaro	23.5	19.0	20.5	23.8	29.7
Tamaulipas	24.6	18.5	14.3	25.4	27.9
Veracruz	31.5	37.4	28.5	29.9	27.2
Zacatecas	19.3	13.3	27.4	12.2	27.0
Chiapas	28.5	28.3	25.1	22.7	26.8
Aguascalientes	24.7	26.0	22.8	29.9	26.1
Sinaloa	22.3	28.0	33.7	15.6	25.1
Durango	27.3	10.3	32.5	21.4	25.0
Guanajuato	15.7	24.9	28.3	14.1	23.6
Yucatán	20.0	28.7	30.3	29.5	20.9
Campeche	29.2	31.7	46	29.6	19.7
Chihuahua	11.0	13.5	15.8	13.6	19.6
Baja California	11.5	16.1	16.4	10.5	18.0
Quintana Roo	29.8	19.7	25.5	27.2	16.7
Baja California Sur	19.2	16.8	13.4	15.8	15.4
Nuevo León	17.9	18.0	24.3	18.8	15.2
Jalisco	20.9	19.1	30.1	31.3	14.3
Colima	13.6	10.3	15.7	15.6	12.8
Sonora	22.0	13.2	22.8	25.1	9.6

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

El desempeño de este indicador muestra la necesidad de que las fiscalías y procuradurías del país cuenten con canales alternativos de recepción de denuncias, como plataformas digitales de denuncia. Estas herramientas pueden disminuir el tiempo invertido en denunciar y, en consecuencia, mejorar la percepción ciudadana respecto a la atención recibida en el MP.

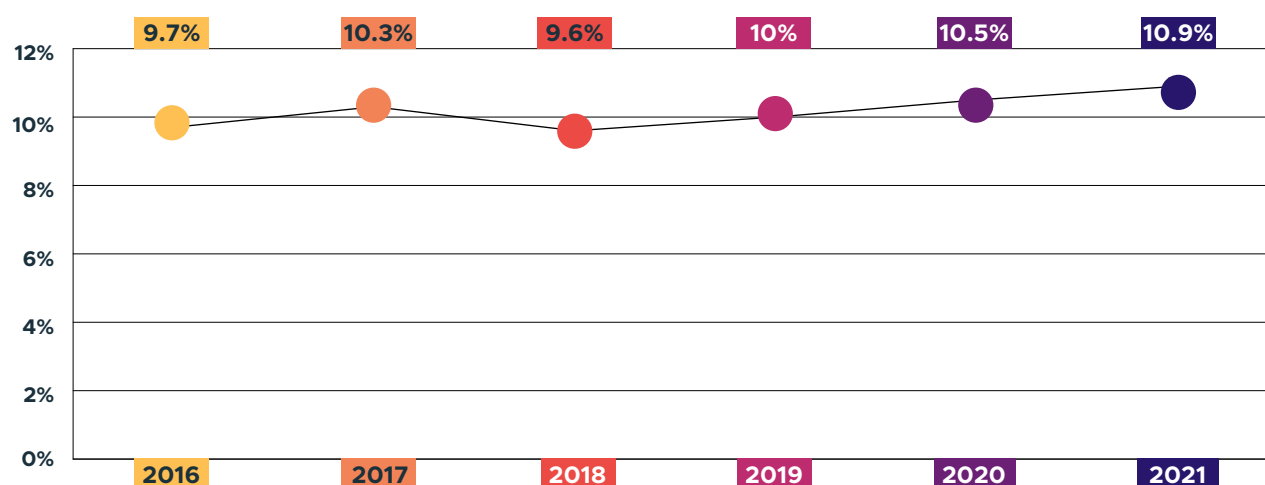
Indicadores de resultado

I. Confianza en las fiscalías estatales y en el Ministerio Público

La confianza es un elemento primordial para generar legitimidad en las instituciones de procuración de justicia, lo que puede incentivar la denuncia y aumentar la probabilidad de esclarecimiento de los casos. El indicador de confianza permite conocer en qué medida los ciudadanos consideran que estas instituciones pueden ayudarles a resolver sus conflictos.

Para este indicador se toma en cuenta el porcentaje de personas que declararon que confían mucho en el MP estatal. Para 2021 este porcentaje fue de 10.9%, y la confianza en estas instituciones ha aumentado 12.4% en los últimos seis años.

GRÁFICA 12.
Porcentaje de mucha confianza en el Ministerio Público estatal



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

La fiscalía con mayor nivel de confianza para 2021 fue la de Nuevo León (19.6%), le siguen la de Aguascalientes (19.4%), Yucatán (18.4%) y Zacatecas (16.3%). Por su parte, las fiscalías y procuradurías con niveles de confianza más bajos son la Ciudad de México (4.2%), Puebla (6.2%), el Estado de México (7.3%) y Tlaxcala (7.4%). Además, las fiscalías con mayores cambios porcentuales en su nivel de confianza en los últimos seis años fueron la del Estado de México, que pasó de un nivel de confianza de 4.4% en 2016 a 7.3% para 2021, y la de Tabasco, cuyo porcentaje de confianza pasó de 8% a 13.1%. Por su parte, la Fiscalía de Puebla contaba con un nivel de confianza de 8.2% en 2016, y bajó a 6.2% para 2021 (lo que representa una reducción de 24%), mientras que la de Guerrero pasó de 10.5% a 9.1% (reducción de 13%) durante el mismo periodo.

Este indicador, además de referirnos al acercamiento que tienen las procuradurías y fiscalías hacia las personas, nos muestra cómo esto permea en la gestión de comunicar un delito. Si no existe certidumbre de trato ni en la comunicación, las personas no tendrán la confianza de acudir a informar que sucedió un delito (en caso de delitos que se investigan por querrela) y será tan sólo en casos extremos o de alto impacto (delitos que se investiguen de “oficio” o denuncia) en donde no haya otra salida que comunicar el delito.

TABLA 3.
Porcentaje de mucha confianza en el Ministerio Público

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nuevo León	15.0	12.9	14.4	14.7	13.0	19.6
Aguascalientes	20.3	16.2	14.2	17.3	9.1	19.4
Yucatán	17.6	17.8	20.4	15.2	17.9	18.4
Zacatecas	15.0	12.7	16.6	18.0	18.9	16.3
Sinaloa	11.1	14.3	14.8	13.4	13.6	15.9
Guanajuato	17.7	17.1	15.7	14.0	16.1	15.6
Tamaulipas	11.4	13.9	11.7	9.1	12.8	15.2
Coahuila	13.3	13.1	11.9	14.6	16.9	14.7
Colima	14.7	13.6	10.7	11.3	16.4	14.5
Jalisco	14.5	14.2	11.3	12.5	10.2	14.4
Campeche	14.8	12.4	12.6	10.7	12.9	14.3
Nayarit	16.0	13.3	9.6	11.8	14.6	14.3
Querétaro	12.3	12.3	13.3	12.0	13.8	14.0

LA TABLA CONTINÚA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

Entidad	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Chihuahua	9.9	11.4	12.6	13.0	11.1	13.9
Durango	12.3	15.6	10.9	15.4	11.8	13.8
Sonora	11.7	13.3	12.9	9.2	10.5	13.3
Tabasco	8.0	10.1	9.8	7.7	9.0	13.1
Baja California Sur	11.5	11.4	6.4	8.0	8.3	12.9
San Luis Potosí	10.7	14.7	10.1	9.3	8.9	12.6
Michoacán	10.4	9.4	10.1	9.3	9.0	11.7
Oaxaca	10.4	10.8	8.6	9.9	9.7	11.7
Hidalgo	11.2	9.8	12.3	10.7	7.1	11.2
Nacional	9.7	10.3	9.6	10.0	10.5	10.9
Quintana Roo	8.6	10.0	10.5	9.9	10.8	10.2
Chiapas	11.5	10.0	11.4	14.7	9.2	10.1
Baja California	10.3	9.3	9.7	12.6	10.5	9.3
Guerrero	10.5	11.2	9.6	8.4	11.5	9.1
Morelos	6.3	5.3	6.2	7.4	9.7	9.1
Veracruz	7.7	6.8	9.8	12.0	10.6	9.0
Tlaxcala	7.7	8.8	6.6	8.1	8.5	7.4
México	4.4	7.2	5.1	6.1	8.5	7.3
Puebla	8.2	10.2	7.7	6.7	5.4	6.2
Ciudad de México	4.1	2.2	2.7	4.1	4.2	4.2

