

**Entre la delincuencia y la impunidad:  
el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México  
frente a los desafíos de la seguridad ciudadana**

[en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales y Editorial Porrúa, Año LXVIII, N° 3, México, D.F., septiembre – diciembre, 2002, pp. 209-228]

[en *Revista del Instituto Jalisciense de Investigaciones Jurídicas*, Número 2, enero-junio de 2002, pp. 171-191. ]

Guillermo Zepeda Lecuona \*

### **Inseguridad ciudadana ¿llegó para quedarse?**

Las encuestas y sondeos de opinión muestran que los mexicanos tenemos la percepción de inseguridad y consideramos que nuestra integridad física, nuestra vida y nuestro patrimonio están constantemente amenazados por los delincuentes.

A pesar de que nuestro país ya enfrentaba tendencias delictivas crecientes desde mediados de los años ochenta, el incremento en el número de delitos a partir de 1994 fue descomunal: el número de reportes sobre posibles ilícitos en todo el país se incrementó de 809 mil denuncias durante 1991, y de un millón 111 mil en 1994, a casi millón y medio en 1997.

Pero, ¿Qué causa o provoca el incremento en el número de los delitos? Los estudios comparados y la literatura sobre sociología criminal están de acuerdo en que el aumento de la delincuencia y la inseguridad, están estrechamente vinculados con variables socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores de desempleo y bajos ingresos se asocian a la comisión de delitos patrimoniales (como el robo); en tanto que variables como desigualdad social se reflejan en crímenes violentos como las lesiones y el homicidio<sup>1</sup>.

En gran medida este planteamiento es cierto para México: Las denuncias comenzaron a incrementarse notablemente durante la crisis económica y financiera de 1994-1995,

---

\* Guillermo Zepeda Lecuona es profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), donde coordina el proyecto "Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México" [www.cidac.org](http://www.cidac.org); correo electrónico: [gzepedal@megared.net.mx](mailto:gzededal@megared.net.mx). Este proyecto ha contado con el invaluable apoyo de la Fundación Hewlett. Agradezco los valiosos comentarios y recomendaciones de Jacqueline Martínez, Federico Estévez, Luis Rubio, Edna Jaime, Beatriz Magaloni, César Hernández, Jimena Otero y Verónica Baz. Particular agradecimiento debo a Darío Ibarra por sus comentarios y observaciones metodológicas. Por supuesto, las opiniones y el contenido del texto son responsabilidad exclusiva del autor. También agradezco puntualmente la colaboración de la Lic. Alejandra Cárdenas en la actualización de la base de datos a 2000. Una versión muy breve de este ensayo apareció en el periódico *El Universal* a finales de julio de 2002.

<sup>1</sup> Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, marzo de 1998, 32 pp.

en el que las tasas de interés se dispararon y la economía tuvo serios retrocesos que se reflejaron en el empleo y en el ingreso de millones de familias.

No obstante, llama la atención el que a pesar de que México presenta indicadores económicos menos desalentadores que los que predominaron entre 1994 y 1997, los niveles delictivos se mantienen altos (en 2000 se reportaron un millón 398 mil ilícitos). ¿Es que la delincuencia llegó para quedarse? ¿Cómo se podría revertir esta tendencia de inseguridad y violencia?

El análisis de las experiencias de otras sociedades que han experimentado incrementos en sus niveles delictivos a raíz de inestabilidad política y/o crisis económicas, muestra que se da una “inercia delictiva” que perdura a pesar de que las condiciones socioeconómicas mejoren. Así mismo, los estudios comparados coinciden en que la diferencia entre la posibilidad de que esas sociedades se precipiten en una espiral de impunidad y violencia o, por el contrario, puedan contener y revertir las inercias delictivas, depende, en gran medida, de la efectividad y solidez de las instituciones encargadas de combatir al crimen<sup>2</sup>.

Desde luego es fundamental que las sociedades atiendan las causas socioeconómicas y políticas de la inseguridad ciudadana (pretender sólo concentrarse en las variables institucionales, equivaldría a privilegiar el castigo sobre la prevención y el combate a las causas de los problemas sociales); pero también es muy importante que, tanto durante las crisis como una vez que los detonantes sociales del crimen hayan disminuido, el crimen organizado y los delincuentes potenciales perciban que se enfrentan a sólidas instituciones encargadas de procurar e impartir justicia. Por eso es muy importante el diagnóstico y el análisis de las instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana y de procuración e impartición de justicia penal en nuestro país.

### **¿Pueden medirse la seguridad ciudadana y la justicia penal?**

De lo expuesto anteriormente, se deriva la relevancia de la variable institucional (la fortaleza o debilidad de las instituciones para enfrentar el fenómeno delictivo), por lo que es muy importante el diagnóstico y el análisis de las instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana y de procuración e impartición de justicia penal en nuestro país. En este texto nos centramos en el desempeño de las procuradurías de justicia penal en el ámbito local (al que pertenece 95% de los delitos registrados), como instituciones fundamentales, encargadas de recibir las denuncias ciudadanas e investigar los hechos aparentemente delictuosos.

La necesidad y trascendencia de estudiar el funcionamiento de las procuradurías resultan evidentes si se toma en consideración que del total de denuncias presentadas durante 2000 ante las procuradurías, sólo 6.2% dieron lugar al inicio de un proceso penal ante los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal, es decir, el

---

<sup>2</sup> Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, “Crimen y victimización, una perspectiva económica”, en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, pp.1-62, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá, 2001, 252 pp.

93.8% de las investigaciones derivadas de las denuncias no se concluye o concluye por una vía distinta de la judicial, en el seno de las procuradurías de justicia.