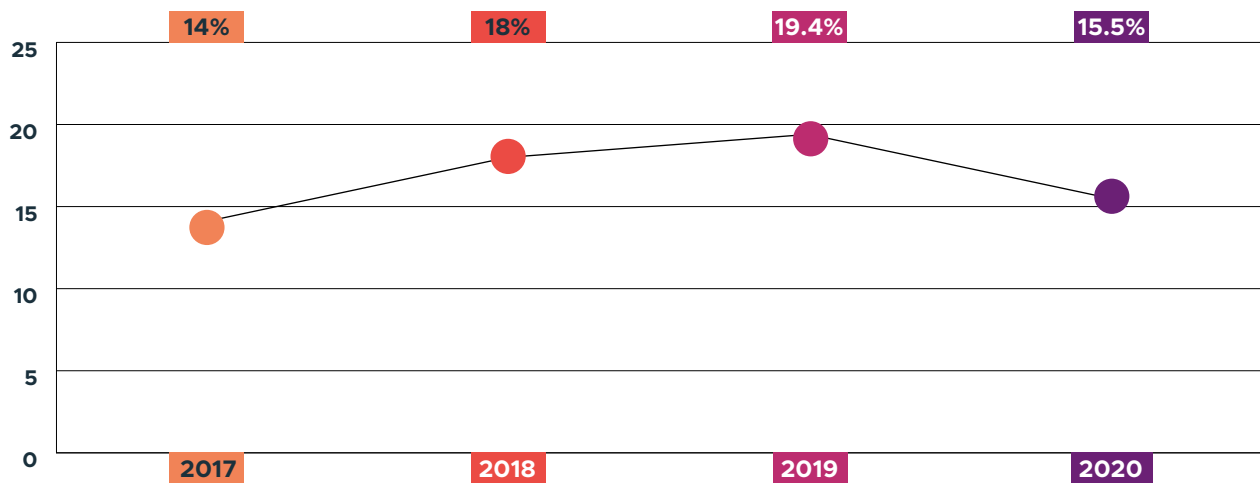
Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe).

II. Efectividad en la resolución de los casos

Este indicador muestra cómo se están resolviendo los asuntos que conocen e investigan las procuradurías y fiscalías estatales. Se consideran como respuestas efectivas las siguientes determinaciones: no ejercicio de la acción penal, abstención de investigar, criterios de oportunidad, incompetencia, acumulación, sobreseimiento, otras causas o decisiones de terminación, carpetas vinculadas a proceso y casos resueltos por justicia alternativa. No se considera el archivo temporal como respuesta efectiva, ya que se ha detectado un uso excesivo de este tipo de determinación y debido a que no cumple con la finalidad de los agentes del MP de esclarecer si hay un delito que perseguir y si existe un probable responsable.

Para calcular la efectividad no es suficiente tomar en cuenta las investigaciones determinadas respecto a las iniciadas en un año, sino que se tiene que considerar el rezago, ya que las fiscalías pueden terminar en un año asuntos que iniciaron en años anteriores. Por esto, para la construcción de este indicador se consideran a su vez las investigaciones pendientes de concluir del año anterior,²² y las salidas efectivas reportadas como tipos de determinaciones en el MES.

GRÁFICA 13.
Efectividad en la resolución de los casos

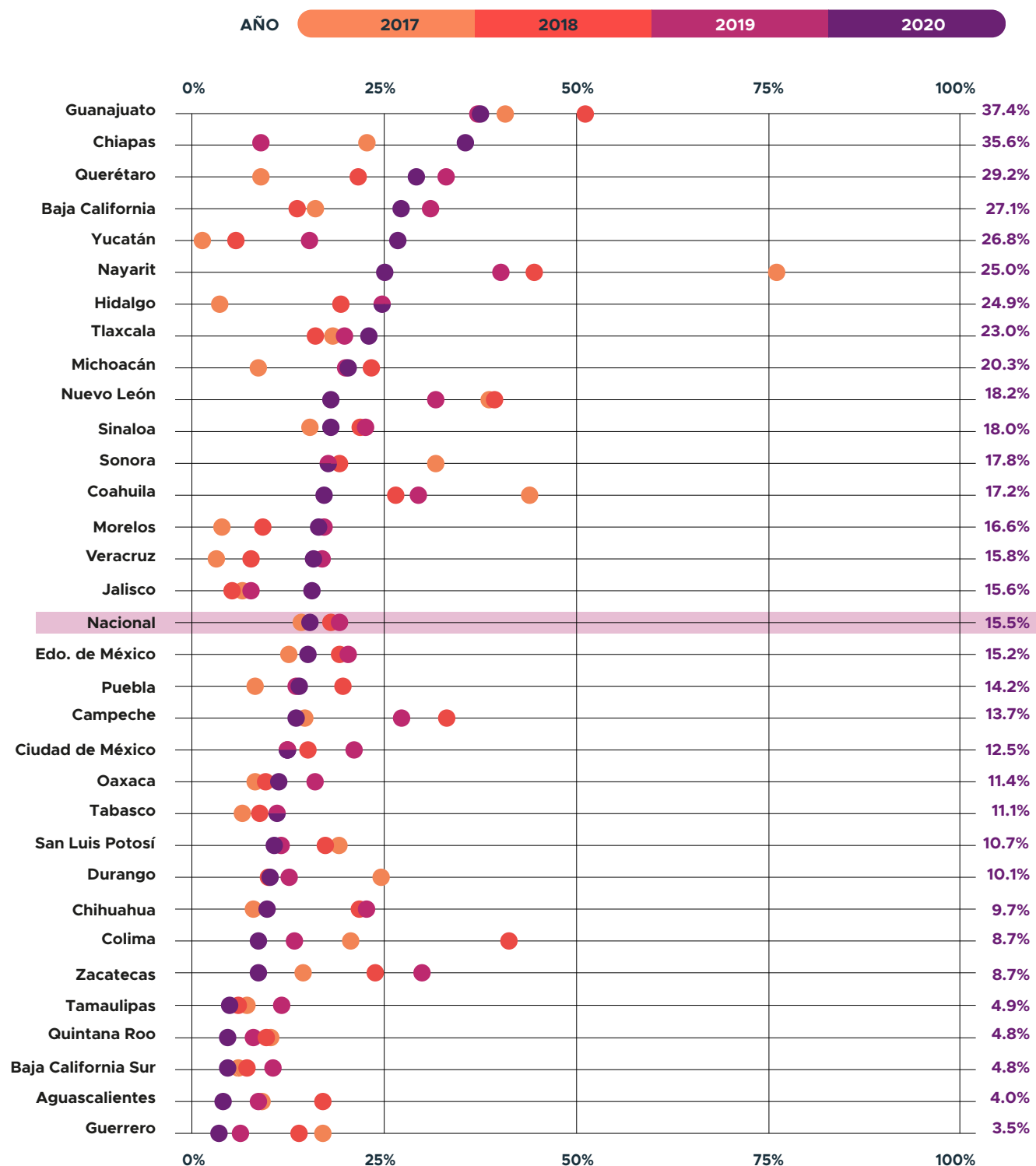


Fuente: Elaboración propia con datos del MES y del INEGI.

Según la información pública que proporcionan las procuradurías y fiscalías, para 2020 la Fiscalía de Guanajuato es la institución con mayor efectividad a nivel nacional (37.4%), le siguen las de Chiapas (35.6%), Querétaro (29.2%) y Baja California (27.1%). Por su parte, las fiscalías peor evaluadas en este sentido son las de Guerrero (3.5%), Aguascalientes (4%), Quintana Roo y Baja California Sur (ambas 4.8%).

²² Reportadas en los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatales del INEGI.

GRÁFICA 14.
Porcentaje de efectividad en la procuración de justicia
 Ordenado de mayor a menor para el año 2020



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

Nota: Si quieres consultar los valores para todos los años, descarga la base de datos disponible en www.impunidadcero.org

En la mayoría de los estados se observa una gran variación anual en el porcentaje de efectividad. A pesar de ser de los indicadores más importantes para medir los resultados de las instituciones de procuración de justicia, estas variaciones sugieren que existen grandes deficiencias en cómo se está reportando esta información por las fiscalías y procuradurías, tanto al INEGI como a la Segob. Esto resalta la importancia de que las instituciones cuenten con sistemas de información que les ayuden en su operación diaria, pero también para los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas.

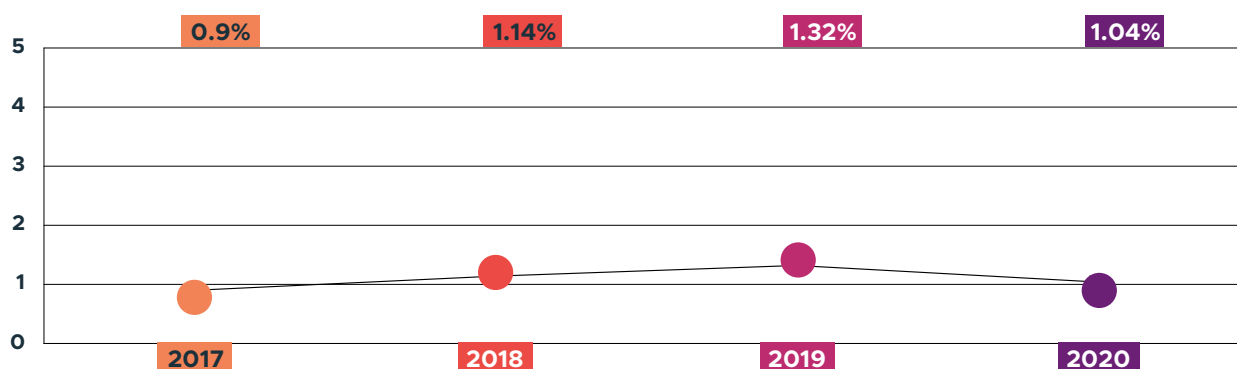
III. Probabilidad de esclarecimiento del delito

El esclarecimiento del delito hace referencia a la posibilidad de conocer la verdad del hecho denunciado, así como la facultad de ser determinado, es decir, que el asunto se resuelva por medio de uno de los mecanismos procesales contemplados en el rubro de efectividad.

La probabilidad de esclarecimiento del delito se calcula con base en el porcentaje de efectividad, así como con el porcentaje de delitos denunciados que iniciaron una carpeta de investigación (la cifra inversa de la cifra negra). Este indicador nos dice la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca. A nivel nacional, este indicador tiene un comportamiento muy similar a la efectividad, es decir, si aumenta la efectividad también aumentará la probabilidad de esclarecimiento de los delitos.

A pesar de que de 2017 a 2019 este indicador presentó una tendencia al alza (pasó de 0.9% a 1.32%), para 2020 la probabilidad de esclarecimiento disminuyó a 1.04%. Es decir, la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca en México es sumamente baja, rondando 1%.

GRÁFICA 15.
Probabilidad del esclarecimiento del delito

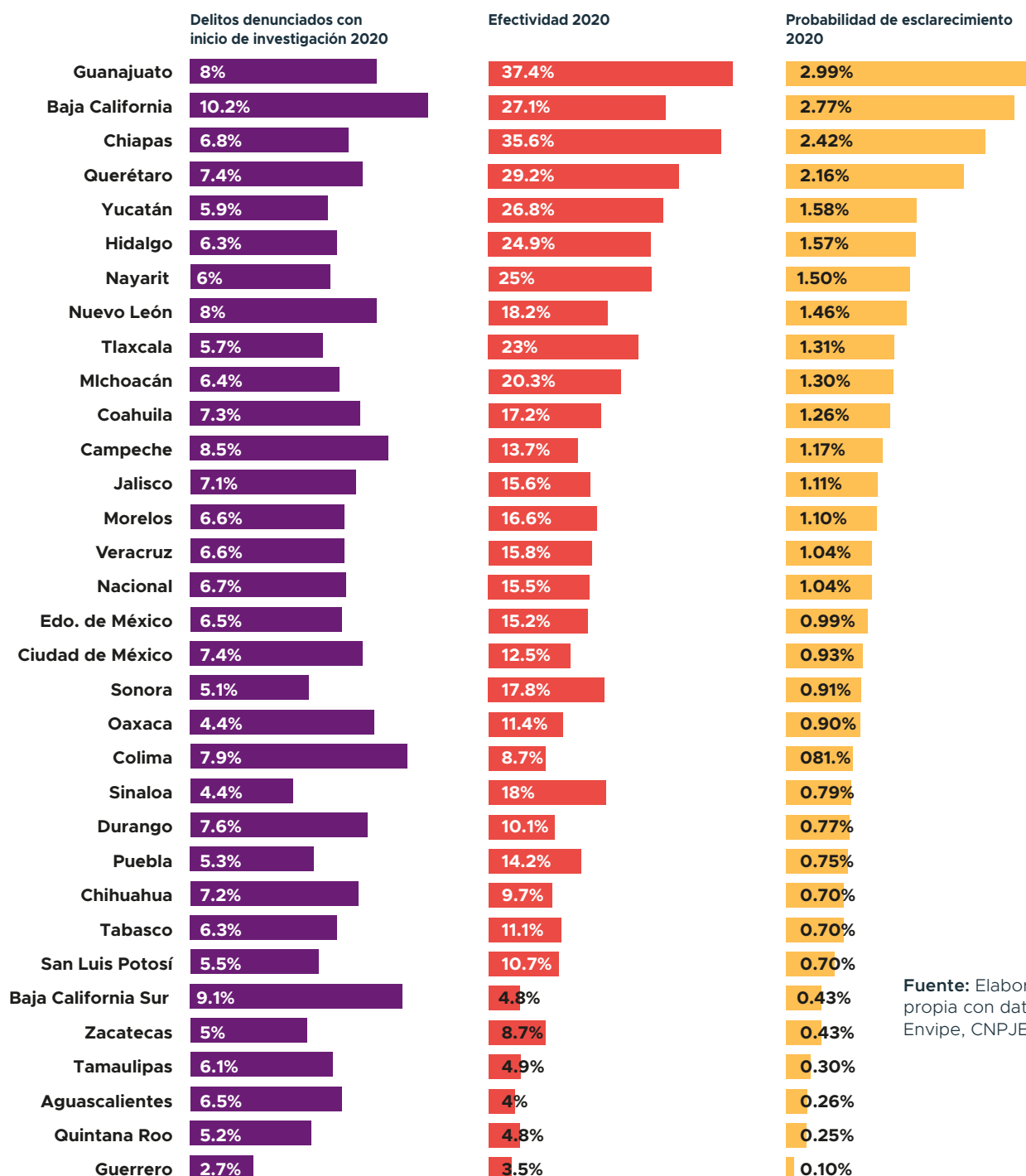


Fuente: Elaboración propia con datos de la Envipe y CNPJE y MES.

A nivel estatal, la fiscalía que cuenta con una mayor probabilidad de esclarecimiento del delito, aunque con un porcentaje muy bajo, es la del estado de Guanajuato (2.99%). Le siguen los estados de Baja California (2.77%) y Chiapas (2.42%). Por su parte, los estados en los que hay una menor probabilidad de que se esclarezcan los delitos son Guerrero (0.1%), Quintana Roo (0.25%) y Aguascalientes (0.26%).

GRÁFICA 16.

Probabilidad de esclarecimiento del delito 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Envepe, CNPJE y MES.

Si bien los estados de Guanajuato, Baja California, Chiapas y Querétaro tienen la mayor probabilidad de que los delitos se esclarezcan, en todos los casos la probabilidad es menor a 3%, lo que resalta la urgencia de que estas instituciones fomenten la denuncia, mejoren sus porcentajes de efectividad y la calidad de la información necesaria para la medición de este indicador.

IV. Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión

Las órdenes de aprehensión fungen de forma excepcional como un mecanismo de conducción al proceso o de cautela hacia la persona imputada, en el caso que los citatorios u órdenes de comparecencia no hayan cumplido su objetivo. El agente del MP o fiscal podrá solicitarlas al juez de control siempre y cuando haya demostrado la existencia de circunstancias que evidencien la posibilidad de que la persona imputada evada la acción de la justicia.

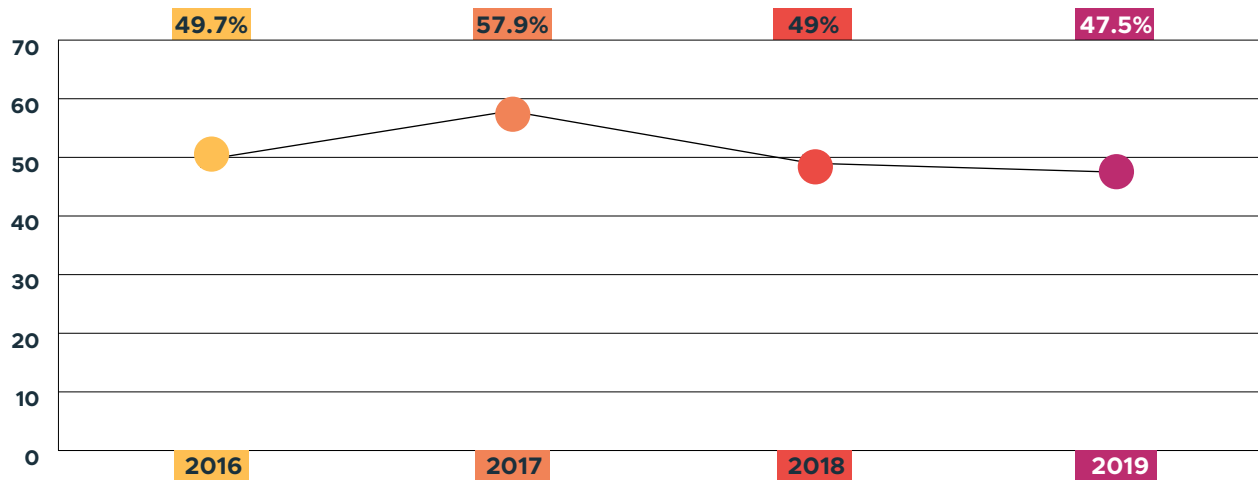
Este indicador se calcula como el porcentaje de órdenes de aprehensión cumplimentadas respecto a las órdenes de aprehensión en trámite.²³ Este dato es esencial porque permite identificar los casos en los que el MP logró contar con datos de prueba suficientes para determinar las probables responsabilidades de las personas investigadas, que el juez emita una orden de aprehensión y que ésta logre llevarse a cabo.