Desde hace más de cinco años en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) se ha venido desarrollando el proyecto “Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México”<sup>3</sup> con el propósito de comprender mejor el fenómeno delictivo y el desempeño de nuestras instituciones, así como tener un diagnóstico sólido de la problemática de la seguridad ciudadana y la justicia penal en el ámbito local. Una de las líneas de investigación de este proyecto es la investigación empírica y el trabajo de campo como insumo del análisis. Como resultado de esta labor “jurimétrica”, el CIDAC cuenta con una base de datos de 192 variables para cada entidad federativa y para cada año de los comprendidos entre 1995 y 2000.

Recientemente los gobiernos locales y los organismos no gubernamentales han hecho referencia a la apremiante necesidad de que en un ámbito tan relevante de la agenda nacional como es la percepción de inseguridad ciudadana, se disponga de información fidedigna y consistente para fundar los diagnósticos y la toma de decisiones. Como una pequeña aportación en esa dirección, en este trabajo se presentan la edición 2000 de tres de los indicadores diseñados y desarrollados dentro de esta investigación: el “Índice de Incidencia Delictiva y Violencia”, el “índice de Desempeño de las procuradurías de justicia penal” y el “Índice de Recursos Destinados a la Procuración de Justicia”. Desde luego, en la medida de que se disponga de información más confiable y desagregada se podrá mejorar este instrumento de comparación y análisis de las procuradurías de justicia penal locales de nuestro país.

### **Utilidad de los índices**

- 1. Permite establecer un criterio objetivo**
- 2. Al ser una proporción e incluir varias variables permite acotar observaciones extremas**
- 3. Permite disponer de un indicador a pesar de las variables no disponibles (promedios)**
- 4. Permite dar seguimiento a la evolución de un fenómeno o una actividad**
- 5. Permite realizar análisis comparado**

Sería absurdo pretender capturar fenómenos tan complejo como la seguridad ciudadana y la justicia penal en un simple valor numérico. Incluso concentrándose en una sola institución, como la procuración de justicia, siempre habrá aspectos cualitativos fundamentales que no podrán ser reflejados por variables numéricas. Sin embargo, un índice permite establecer criterios objetivos para, aunque sea de manera aproximada, ponderar, comparar y dar seguimiento a un problema social o al desempeño de instituciones y agentes involucrados en su solución. Estas acciones resultan de inestimable utilidad en la realización de diagnósticos y en el proceso de toma de decisión, diseño y aplicación de políticas públicas<sup>4</sup>.

### **Como punto de partida ¿De qué magnitud es el desafío de la inseguridad?**

Para estimar el tamaño del fenómeno delictivo, se ha considerado tanto el número de delitos, como la violencia que los acompaña. De acuerdo con estos indicadores Baja California aparece como la entidad con mayor nivel de incidencia delictiva y violencia, pues es la entidad con mayor número de robos y lesiones intencionales denunciados por cada 100 mil habitantes (2,114 y 426 respectivamente). Le sigue el Distrito Federal; no obstante que la capital está por debajo del promedio nacional en crímenes violentos, la gran cantidad de ilícitos, la coloca con altos registros de incidencia delictiva e inseguridad. Por su parte Quintana Roo se ubica en la tercera posición con inquietantes indicadores de delitos violentos. Si comparamos nuestras cifras con otros países podemos apreciar que estamos apenas por encima del promedio internacional en el número de delitos por cada 100 mil habitantes (el promedio es de 4,047 delitos<sup>5</sup>; en tanto que la media mexicana es de 4,412 ilícitos).

Sin embargo, en lo que se refiere a la violencia, nuestros indicadores son inquietantes. Oaxaca, Guerrero y Chiapas presentan, respectivamente 54, 45 y 31 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, indicador apenas comparable con países que están inmersos en dinámicas cercanas a la guerra civil. En estos estados existe intensa violencia rural vinculada por conflictos étnicos y agrarios. México está entre los 10 países con mayor número de asesinatos (con una media nacional de 14.8 por cada 100 mil habitantes). En Latinoamérica sólo nos superan Colombia (54), El Salvador (60) y Brasil (20) (aunque como se ha mostrado arriba, algunos de nuestros estados se encuentran a la “altura” de los peores estándares latinoamericanos). Estamos muy

---

<sup>3</sup> Los objetivos, principales resultados, publicaciones y, próximamente la base de datos del proyecto, podrán encontrarse en la página electrónica del CIDAC:

[http://www.cidac.org/proyectose/espaniol\\_justicia.htm](http://www.cidac.org/proyectose/espaniol_justicia.htm)

<sup>4</sup> Una exposición muy recomendable sobre las implicaciones, alcances y limitaciones de la utilización de índices y la comparación en materia de seguridad ciudadana e instituciones de justicia penal se puede encontrar en *Crime and Criminal Justice in Europe and North America*, Kristiina Kangaspunta, Matti Joutsen y Natalia Ollus, editores, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki, 1998, 234 pp.

<http://www.heuni.fi/uploads/vbisps6l7joajo.pdf>

<sup>5</sup> *Idem*.

distantes de los indicadores de homicidios por cada 100 mil habitantes de países como España (0.7), Chile (1.7)<sup>6</sup> o Japón (1.5)<sup>7</sup>.