En los últimos cinco años, a nivel nacional, este indicador se ha mantenido por encima de 45% de órdenes de aprehensión cumplimentadas y por debajo de 60%. Es decir, del total de órdenes de aprehensión giradas, sólo se logra cumplimentar menos de la mitad (47.5% para 2019).

Lo anterior nos advierte de la poca pericia de las instituciones de procuración de justicia para accionar el sistema, más allá de contar con la presencia de la persona imputada detenida. Los principales objetivos de la etapa de investigación son, en primer lugar, determinar si existe o no delito que esclarecer y, en segundo lugar, ver si hay o no probable responsabilidad de la(s) persona(s) imputada(s). En caso de que no se cumpla con ambos objetivos el agente del MP tendrá que determinar la carpeta de investigación como archivo temporal o no ejercicio de la acción penal, lo que tiene como consecuencia ineffectividad de las funciones de las instituciones de procuración de justicia.

²³ Las órdenes de aprehensión en trámite se calculan como las giradas durante el año más las pendientes de concluir con las que contaban a inicio del año, es decir, el rezago. Dado que algunas fiscalías no reportan información consistente respecto a las órdenes pendientes, se considera un tope de rezago de 40% respecto a las órdenes giradas.

GRÁFICA 17.
Efectividad en el cumplimiento de
órdenes de aprehensión



Fuente: Elaboración propia con datos del CNPJE.

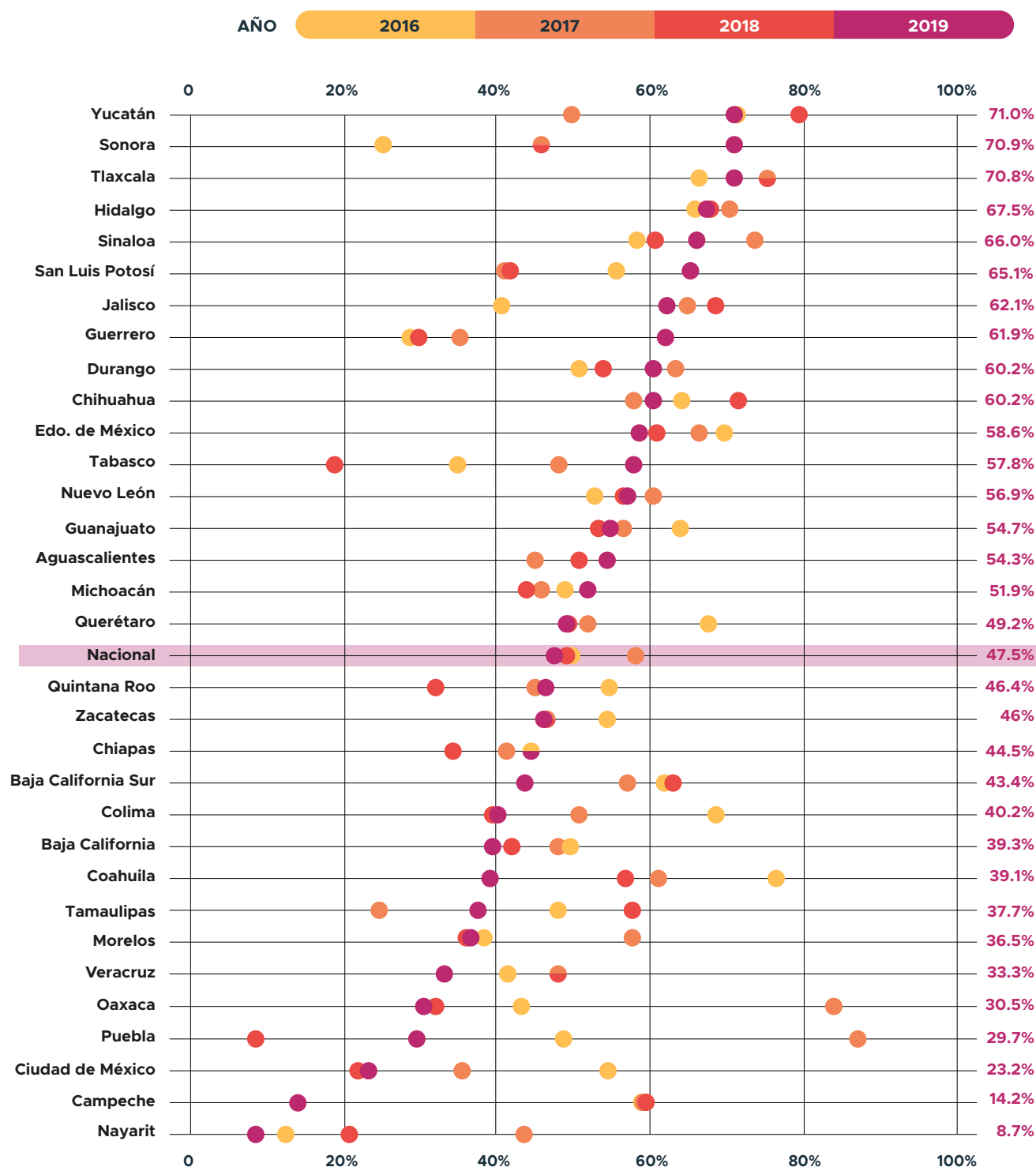
Respecto al comportamiento de este indicador a nivel subnacional, las fiscalías de los estados de Yucatán (71%), Sonora (70.9%) y Tlaxcala (70.8%) son las que cuentan con los mayores porcentajes de cumplimiento en las órdenes de aprehensión. Destaca el caso de Sonora, que pasó de un porcentaje de cumplimiento de 25.3% en 2016 a 70.9% para 2019. Por su parte, los estados con menor cumplimiento en las órdenes fueron Nayarit (8.7%), Campeche (14.2%) y Ciudad de México (23.2%). Estos estados también presentan disminuciones importantes en este indicador en los últimos cuatro años.

En este orden de ideas, el mejoramiento de los porcentajes de cumplimiento en las órdenes de aprehensión refiere no sólo al cumplimiento de los objetivos de la investigación, sino también a la relación entre los agentes del MP o fiscal con los diversos operadores del sistema que funcionan como sus auxiliares, especialmente la policía, que es la autoridad encargada de cumplimentarlas.

GRÁFICA 18.

Efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión

Ordenado de mayor a menor para el año 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del CNPJE.

Nota: Si quieres consultar los valores para todos los años, descarga la base de datos disponible en www.impunidadcero.org

De igual manera que en los indicadores de efectividad, la información proporcionada por las fiscalías al INEGI presenta variaciones importantes de un año a otro, lo que puede reflejar deficiencias en la calidad de la información reportada por las instituciones. Esto destaca nuevamente la relevancia de que los sistemas de información con los que cuentan las instituciones permitan el registro y seguimiento de los actos de investigación, en las distintas etapas del proceso.