**Cuadro 1. Índice CIDAC de incidencia delictiva y violencia, 2000**

Entidad federativa	Índice	Incidencia	Robos reportados por cada 100 mil habitantes	Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes	Lesiones intencionales por cada 100 mil habitantes	Resto de delitos por cada 100 mil habitantes
<b>Baja California</b>	<b>63.13</b>	Alta	2,114	18.49	426	2,972
<b>Distrito Federal</b>	<b>56.73</b>	Alta	1,252	8.24	224	16,234
<b>Quintana Roo</b>	<b>44.24</b>	Media alta	1,061	18.74	323	2,641
<b>Oaxaca</b>	<b>38.97</b>	Media alta	233	54.03	161	1,147
<b>Tabasco</b>	<b>38.79</b>	Media alta	459	11.10	397	3,213
<b>Guerrero</b>	<b>38.55</b>	Media alta	345	45.43	127	3,906
<b>Baja California S.</b>	<b>36.51</b>	Media baja	1,228	7.31	311	247
<b>México</b>	<b>36.26</b>	Media baja	566	20.81	236	3,955
<b>Chihuahua</b>	<b>33.75</b>	Media baja	857	17.66	160	3,944
<b>San Luis Potosí</b>	<b>31.94</b>	Media baja	397	11.05	335	1,613
<b>Durango</b>	<b>29.09</b>	Media baja	447	19.60	224	1,037
<b>Morelos</b>	<b>27.84</b>	Media baja	634	22.63	40	4,876
<b>Nuevo León</b>	<b>27.28</b>	Media baja	599	3.21	236	3,150
<b>Yucatán</b>	<b>27.03</b>	Media baja	571	1.51	300	1,276
<b>Tamaulipas</b>	<b>26.84</b>	Media baja	559	8.03	223	2,211
<b>Chiapas</b>	<b>24.95</b>	Media baja	155	31.65	104	1,546
<b>Nayarit</b>	<b>24.37</b>	Media baja	414	8.15	161	4,059
<b>Coahuila</b>	<b>22.26</b>	Baja	363	4.92	202	2,501
<b>Tlaxcala</b>	<b>21.92</b>	Baja	180	29.09	77	1,162

<sup>6</sup> López Regonesi, Eduardo, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, N° 44, Santiago de Chile, noviembre de 2000, 49 pp.

<sup>7</sup> Fajnzylber, Pablo, *et al.*, *What Causes Violent Crime? Op. Cit.*

<b>Sinaloa</b>	<b>21.00</b>	Baja	358	19.67	70	2,297
<b>Puebla</b>	<b>20.77</b>	Baja	334	11.29	160	1,435
<b>Jalisco</b>	<b>19.44</b>	Baja	541	7.69	66	3,657
<b>Sonora</b>	<b>18.60</b>	Baja	286	8.57	161	1,182
<b>Querétaro</b>	<b>18.24</b>	Baja	460	4.34	135	1,845
<b>Veracruz</b>	<b>18.03</b>	Baja	197	6.73	151	2,413
<b>Guanajuato</b>	<b>17.94</b>	Baja	314	4.87	159	1,728
<b>Campeche</b>	<b>17.52</b>	Baja	202	7.96	109	3,276
<b>Hidalgo</b>	<b>16.77</b>	Baja	212	6.08	150	1,722
<b>Zacatecas</b>	<b>16.14</b>	Baja	271	5.17	153	1,024
<b>Michoacán</b>	<b>15.79</b>	Baja	232	12.22	96	1,131
<b>Aguascalientes</b>	<b>12.87</b>	Baja	332	1.48	91	1,892
<b>Colima</b>	<b>10.05</b>	Baja	182	8.29	30	1,484

Elaborado con base en la información de los anuarios estadísticos estatales del INEGI, base de datos del CIDAC. El dato de la séptima columna, se deriva de los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad pública en las Entidades Federativas, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C.

Este índice es un promedio de las cuatro variables. Cada una de ellas se estandarizó con base 100. Por ejemplo, en el caso de robos por cada 100 mil habitantes, a Baja California, que tuvo la mayor incidencia: 2,114, se le asignó el mayor valor de esa variable: 100 y sucesivamente, mediante una regla de tres, se obtuvo el indicador del resto de las entidades. Así se hizo para cada una de las variables y después se obtuvo el promedio de las cuatro, dando el valor del índice que aquí se presenta.

Este índice al ser el promedio de cuatro indicadores, permite que los estados sean evaluados conforme a la consistencia de las variables que presentan, así por ejemplo, aunque Oaxaca presenta un número de delitos patrimoniales muy por debajo del promedio nacional; su altísima incidencia de homicidios intencionales, indicador de altos niveles de violencia, la hacen aparecer entre las entidades con mayor incidencia delictiva y violencia.

Debido a que las variables se presentan en términos proporcionales (como lo es la ponderación por cada 100 mil habitantes) y han sido estandarizadas, el índice puede ser empleado para comparar a las entidades entre sí. Por ejemplo, podría decirse que la incidencia delictiva y violencia o inseguridad ciudadana de Quintana Roo (valor del índice: 44.24) es, en términos generales, el doble que la de Coahuila (índice: 22.26, poco menos de la mitad).

Por último, la dispersión del índice ha sido dividida en cuatro (denominados “cuartiles”, en este caso 63.13 menos 10.05 entre 4), para establecer 4 rangos que permiten incorporar a las entidades en las categorías “alta”, “media alta”, “media baja” y “baja” incidencia, según se encuentren en el rango superior (arriba del 75%), sobre la media (entre 50% y 75%), bajo la media (entre 25% y 50%) o inferior (abajo del 25%) de la dispersión del índice.

**¿Cuál es la capacidad de respuesta de nuestras procuradurías de justicia?**

Como se refirió en las páginas introductorias, el índice de desempeño se concentra en las instituciones de procuración de justicia penal en los estados, como instancia fundamental que recibe el 95% de las denuncias del país y donde se determinan o permanecen archivadas el 93.8% de las investigaciones penales.

En primer lugar se consideran los recursos destinados a la procuración de justicia por cada entidad federativa. Este índice es un promedio entre las variables “agencias por cada 100 mil habitantes”; “personal de las procuradurías por cada 100 mil habitantes”; y “denuncias promedio por cada agente del ministerio público”. Estos indicadores muestran la escasa capacidad de respuesta de nuestras instituciones frente al crimen y la limitada e insuficiente cobertura de sus servicios. En México, durante 2000, cada agente del ministerio público recibió en promedio 279 casos, que se sumaron a los pendientes de años anteriores. En el caso extremo de Yucatán cada agente investigador recibió 2 mil expedientes ¿Podemos esperar investigaciones de calidad? ¿Debe sorprendernos que quienes realmente investiguen los expedientes en este país, no sean los Ministerios Públicos capacitados, sino los policías judiciales con la incompetencia y arbitrariedad que les caracteriza?

**Cuadro 2. Índice de recursos destinados a la procuración de justicia penal**

Entidad federativa	Índice	Agencias por cada 100 mil hab.	Personal por cada 100 mil hab.	Denuncias por agente del M.P.
Baja California S.	75.53	7.7	139.8	233.5
Michoacán	74.94	2.2	404.4	152.7
Zacatecas	69.40	3.7	N. D.	247.2
Oaxaca	68.47	7.3	57.1	149.1
Nayarit	67.58	5.6	126.6	89.1
Morelos	62.97	5.6	107	279.1
Quintana Roo	57.37	4.8	96.2	359.3
Coahuila	57.25	4.5	69.2	148.6
Sonora	56.83	3.3	N. D.	645.3
San Luis Potosí	56.53	4.4	90.9	272.8
Durango	56.46	4.6	79.5	279.2
Veracruz	55.94	2.2	N. D.	401.2
Campeche	54.49	4.4	77.4	315.7
Guerrero	51.96	2.6	87.8	73.8
Chiapas	49.64	3.1	50.6	147.8
Sinaloa	48.65	2.1	75.4	82.8
Guanajuato	48.52	3.4	35.1	206.1
Querétaro	48.32	2.6	72.5	195.8
Jalisco	48.10	3.4	40.5	274

<b>Chihuahua</b>	<b>47.90</b>	2.4	64.2	138.6
<b>Distrito Federal</b>	<b>46.84</b>	0.9	N. D.	423.1
<b>Tabasco</b>	<b>45.92</b>	2.8	93.7	507.9
<b>Tamaulipas</b>	<b>44.42</b>	2.0	N. D.	819.8
<b>Colima</b>	<b>44.09</b>	1.2	105.9	270.8
<b>Aguascalientes</b>	<b>43.79</b>	2.4	56.4	356.1
<b>Puebla</b>	<b>43.68</b>	2.3	45.7	267.3
<b>Hidalgo</b>	<b>42.47</b>	1.8	36.8	173.2
<b>Baja California</b>	<b>40.40</b>	1.4	92.8	476.9
<b>Tlaxcala</b>	<b>40.33</b>	1.1	42.3	156
<b>Nuevo León</b>	<b>25.78</b>	1.6	47.7	1171.9
<b>México</b>	<b>20.22</b>	0.7	31.8	1193.2
<b>Yucatán</b>	<b>11.83</b>	1.5	N. D.	2001

Elaborado con base en la información de los anuarios estadísticos estatales del INEGI, base de datos del CIDAC y para las participaciones del FASP, en el Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de enero de 1999. N.D.: No Disponible.

Esta variable sólo ilustra la cantidad de recursos materiales y humanos destinados a la procuración de justicia, asumiendo que si se dedican más recursos per cápita a este sector, se estaría potencialmente, en posibilidad de brindar mejores servicios; sin embargo, el desempeño depende, en gran medida, de la manera en que se organicen y apliquen esos recursos en las tareas cotidianas de las procuradurías. Aspectos como la efectividad y eficiencia en la utilización de estos recursos se consideran mediante otras variables que se incorporan en el análisis que aquí se presenta.

Como segunda variable se considera la impunidad, medida como la proporción de asuntos denunciados que no concluyen con la condena del responsable. El indicador de impunidad utilizado en este índice se obtiene del promedio de la impunidad del delito de homicidio y la impunidad del resto de los delitos. Existen al menos dos razones fundamentales para dar consideración especial al delito de homicidio: en primer lugar, se trata del delito de mayor impacto social por la violencia y pérdidas que representa para la sociedad (razón por la que también las procuradurías suelen destinar mayores recursos para la investigación de este ilícito); por otra parte, es el delito que menor cifra negra (delitos no denunciados) tiene, es decir, la gran mayoría de estos ilícitos son registrados en virtud de que las autoridades de salud y del servicio médico forense deben dar aviso a la autoridad del levantamiento de un cadáver y debe iniciarse la averiguación correspondiente.

En México la impunidad, así calculada, es de 93% para todos los delitos (es decir, sólo 7 de cada 100 casos concluye con la condena del responsable). A nivel internacional los países que menos impunidad presentan son Azerbaijón (37.5%), Bielorrusia (60.6%), Grecia (74%) o Inglaterra (77.4%); en tanto que México aparece entre las naciones con mayor impunidad junto con Portugal (95%)<sup>8</sup> o Argentina (98.7%)<sup>9</sup>. La

<sup>8</sup> Para las cifras de Europa aquí citadas, *Crime and Criminal Justice in Europe and North America*, Op. Cit.



impunidad para el caso de homicidio es menor, pero no envidiable: 85%. Como se puede apreciar las entidades federativas que presentan mejor desempeño de sus procuradurías tienen porcentajes de impunidad inferiores a 80%; en tanto que en el caso extremo del Estado de México, sólo se condena al responsable en uno de cada 20 casos, mostrando una impunidad de 95.5%.