V. Impunidad en homicidio doloso

Este indicador es fundamental, ya que muestra la capacidad del Ministerio Público para esclarecer uno de los delitos de mayor impacto social y con menor cifra negra, el homicidio intencional. Para el cálculo se retoman los resultados del estudio “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio”, publicado por Impunidad Cero en 2020.²⁴

Para la construcción de este indicador hicimos solicitudes de información respecto a las sentencias condenatorias por homicidios dolosos, solicitados vía transparencia a los poderes judiciales estatales. Esto debido a que los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatales no permiten desagregar las sentencias condenatorias para los homicidios intencionales, sólo reportan homicidios de forma agregada, tanto dolosos como culposos. En este apartado presentamos la información más reciente y confiable para cada estado.²⁵

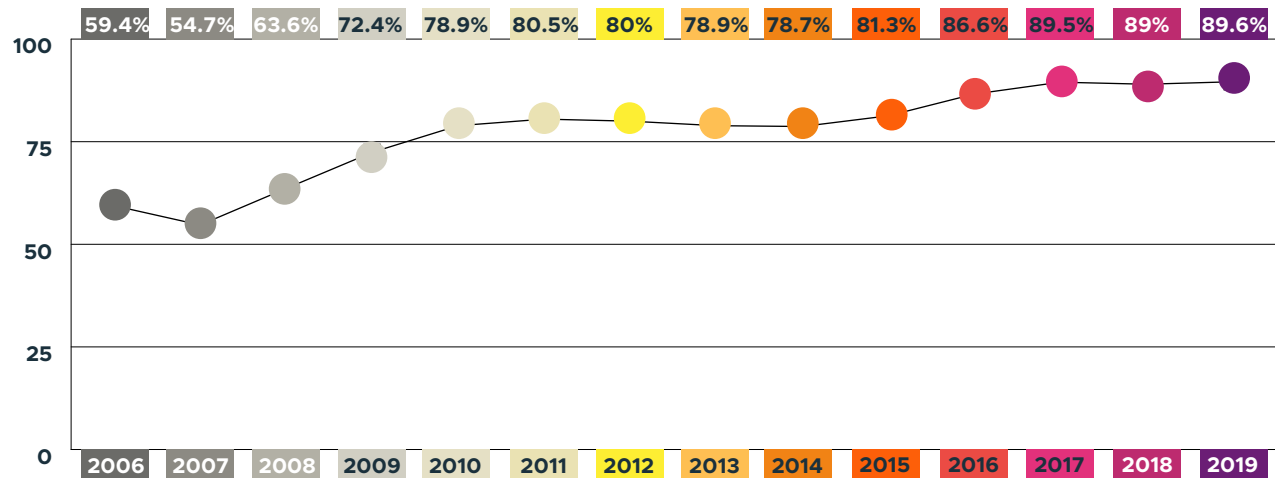
Como se observa en la gráfica 19, desde su medición, la impunidad en homicidio doloso ha ido en aumento, y en los últimos tres años se ha mantenido en alrededor de 89%. Es decir, de cada 100 homicidios intencionales que suceden en el país, únicamente alrededor de 11 cuentan con una sentencia condenatoria. Esto es preocupante ya que las víctimas de homicidio doloso en el país aumentaron 93% de 2015 a 2020²⁶.

²⁴ “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio: Reporte 2020”. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020>.

²⁵ Para el reporte de 2020 no fue posible calcular el porcentaje de impunidad en homicidio doloso para los estados de Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Michoacán, Querétaro y Sinaloa. En estos casos se tomó el valor de impunidad en homicidio doloso del año anterior.

²⁶ Víctimas de homicidio doloso reportadas por el SESNSP, corte agosto 2021.

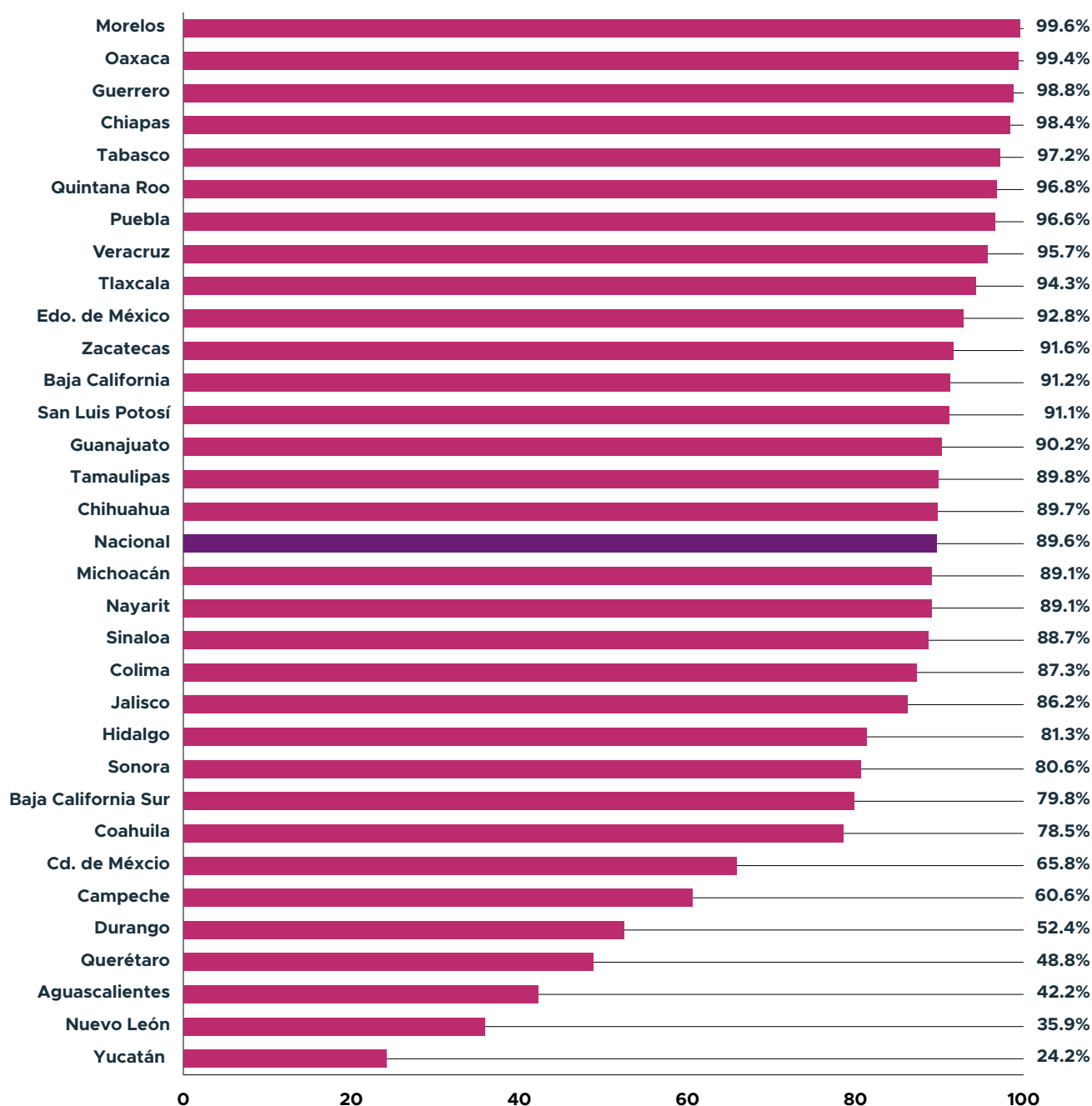
GRÁFICA 19.
Evolución del Índice de impunidad en homicidio doloso



Fuente: víctimas del fuero común reportadas por el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y solicitudes de acceso a la información.

Respecto al nivel de impunidad en homicidio doloso de las entidades federativas, el estado de Morelos es el que cuenta con un mayor nivel de impunidad para este delito (99.6%), le siguen Oaxaca (99.4%), Guerrero (98.8%), Chiapas (98.4%) y Tabasco (97.2%). Del lado opuesto se encuentran los estados de Yucatán (24.2%), Nuevo León (35.9%), Aguascalientes (42.2%), Querétaro (48.8%) y Durango (52.4%).

GRÁFICA 20.
Impunidad en homicidio doloso 2019



Fuente: "Impunidad en homicidio doloso y feminicidio", Guillermo Zepeda y Paola Jiménez, 2020

Dada la relevancia de este indicador, reiteramos la importancia de que las instituciones de impartición de justicia transparenten la información sobre las sentencias por tipo de delito, las cuales son mediciones básicas que deberían de ser públicas, ya que ocho poderes judiciales no entregaron esta información. Asimismo, es importante que el INEGI busque desagregar en la información reportada en los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatales las sentencias (absolutorias y condenatorias) para homicidio por intencionalidad (dolosos y culposos).

05. Resultados del Índice

Para el cálculo del Índice se hace una indexación base 100 de los ocho indicadores que lo conforman.²⁷ Además, para la mayoría de las variables se toma como referencia el año 2020²⁸ o el dato más reciente confiable.²⁹ Aunque esta nueva edición del Índice no es comparable con las ediciones anteriores debido al cambio en el indicador de tiempo de espera y a la inclusión del indicador de transformación digital, sí es posible identificar tendencias similares a las de los años pasados.