Este indicador es de utilidad para la comparación y para evaluar de manera general el desempeño de las procuradurías, que de acuerdo con el ordenamiento penal vigente, tienen gran preeminencia en las diversas etapas procedimentales y procesales de un caso penal, pues el ministerio público es el encargado de recibir la denuncia, realizar la investigación correspondiente, presentar, en su caso, el expediente ante un juez, señalar al presunto responsable, sustentar sus señalamientos y, en su caso, la acusación, y solicitar la pena respectiva; es decir, este indicador puede mostrar el desempeño agregado del ministerio público como autoridad que atiende a víctimas, investiga los ilícitos y actúa como parte acusadora durante el proceso penal.

La siguiente variable es el cumplimiento de órdenes de aprehensión. Las órdenes de aprehensión son otorgadas por los jueces a solicitud de los agentes del ministerio público, cuando de la investigación desarrollada durante la averiguación previa se deriva la existencia de un delito y la probable responsabilidad de determinada persona, por lo que se pone a consideración del juez la investigación para que, en caso de que se reúnan los requisitos legales del caso, el juez otorgue la orden para que el presunto responsable sea aprehendido. Los encargados de cumplir la orden y aprehender al presunto responsable son los policías judiciales.

La obtención y el cumplimiento de una orden de aprehensión son de gran importancia, pues viene a dar eficacia a una investigación concluida por la procuraduría. Sin embargo, en nuestro país sólo se cumple una de cada cuatro órdenes de aprehensión, lo que resulta frustrante, pues significa que la investigación (y los recursos destinados a ella) a cargo del ministerio público, será infructuosa al quedar pendiente la captura del presunto responsable. Como puede apreciarse existe gran variación en el desempeño reportado, yendo desde el cumplimiento de más de 60% en estados como Hidalgo y Tlaxcala hasta estados como Oaxaca y San Luis Potosí, donde apenas se cumple el 6.3% y el 9.8% respectivamente.

Por último, en la atención o desahogo de averiguaciones previas, como puede verse en el gráfico, a nivel nacional apenas el 18.2% llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 81.8% restante nunca se concluye la investigación, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes. Efectivamente, la mayoría de las averiguaciones previas no se atienden (pendientes: 38.6%); se archivan porque no se pudo obtener evidencias suficientes para esclarecer el caso ("archivadas con las reservas de ley": 25.4%); no se captura al presunto responsable (consignados sin detenido: 5%); o terminaron archivados definitivamente por prescripción (murieron

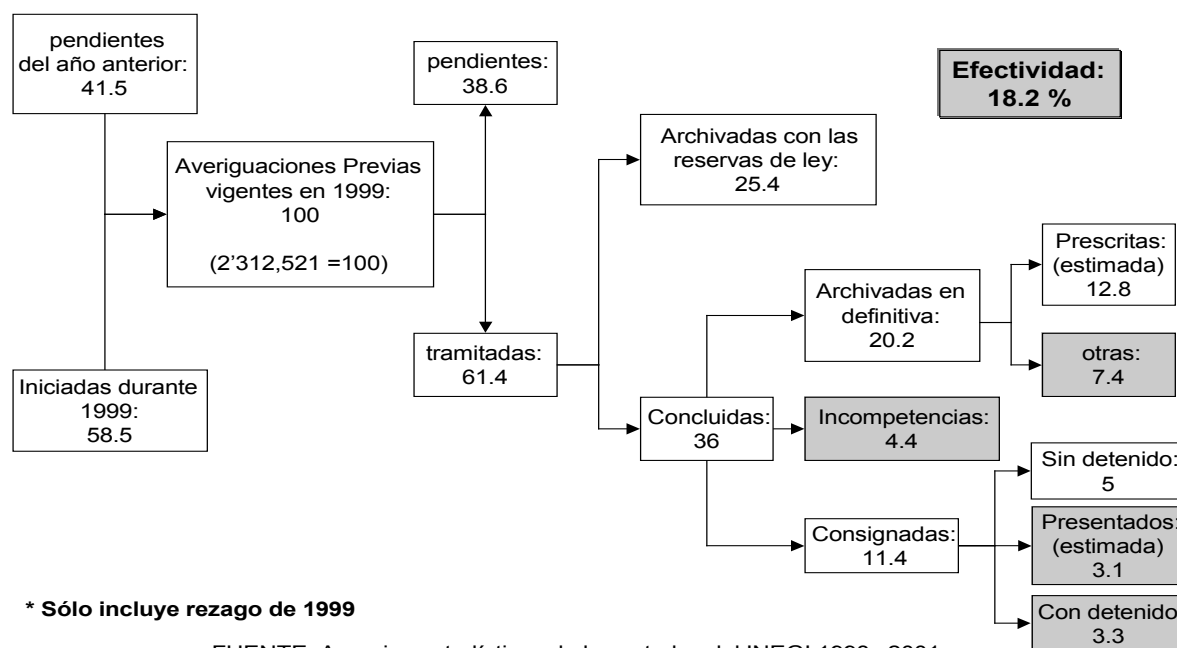
---

<sup>9</sup> Dammert, Lucía, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina*, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, N° 43, Santiago de Chile, noviembre de 2000, 47.

jurídicamente porque el término legal para que se esclareciera el caso concluyó: 12.8%).

Las averiguaciones que se consideran como concluidas satisfactoriamente (señaladas con gris en el gráfico) son aquellos asuntos en los que: a) hay un delito que perseguir (se consignó la averiguación), logrando, además, capturar al presunto responsable (con detenido o presentado 3.3% y 3.1% respectivamente); b) no hubo competencia (casos que correspondían a la PGR o al consejo tutelar para menores: 4.4%); y c) se archivaron definitivamente porque se determinó que no hubo delito que perseguir o que, a pesar de que probablemente existía un delito, la ley permitió que (por perdón de la víctima, por ejemplo) pudiera cerrarse el caso: 7.4%.

### Averiguaciones previas en México durante 2000



También en esta variable (averiguaciones concluidas satisfactoriamente) se presenta gran variedad en el desempeño de las procuradurías en las diversas entidades federativas, pues así como nuestros mejores casos, Colima y Sonora se atienden efectivamente 29.6% y 24.5% de las averiguaciones, estados como Yucatán y Oaxaca reportan una bajísima efectividad de 3.6% y 3.2% respectivamente. Sin embargo, aun las procuradurías estatales mexicanas con mejor desempeño en este rubro, están lejos de la efectividad de países europeos, en los que se concluye entre 45% y 55%<sup>10</sup> de sus investigaciones, o de Japón, donde se resuelve aproximadamente el 60%<sup>11</sup> de los expedientes. En países de nuestra región sólo disponemos de información para la

<sup>10</sup> Cfr. Fionda, Julia, *Public Prosecutors and Discretion: A Comparative Study*, Clarendon Press, Oxford, New York, 1995, 268 pp.

<sup>11</sup> Intervención del Dr. Rafael Ruiz Harrel sobre pena de muerte, ITESM, campus estado de México, abril de 2000.

ciudad de Lima, Perú, que duplica nuestra efectividad promedio (18.2%), al concluir el 36% de sus investigaciones<sup>12</sup>.

También, de acuerdo a la dispersión del índice, se dividió en cuatro rangos a los estados como desempeño “alto”, “medio alto”, “media bajo” y “bajo”.

**Cuadro 3. Índice CIDAC de desempeño de las procuradurías de justicia penal, 2000**

Entidad federativa	Índice	Desempeño	Índice de recursos	Impunidad promedio ponderada (%)	Cumplimiento de aprehensiones (%)	Efectividad en averiguaciones (%)
<b>Colima</b>	<b>79.98</b>	Alto	44.1	69.9	41.7	29.6
<b>Michoacán</b>	<b>75.43</b>	Alto	74.9	72.3	33.4	18.1
<b>Nayarit</b>	<b>73.90</b>	Alto	67.6	76.4	N.D.	15.9
<b>Sonora</b>	<b>71.27</b>	Alto	56.8	75.4	30.7	24.5
<b>Baja California S.</b>	<b>71.21</b>	Alto	75.5	77.9	45.1	13.2
<b>Zacatecas</b>	<b>62.35</b>	Medio alto	69.4	81.4	34.3	13.4
<b>Coahuila</b>	<b>61.81</b>	Medio alto	57.2	80.8	39.8	14.4
<b>Hidalgo</b>	<b>61.54</b>	Medio alto	42.5	91.1	64.1	19.4
<b>Querétaro</b>	<b>61.16</b>	Medio alto	48.3	79.0	35.1	17.4
<b>Veracruz</b>	<b>59.90</b>	Medio alto	55.9	84.1	29.1	20.6
<b>Distrito Federal</b>	<b>58.63</b>	Medio alto	46.8	79.2	N.D.	13.3
<b>Guanajuato</b>	<b>57.97</b>	Medio alto	48.5	87.9	40.1	20.2
<b>Tabasco</b>	<b>57.22</b>	Medio alto	45.9	78.4	31.8	14.6
<b>Baja California</b>	<b>57.10</b>	Medio alto	40.4	77.8	34.4	14.9
<b>Chihuahua</b>	<b>55.77</b>	Medio bajo	47.9	84.1	34.6	16.5
<b>Puebla</b>	<b>55.60</b>	Medio bajo	43.7	92.6	67.8	11.8
<b>Sinaloa</b>	<b>55.58</b>	Medio bajo	48.6	84.7	47.5	10.9
<b>Campeche</b>	<b>54.63</b>	Medio bajo	54.5	75.4	11.2	14.2
<b>Aguascalientes</b>	<b>53.27</b>	Medio bajo	43.8	84.0	32.4	16.0
<b>Tlaxcala</b>	<b>50.99</b>	Medio bajo	40.3	88.6	64.4	5.3
<b>Durango</b>	<b>50.99</b>	Medio bajo	56.5	89.4	N.D.	12.7
<b>Nuevo León</b>	<b>49.28</b>	Medio bajo	25.8	86.7	46.6	14.8
<b>Tamaulipas</b>	<b>48.86</b>	Medio bajo	44.4	79.1	29.1	7.2

<sup>12</sup> Cfr. *Violencia criminal: estudio en las ciudades de América Latina, el caso de Perú*, Informe Final, Instituto Apoyo, Banco Mundial, Washington D.C., 1999, 59 pp.

<b>Jalisco</b>	<b>48.75</b>	Medio bajo	48.1	93.7	31.1	19.1
<b>Morelos</b>	<b>47.20</b>	Medio bajo	63.0	94.5	30.1	12.6
<b>México</b>	<b>46.58</b>	Medio bajo	20.2	95.5	47.6	22.0
<b>San Luis Potosí</b>	<b>45.91</b>	Medio bajo	56.5	87.5	9.8	15.6
<b>Quintana Roo</b>	<b>44.08</b>	Bajo	57.4	94.7	28.9	11.8
<b>Chiapas</b>	<b>43.14</b>	Bajo	49.6	88.6	25.7	9.2
<b>Guerrero</b>	<b>35.79</b>	Bajo	52.0	94.1	14.0	10.1
<b>Oaxaca</b>	<b>34.46</b>	Bajo	68.5	91.9	6.3	3.2
<b>Yucatán</b>	<b>33.62</b>	Bajo	11.8	83.0	34.1	3.6

Elaborado con base en la información de los anuarios estadísticos estatales del INEGI y base de datos del CIDAC. N.D.: No Disponible.