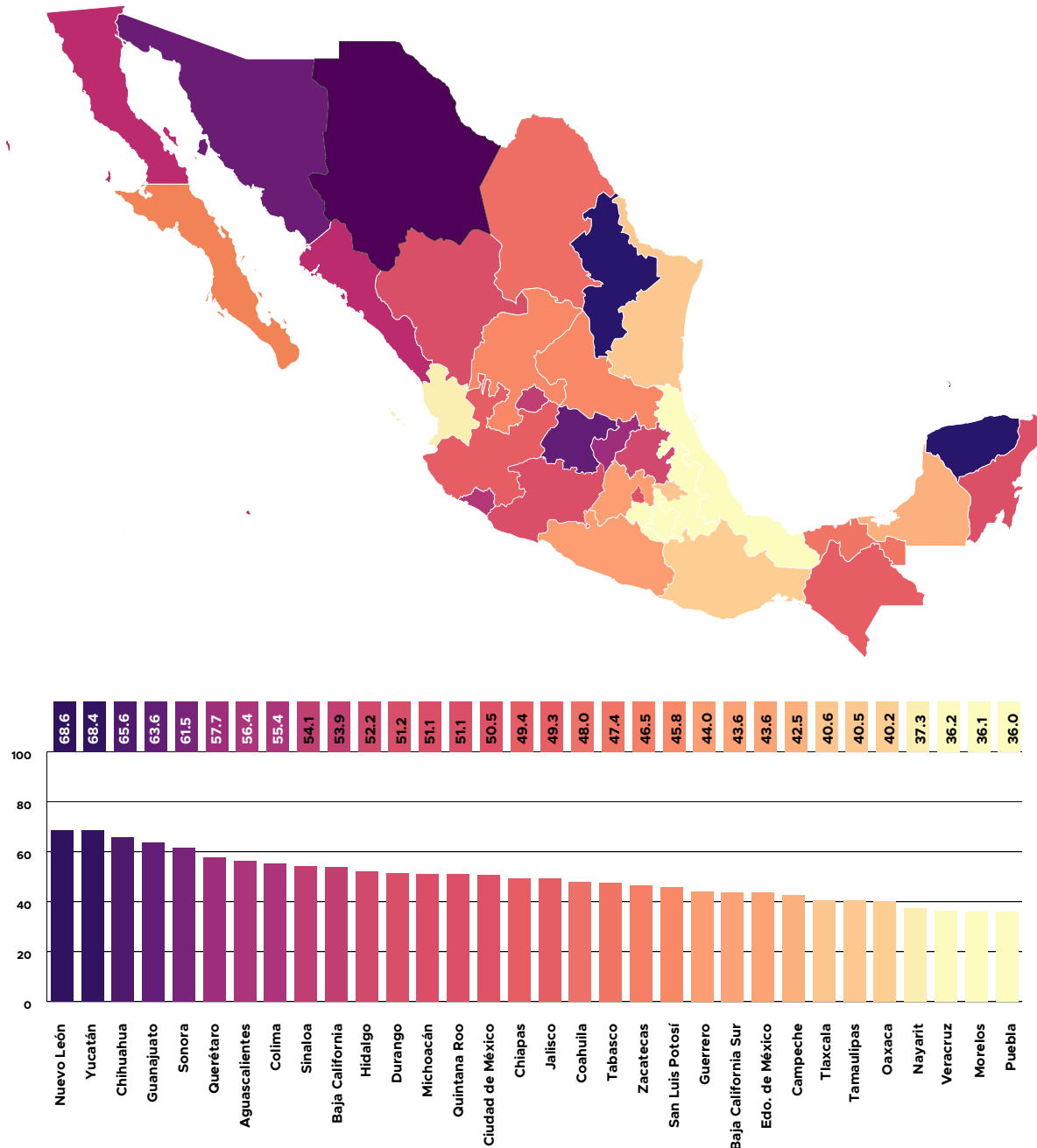
En esta edición del Índice, Nuevo León ocupa el primer lugar, con un total de 68.6 puntos, seguido de Yucatán (68.4), Chihuahua (65.6), Guanajuato (63.6) y Sonora (61.5). Con la excepción de Sonora, estos estados ya se ubicaban entre las primeras 10 instituciones en la edición anterior. Por otro lado, Puebla se encuentra en el último lugar con 36 puntos, seguido de Morelos (36.1), Veracruz (36.2), Nayarit (37.3) y Oaxaca (40.2). En este caso, las fiscalías que no se ubicaron dentro de los 10 últimos lugares en la edición anterior fueron Morelos y Nayarit.

27 Los ocho indicadores considerados son: fiscales o agentes del MP; presupuesto per cápita; Índice de transformación digital, tiempo de espera en el MP; confianza en el MP; efectividad en la procuración; efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión y el Índice de impunidad en homicidio doloso.

28 Para el indicador de confianza se tomó el valor de 2021, ya que la Envepe 2021 levanta la información sobre desempeño de las autoridades en marzo y abril de este año. Para el indicador de Órdenes de aprehensión se utilizó el valor de 2019 (con datos del censo de 2020), ya que para la fecha de corte de la publicación no se han hecho públicos los datos abiertos de la edición de 2021.

29 Para los valores faltantes se utilizó el valor que tomó el indicador el año anterior. Este criterio se utilizó para la efectividad del estado de Hidalgo, Sonora y Tabasco. Para el indicador de impunidad en homicidio doloso se utilizó este criterio en los estados de Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Michoacán, Querétaro y Sinaloa.

MAPA 1.
Índice Estatal de Desempeño de
Procuradurías y Fiscalías 2020-2021



Del caso de Nuevo León destaca que es la institución con la menor cantidad de ministerios públicos por 100 mil habitantes (y por lo tanto la que cuenta con la mayor carga de trabajo), pero es la institución en la que más confianza tienen las personas en todo el país, una de las entidades que más invierten en la fiscalía y una de las que menos tiempo de espera tiene para denunciar un delito. Además, Nuevo León se ubicó en el primer lugar del Índice de transformación digital, y destaca en particular la versatilidad

de su sistema de denuncia, que permite denunciar vía remota cualquier delito, ya sea a través de la plataforma o mediante videollamadas. Esto puede explicar por qué, a pesar de contar con tan pocos agentes del MP en comparación con el resto del país, se están atendiendo denuncias de forma remota y virtual, lo que puede generar que la ciudadanía tenga cada vez más confianza en la institución.

Por su parte, Yucatán se mantiene dentro de los primeros lugares del Índice, con niveles altos de confianza en la institución en comparación con el resto del país, de los niveles más altos de efectividad en la procuración de justicia, en ejecución de órdenes de aprehensión y también es el estado con menor impunidad en homicidio doloso. Sin embargo, le restan puntos un presupuesto más bajo incluso que años anteriores y una posición media en cuanto a la transformación digital.

En cuanto a Chihuahua, si bien es la entidad con más agentes del MP por cada 100 mil habitantes y la segunda con mayor presupuesto, sólo detrás de la Ciudad de México, es fundamental que la institución mejore su efectividad en la resolución de los casos, ya que sólo 1 de cada 10 casos que conoce logra tener una respuesta efectiva. Además, la impunidad en homicidios dolosos en la entidad es de 89.7%, por lo que aunado a la baja efectividad, afecta la confianza de las personas en la institución.

Este año, Puebla es el estado en el último lugar del Índice y tiene diversos elementos que destacar. En primer lugar, es la cuarta institución con el menor presupuesto del país (sólo por detrás de Veracruz, Yucatán y Tlaxcala). Además, es una de las instituciones con menos agentes del MP por 100 mil habitantes, con altos tiempos de espera y la séptima con mayor impunidad en homicidio doloso. Esto se refleja en que sea la segunda entidad en la que menos confía la población. A pesar de ubicarse en el centro de la tabla en cuanto a efectividad en procuración de justicia y que es un estado con una transformación digital positiva, estos elementos no son suficientes para mejorar su posición.

Le sigue Morelos, estado que se coloca en los últimos lugares de la lista principalmente por tener la más alta impunidad en homicidio doloso, ya que menos de 1% de los homicidios se resuelve. De igual forma, Morelos se coloca como el último lugar en transformación digital (sólo lo supera Nayarit, que no proporcionó información) y como una de las instituciones con mayor tiempo de espera para denunciar. Sin embargo, se coloca en la posición 9 a nivel nacional en agentes de MP por cada 100 mil habitantes, aunque con menor tasa que en 2016.

Finalmente, Veracruz es la tercera entidad con menor puntaje, generado principalmente por la poca cantidad de agentes del MP por 100 mil habitantes, posible reflejo de ser el tercer estado con menor inversión en la institución. Además, la Fiscalía de Veracruz sigue teniendo bajos niveles de confianza y sus niveles de impunidad en homicidio doloso son de los más altos del país.