### **Un ejercicio interesante ¿Qué es más grande, el crimen o la capacidad de respuesta de las procuradurías?**

La confrontación de los índices de incidencia delictiva y desempeño de procuradurías del CIDAC permite hacer una tipología aproximada de la relación entre fenómeno delictivo y el desempeño de las procuradurías. Tomamos los “cuartiles” de ambos índices según fuera incidencia o desempeño “altos” (cuartil 4), “medios altos” (cuartil 3), “medios bajos” (cuartil 2) o “bajos” (cuartil 1) y obtuvimos el cociente de dividir el número de cuartil de desempeño entre el número de cuartil de incidencia. Un cociente superior a uno, implica que su desempeño está en un rango superior al de su incidencia; en tanto que un cociente inferior evidencia que su incidencia está en niveles más altos que su capacidad de respuesta institucional o desempeño.

Así por ejemplo, Jalisco tiene un desempeño de su procuraduría por debajo del promedio nacional (desempeño “medio bajo”), es decir, su cuartil es el dos; en tanto que la incidencia delictiva en la entidad está en el rango más bajo (incidencia “baja”), es decir, el cuartil uno. Su cociente es de 2 (cuartil 2 entre cuartil 1); que quiere decir, que, a pesar de que el desempeño de su procuraduría es pobre, la circunstancia de que la incidencia delictiva de la entidad sea baja le permite tener cierta ventaja sobre el crimen. Desde luego, es deseable aumentar la capacidad disuasoria de la procuración de justicia local, para evitar que el crimen organizado pueda aprovecharse de las debilidades institucionales para tomar la delantera y generar un incremento en la incidencia delictiva.

El cociente obtenido permite ordenar a las entidades de acuerdo con su nivel de “seguridad ciudadana”. En caso de empate en los cocientes, se ha tomado como segundo criterio para ordenar a las entidades, el cociente directo de la división de los valores de ambos índices.

#### **Cuadro 4. Comparación de ambos índices**

Entidad federativa	Seguridad ciudadana	Cociente	Cociente directo de índices	Cuartil de desempeño	Cuartil de incidencia
<b>Colima</b>	Alta	<b>4.00</b>	<b>7.96</b>	4	1
<b>Michoacán</b>	Alta	<b>4.00</b>	<b>4.78</b>	4	1
<b>Sonora</b>	Alta	<b>4.00</b>	<b>3.83</b>	4	1
<b>Zacatecas</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>3.86</b>	3	1
<b>Hidalgo</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>3.67</b>	3	1
<b>Querétaro</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>3.35</b>	3	1
<b>Veracruz</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>3.32</b>	3	1
<b>Guanajuato</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>3.23</b>	3	1
<b>Coahuila</b>	Alta	<b>3.00</b>	<b>2.78</b>	3	1
<b>Aguascalientes</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>4.14</b>	2	1
<b>Campeche</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>3.12</b>	2	1
<b>Nayarit</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>3.03</b>	4	2
<b>Puebla</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>2.68</b>	2	1
<b>Sinaloa</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>2.65</b>	2	1
<b>Jalisco</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>2.51</b>	2	1
<b>Tlaxcala</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>2.33</b>	2	1
<b>Baja California S.</b>	Media	<b>2.00</b>	<b>1.95</b>	4	2
<b>Tamaulipas</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.82</b>	2	2
<b>Nuevo León</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.81</b>	2	2
<b>Durango</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.75</b>	2	2
<b>Morelos</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.70</b>	2	2
<b>Chihuahua</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.65</b>	2	2
<b>Tabasco</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.48</b>	3	3
<b>San Luis Potosí</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.44</b>	2	2
<b>México</b>	Baja	<b>1.00</b>	<b>1.28</b>	2	2
<b>Distrito Federal</b>	Muy baja	<b>0.75</b>	<b>1.03</b>	3	4
<b>Baja California</b>	Muy baja	<b>0.75</b>	<b>0.90</b>	3	4
<b>Chiapas</b>	Muy baja	<b>0.50</b>	<b>1.73</b>	1	2
<b>Yucatán</b>	Muy baja	<b>0.50</b>	<b>1.24</b>	1	2
<b>Quintana Roo</b>	Muy baja	<b>0.33</b>	<b>1.00</b>	1	3
<b>Guerrero</b>	Muy baja	<b>0.33</b>	<b>0.93</b>	1	3
<b>Oaxaca</b>	Muy baja	<b>0.33</b>	<b>0.88</b>	1	3

Por una parte, como estados con seguridad ciudadana alta se ubican las entidades que presentan incidencia delictiva baja, al mismo tiempo que sus procuradurías presentan indicadores de desempeño alto o por encima del promedio. Los estados con seguridad ciudadana media son entidades en las se presentan indicadores delictivos bajos o acotados, por lo que el desempeño de sus procuradurías está por encima del desafío inmediato de la delincuencia.

Los focos amarillos están encendidos en los estados con seguridad ciudadana baja. En estas entidades si bien la incidencia delictiva no es superior al promedio nacional, el desempeño de sus procuradurías es insuficiente. En estas entidades los posibles delincuentes no se enfrentan a procuradurías de alta efectividad (no hay disuasión), por lo que si no se fortalece el desempeño institucional, la delincuencia podría tomar la ventaja.