Los casos de Nayarit y Sonora contrastan al analizar las tendencias de ediciones anteriores del Índice con los resultados de este año, a pesar de los cambios metodológicos. En las ediciones anteriores del Índice, Nayarit se ubicaba en los primeros y medios lugares de la tabla, y en esta nueva edición pasa al número 29, superado solamente por Puebla, Morelos y Veracruz. Una de las principales razones es la falta de respuesta en cuanto al indicador de transformación digital, pero también a que es la entidad con menor efectividad en órdenes de aprehensión (menos de 1 de cada 10 órdenes de aprehensión son ejecutadas), a pesar de ser una de las entidades con menor carga de trabajo del país, con 28 carpetas de investigación por agente del ministerio público. Por su parte, el estado de Sonora se coloca en el lugar cinco del Índice, cuando en las ediciones anteriores no lograba entrar a las primeras 10 posiciones. Esto se debe principalmente a que en los últimos cinco años se ha incrementado el presupuesto de la institución y es la fiscalía con el menor tiempo de espera para denunciar a nivel nacional y la segunda con mayor efectividad en órdenes de aprehensión cumplidas.

06.

Autonomía en los procesos de selección

Un elemento fundamental para el trabajo de las instituciones de procuración de justicia del país es que tengan autonomía de los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el fin de que puedan investigar cualquier tipo de delito que conozcan, sin importar quién lo haya cometido, qué nivel tenga o en qué institución labore. Por ello, la transición de procuradurías a fiscalías con mayor autonomía ha sido uno de los cambios administrativos de mayor relevancia en la procuración de justicia en México. Actualmente, 29 estados cuentan con fiscalías y solamente Baja California Sur, Hidalgo³⁰ y Tlaxcala siguen teniendo procuradurías.

³⁰ En septiembre de 2021 el Congreso de Hidalgo aprobó el cambio de procuraduría a fiscalía para el estado, véase <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/09/03/estados/congreso-de-hidalgo-aprueba-cambio-de-procuraduria-a-fiscalia-estatal/>.

Para esta edición del Índice, analizamos los procesos de selección de las y los titulares de las fiscalías y procuradurías, ya que con los cambios de gobierno en diversos estados se pudieron observar ajustes en estas posiciones. Luego de revisar las leyes de cada institución y las constituciones de cada entidad, se establecieron cuatro categorías de procesos de selección de las y los titulares de estas instituciones.

MAPA 2.

Tipo de nombramiento de fiscales y procuradores generales de justicia



CATEGORÍA 1	CATEGORÍA 2	CATEGORÍA 3	CATEGORÍA 4
El congreso local envía una lista de candidatos que puede ser resultado de una convocatoria abierta o de un proceso de selección interna, la cual envía al titular del ejecutivo estatal para que se formule una terna. El ejecutivo regresa la terna al congreso local para que luego de las respectivas comparecencias seleccione al o la fiscal.	El o la titular del ejecutivo del estado realiza directamente una terna de personas candidatas, la cual envía al congreso local para que el legislativo seleccione a quien dirigirá la fiscalía estatal.	El o la titular de la fiscalía es nombrado directamente por el gobierno del estado, el cual deberá ser ratificado por el congreso local.	Para la selección del o la titular de la fiscalía, se involucra algún otro órgano gubernamental o consejo ciudadano y no solamente el congreso local y el poder ejecutivo, o incluso no se involucra al poder ejecutivo en el proceso de selección

La categoría 1 concentra 13 estados,³¹ en los que el proceso de selección involucra una lista amplia de candidatos a fiscal general, muchas veces resultado de una convocatoria abierta. La categoría 2 concentra 10 estados,³² en los que las y los candidatos son propuestos directamente por el Poder Ejecutivo en una terna y le sigue la categoría 3 con cinco estados,³³ en los que el congreso local solamente ratifica el nombramiento del Fiscal realizado por el ejecutivo. Finalmente, en sólo cuatro estados³⁴ se involucra alguna otra institución,³⁵ lo que genera un proceso con mayor autonomía, como se analiza más abajo.

Aunque la selección del o la fiscal general del estado debería asegurar su autonomía e independencia del Poder Ejecutivo, en diversas fiscalías estatales esto no es el caso. Por ejemplo, los estados de Campeche, Chihuahua, Colima y Durango cuentan con fiscalías, pero en todos los casos sus titulares son nombrados directamente por el Ejecutivo estatal y sólo son ratificados por el congreso local. Esto ocasiona que cuando haya cambios de gobierno, los nuevos titulares del Poder Ejecutivo puedan cambiar libremente a las y los fiscales, como sucedió en los estados de Campeche y Chihuahua en 2021. Aunque Colima también tuvo cambio de gobierno, el nuevo fiscal estatal fue propuesto por el gobernador saliente y no por la gobernadora entrante. De hecho, estos fiscales se eligen de la misma forma que se elige al procurador general del estado de Baja California Sur.

En contraste, la selección de las y los titulares de las otras dos procuradurías estatales que todavía existen en el país es menos directa. En Tlaxcala se hace por medio de una terna enviada por el Ejecutivo estatal para ser seleccionado por el Congreso, mientras que en Hidalgo se hace por medio de una lista de al menos cinco personas para seleccionar al procurador. En ninguno de los dos estados se da un nombramiento directo por parte del Ejecutivo. En cuanto a los cambios de 2021 luego de las elecciones, en Baja California Sur el procurador proveniente de la administración saliente fue ratificado, mientras que en Tlaxcala fue seleccionada la nueva procuradora. En el estado de Hidalgo también se registró un cambio de procurador, aunque todavía no cambia el titular del Poder Ejecutivo.

³¹ Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas.

³² Baja California, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán.

³³ Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima y Durango.

³⁴ Ciudad de México, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

³⁵ Veracruz es el único estado en el que sólo se involucra el congreso local.

Destacan los cuatro estados de la categoría 4 debido a que sus procesos de selección difieren en puntos importantes del proceso de las otras entidades federativas. En la Ciudad de México quien propone la lista inicial es el Consejo Judicial Ciudadano y el Ejecutivo selecciona a una persona de esa lista, la cual es votada por el congreso local. En el caso de Veracruz, el poder ejecutivo no está involucrado en la selección, ya que es exclusivamente un proceso del congreso local. Sin embargo, tanto en la Ciudad de México como en Veracruz surgieron diversas críticas por la selección de las fiscales actuales por considerarlas cercanas al Poder Ejecutivo.

En el caso de Sinaloa y Sonora, ambos procesos también involucran un cuerpo ciudadano en la formación de las listas de personas candidatas. En Sinaloa, es la Coordinación General del Consejo Estatal de Seguridad Pública, un consejo ciudadano, el que envía la lista de personas candidatas al Ejecutivo y no el congreso local. Posteriormente el proceso es similar, el gobernador o gobernadora hace una terna, la cual envía al congreso para su votación. En el caso de Sonora, si bien es el congreso local el que debe formar la lista de personas candidatas, esta lista debe ser validada por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y en caso de haber objeción, ésta debe ser atendida por el Congreso. Una vez validada esta selección, se envía al Ejecutivo, el cual crea una terna y se regresa al Congreso para su votación. Estos dos procesos, junto con el de la Ciudad de México, son los únicos que involucran un cuerpo ciudadano en la selección del titular de la fiscalía estatal. Sin embargo, en Sinaloa renunció el fiscal estatal a pesar de no haber terminado su periodo, renuncia que coincidió con el cambio de gobierno, lo que generó que se abriera un nuevo proceso de designación, situación que se dio también en los estados de Guerrero y San Luis Potosí, en los que hubo cambios de gobierno.

En la selección de un fiscal siempre interviene el congreso local, pero el momento y la cantidad de veces que interviene en el proceso, así como el poder de decisión que tiene puede tener implicaciones en qué tan autónomo es un fiscal. Por ejemplo, un estado cuyo proceso consiste en que el Ejecutivo designe y el Congreso sólo se limite a ratificar podría tener como resultado una fiscalía menos autónoma y más cercana al Poder Ejecutivo que aquel en el que el Legislativo interviene desde el primer momento del proceso de selección y además vota para elegir al fiscal. La ratificación es un acto en el que el Congreso únicamente se limita a aceptar o negar la decisión del Ejecutivo, mientras que en algunos estados el Legislativo sólo vota al fiscal, en otros el Legislativo interviene para proponer la lista de la cual el titular del Ejecutivo debe elegir una terna para someterla a

votación nuevamente del Congreso. Este proceso le otorga mayor balance a la decisión final y si se involucra a un tercer órgano, en particular uno ciudadano, este balance es aún mayor.

La autonomía de las instituciones de procuración de justicia es necesaria para un adecuado y libre ejercicio de sus funciones. Pero esta autonomía no sólo debe ser presupuestal, sino que debe constituir una verdadera independencia del poder político de los estados. Consideramos de la mayor relevancia continuar mejorando los procesos de selección de los titulares de las fiscalías estatales para que las y los fiscales sean verdaderamente transexenales e independientes a los cambios de gobierno. Asimismo, es importante aumentar la inclusión de consejos ciudadanos en la selección de los fiscales, con el fin de que estas instituciones cuenten con titulares que puedan investigar cualquier tipo de delito sin presiones políticas o económicas.