Los estados con seguridad ciudadana muy baja (o alta inseguridad) son aquellas entidades en las que el crimen ha desbordado a las instituciones. Son sociedades que, excepto Yucatán, enfrentan alta incidencia delictiva y elevados niveles de violencia; en tanto que sus procuradurías, con las excepciones del Distrito Federal y Baja California, presentan desempeños muy pobres. Son estados en los que se dan homicidios intencionales propios de los países más violentos del mundo (como Oaxaca o Guerrero); en tanto que se cumple apenas una de cada 10 órdenes de aprehensión, o se concluye menos de 10% de las investigaciones penales emprendidas. En los casos del Distrito Federal y Baja California, a pesar de que sus procuradurías de justicia tienen un desempeño superior al promedio nacional, su alta incidencia delictiva abruma y desborda su capacidad de respuesta.

### Las procuradurías frente al desafío de la delincuencia



### Las propuestas y alternativas posibles

En primer lugar, nuestras procuradurías ya no admiten reformas superficiales y cosméticas; nuestro sistema penal necesita una transformación profunda. Debemos

hacer conciencia de que la institución del ministerio público y la forma en que operan las procuradurías, no corresponden más a los requerimientos de nuestra sociedad.

El ministerio público se creó y ha permanecido dentro de la esfera administrativa del poder ejecutivo, en un país en el que por décadas la presidencia no tuvo contrapesos reales. La procuración de justicia penal que hoy padecemos los mexicanos, es la procuración de justicia incubada durante las décadas del presidencialismo. El ministerio público, por vía legislativa o judicial ha recibido atribuciones desorbitadas de las que no puede pedírsele cuentas. Los alcances de las atribuciones del ministerio público pueden resumirse en una frase: discrecionalidad sin control eficaz. Hemos sido muy exitosos en esa persistente tarea de quitarle cascabeles al gato.

Estas atribuciones sin contrapeso no son casuales, corresponden a una visión del poder público que hacía que el ejecutivo deseara conservar en su esfera de dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia más de esa extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos. En la aplicación selectiva del derecho penal: el asegurar un castigo al disidente y garantizar la impunidad al aliado, está gran parte de la razón de ser del actual diseño institucional de nuestra procuración de justicia penal.

Una transformación profunda debe independizar a la instancia encargada de investigar los delitos y de perseguir a los presuntos responsables; aislarla de pretensiones y vaivenes políticos; dotarla de autonomía y de un servicio civil de carrera; así como establecer un sistema claro de supervisión ordinaria a cargo de organismos externos y autónomos, y vincularlo a la supervisión judicial.

Una vez que se tenga un nuevo diseño institucional con esos elementos de los Estados de derecho: transparencia en las atribuciones y control en su ejercicio; podríamos referir y atender los requerimientos de infraestructura y organización para una mejor investigación de los delitos y para reivindicar los derechos fundamentales tanto de las víctimas del delito como de los presuntos responsables procesados.

El reto fundamental de la investigación de los ilícitos y la atención a las denuncias es la organización del trabajo y los sistemas de administración de expedientes, que permita dar cabal atención a las expectativas de justicia de los ciudadanos. En la administración de expedientes deben emprenderse medidas en al menos tres rubros: la capacidad de reacción inmediata de la autoridad; la clasificación (no jerarquización) de los asuntos (para brindar atención especializada y canalizar mejor los recursos escasos); y la organización para el desahogo de las investigaciones (que los agentes investigadores dispongan de personal suficiente y bien capacitado para poder enfrentar la demanda de servicios).

La reivindicación de los derechos de las víctimas y procesados se beneficiaría del nuevo diseño institucional que se propone en el que la investigación de los delitos y el

proceso penal sean transparentes y que las atribuciones de las autoridades estén sujetas a un sistema de control eficaz.

Víctimas y procesados deben contar, adicionalmente, con salvaguardas e instrumentos institucionales para coadyuvar e inconformarse con la labor de los investigadores; así mismo, deben existir organismos y profesionales encargados de dar eficacia a dos principios constitucionales que ha sido sistemáticamente olvidados por las actuales procuradurías (que por ello se llaman procuradurías): la persecución pública y oficiosa de los ilícitos, principio establecido para relevar a las víctimas de los altos costos de investigar los hechos y de patrocinar un proceso penal; así como el principio de legalidad y buena fe de las autoridades de investigación, que deben de apegarse a los mandatos de las normas en beneficio de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas que se ven involucradas en una investigación penal.

Desde luego es un listado apenas incipiente de las áreas de una reforma integral en la procuración de justicia, que deben realizarse de manera articulada con las reformas de las instituciones de prevención, impartición de justicia y del sistema de readaptación social. Cada línea de acción amerita un profundo debate nacional y la elaboración de diagnósticos sólidos, así como programas particulares de instrumentación.

El cambio no será sencillo pues las inercias de las instituciones tienen ochenta años de impulso y la discrecionalidad sin control eficaz devino en una lucrativa arbitrariedad que no será fácil abatir. Pero nuestra sociedad tiene que enfrentar este desafío, pues con el actual estado de nuestras instituciones, las inercias delictivas que nos flagelan podrían perpetuarse envolviéndonos en una espiral de violencia e impunidad.

### **Aclaraciones relevantes**

Para incrementar la confiabilidad y capacidad explicativa de los índices diseñados y elaborados por el CIDAC, se diversificaron las fuentes de información, consultando reportes estadísticos de al menos 5 fuentes locales y 6 federales para cada estado, lo que permitió detectar inconsistencias, así como depurar, validar y “cruzar” fuentes información. También fue posible desarrollar estimadores confiables para aquellos casos de omisiones o lagunas en el reporte de las diversas variables.

Debido a la dificultad de obtener y validar la información desagregada y el retraso con que se reportan las estadísticas delictivas provocan que las 21 variables de cada entidad federativa, consideradas en el diseño de estos índices, correspondan al año de 2000. Es decir, vamos dos años atrás en la disposición de información desagregada para el análisis cuantitativo de este vital tema.