07.

Conclusiones

En esta edición del Índice buscamos conocer, además del desempeño actual de las fiscalías y procuradurías del país, cómo ha evolucionado la procuración de justicia a nivel estatal en los últimos años a través de los indicadores analizados. En este sentido, pudimos detectar que la tasa de fiscales y agentes del ministerio público por 100 mil habitantes ha aumentado 23% de 2016 a 2020 a nivel nacional, lo que ha llevado a una disminución de 12.6% en la carga de trabajo por agente del fiscal. Esta disminución también está relacionada con la cantidad de investigaciones iniciadas por las procuradurías y fiscalías, que de 2019 a 2020 disminuyeron 12%. Esto no necesariamente implica una reducción en la incidencia delictiva, puesto que la cifra negra, es decir, el porcentaje de delitos que no se denunciaron y en los que no se inició investigación, aumentó casi un punto porcentual de 2019 a 2020. La disminución en los delitos registrados pudo estar relacionada con la contingencia sanitaria y las medidas de confinamiento, así como con la falta de canales alternos en diversos estados para poder denunciar más delitos.

En este sentido, observamos que una consecuencia positiva derivada de la pandemia fue que algunas fiscalías sí apostaron por desarrollar plataformas digitales para sus procesos de denuncia. Los medios digitales de recepción de denuncias pueden mejorar la percepción ciudadana respecto a la atención recibida al momento de denunciar, mejorar la confianza y, en consecuencia, ayudar a generar legitimidad en las instituciones de procuración de justicia.

Además, otra buena noticia para la procuración de justicia es que, a nivel nacional, la confianza en estas instituciones ha aumentado 12.4% en los últimos seis años. Este elemento también es central para construir legitimidad en las fiscalías e incentivar la denuncia. En el caso de las fiscalías del Estado de México, Tabasco, Morelos, Sinaloa y Chihuahua se han presentado aumentos importantes en sus niveles de confianza de 2016 a 2021. Lo opuesto sucede con las fiscalías de Puebla, Guerrero, Chiapas, Guanajuato y Nayarit, las cuales han presentado las mayores disminuciones en confianza en los últimos años.

A pesar de estas buenas noticias, aún existen aspectos por mejorar si queremos contar con instituciones de procuración de justicia eficaces y eficientes. Por un lado, a pesar de que de 2016 a 2020 el presupuesto per cápita destinado a estas instituciones aumentó 17.1% en términos nominales, en términos reales disminuyó 2.3%. Es decir, el cambio no ha sido suficiente para cubrir los efectos de la inflación. En este sentido, es de suma relevancia seguir analizando el comportamiento de este indicador para 2021, puesto que como ya mencionamos, 2020 fue un año atípico debido a la contingencia sanitaria.

Respecto a los indicadores de resultado considerados para esta medición, pudimos detectar que la efectividad en la resolución de los casos disminuyó 20% de 2019 a 2020 a nivel nacional, lo que impacta directamente en una disminución en la probabilidad de esclarecimiento del delito, la cual pasó de 1.3% en 2019 a 1% para 2020. Respecto al indicador de efectividad en la procuración, resalta la gran variabilidad en los valores de un año a otro, lo que puede reflejar que la información que reportan las fiscalías a las instituciones encargadas de recolectar la información estadística, como el INEGI o el MES, es de baja calidad. En este sentido, así como se ha avanzado en el reporte mensual de la incidencia delictiva al SESNSP, es necesario que se homologuen los criterios para el registro de los tipos de determinaciones de las investigaciones iniciadas, ya que es una fuente clave para conocer el desempeño de las instituciones de procuración de justicia a nivel de resultado.

Respecto a la impunidad en homicidio doloso, este indicador se sigue manteniendo en niveles muy altos, rondando el 90%. Esto quiere decir que del total de homicidios intencionales que suceden en el país, menos de 10% cuenta con una sentencia condenatoria. Aunado a esto, detectamos que cada vez ha sido más difícil la medición de este indicador, derivado de que algunos poderes judiciales no reportan esta información vía transparencia, o lo hacen de forma inconsistente.

Esto destaca nuevamente la importancia de que los sistemas de información con los que cuentan las instituciones permitan el registro y seguimiento, no sólo de las investigaciones que se inician, sino de los actos de investigación en todas las etapas del proceso. Además, es necesario que las investigaciones cuenten con un número único de caso, que ayude a generar trazabilidad de la carpeta una vez que son judicializadas. La mejora en los procesos de registro y sistematización de la información puede ayudar a generar análisis e inteligencia, lo que impacta directamente en la operación de las instituciones, pero también puede ayudar en los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas hacia las autoridades encargadas de recolectar información estadística, así como las respuestas a las solicitudes de información vía transparencia.

Finalmente, es importante reiterar la necesidad de contar con instituciones de procuración de justicia con una verdadera autonomía de los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales. De los 32 estados del país, 29 ya cuentan con fiscalías, pero no todas cuentan con procesos de selección de su titular independientes de algún poder, por lo que es necesario mejorar los procesos de selección y particularmente incluir consejos ciudadanos, lo que ayudaría a aumentar la legitimidad y confianza de las personas en estas instituciones. El actuar de las fiscalías y procuradurías debe seguir lo planteado en planes de persecución penal y en la política criminal de cada estado y no a los intereses o instrucciones de los gobernantes en turno. Por ello, observamos una necesidad de crear procesos más balanceados para la selección de las y los fiscales del país. Los titulares deben ser figuras transexenales y no ser removidos por el ejecutivo en turno, lo que generaría contar con instituciones auténticamente autónomas, independientes e imparciales.

Las instituciones estatales de procuración de justicia son una pieza fundamental en el combate a la impunidad en el país. Si bien algunas de las tendencias son positivas, todavía se requiere aumentar los esfuerzos realizados hasta el momento para lograr una gestión de los casos más eficiente y reducir la impunidad. Construir un Estado de derecho en México pasa inevitablemente por consolidar, fortalecer y mejorar nuestras instituciones de procuración de justicia.

08. Bibliografía y fuentes consultadas

Código Nacional de Procedimientos Penales. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp.htm> Consultado el 3 de noviembre de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2021. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/> Consultado el 30 de octubre de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2021. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2021/> Consultado el 30 de octubre de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2021. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2021/default.html> Consultado el 30 de octubre de 2021.

Ramírez Verdugo, Arturo, y Roberto Durán Fernández (2021). “Presupuesto estatal para el combate a la impunidad”, Impunidad Cero, México. Recuperado de <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/157/contenido/1632842893Y53.pdf> Consultado el 10 de octubre de 2021.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) (2021). Incidencia delictiva. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesns> Consultado el 14 de octubre de 2021.

Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ). Modelo de Evaluación y Seguimiento del Sistema de Justicia Penal. Recuperado de <http://justicia.segob.gob.mx/es/UASJ/home#QueHacemos> Consultado el 14 de octubre de 2021.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (2019). “Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2018”, *Este País*. Recuperado de <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=70&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2018> Consultado el 10 de octubre de 2021.

— (2017). “Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2017”, *Este País*, núm. 319, noviembre. Recuperado de <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=49&t=ranking-de-fiscalias-y-procuradurias-estatales-en-mexico> Consultado el 10 de octubre de 2021.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, y Paola Jiménez Rodríguez (2020). “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio”, Impunidad Cero, México. Recuperado de <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020> Consultado el 10 de octubre de 2021.

— (2019). “Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías 2019”, Impunidad Cero, México. Recuperado de <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=123&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2019> Consultado el 10 de octubre de 2021.

Normativa

Constituciones locales de las 32 entidades federativas.

Leyes orgánicas de las fiscalías y procuradurías de las 32 entidades federativas.

Cuentas públicas

Cuentas públicas estatales de las 32 entidades federativas.

09. Agradecimientos

La investigación “Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDF) 2021” es resultado del esfuerzo del equipo de Impunidad Cero. Su elaboración no hubiera sido posible sin la participación activa de cada integrante y sin las ediciones anteriores, elaboradas por Guillermo Zepeda y Paola Jiménez, que se tomaron como referencia para este trabajo.

Irene Tello Arista

Directora Ejecutiva de Impunidad Cero

Miguel Ángel Gómez Jácome, Itzel Jiménez Ríos,

Leslie Jiménez Urzua y Monserrat López Pérez

Equipo de Impunidad Cero

Monserrat López Pérez y Mariana Torres Ruiz

Análisis y sistematización de la información

Andrea Arenas

Edición

Emilia López León

Diseño

Noviembre 2021, México

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a Impunidad Cero y a los autores como la fuente.

www.impunidadcero.org

IMPUNIDAD | CERO