IGI-MEX

ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD MÉXICO

2016

UDLAP
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

CESIJ
Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia
UDLAP

Consejo Ciudadano
de Seguridad y Justicia

ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD MÉXICO
IGI-MEX 2016

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA
CESIJ

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

COORDINADORES

Juan Antonio Le Clercq Ortega | Gerardo Rodríguez Sánchez Lara
Febrero 2016

© Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016
Febrero 2016.

© Universidad de las Américas, Puebla.
© Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla.
© Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia UDLAP.

Publicación a cargo de la Fundación
Universidad de las Américas Puebla.
Ex Hacienda de Santa Catarina Mártir, C.P. 72810,
San Andrés Cholula, Puebla, México.
Tel.: +52 (222) 229 21 09
www.udlap.mx

Todos los derechos reservados.
ISBN en trámite.

Juan Antonio Le Clercq Ortega
Gerardo Rodríguez Sánchez Lara
(Coordinadores)

Publicación y bases de datos disponibles para su consulta
en www.udlap.mx/cesij

Queda prohibida su reproducción parcial o total por cualquier
medio del contenido de la presente obra, sin contar con
autorización por escrito de los titulares de los derechos de autor.

Hecho en México. *Printed in Mexico. Imprimé au Mexique.*

UDLAP®
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Consejo Ciudadano
de Seguridad y Justicia

CESIJ
Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia
UDLAP

ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD MÉXICO
IGI-MEX 2016

DIRECTORIO

Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista
RECTOR
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Lic. Andrea Ambrogi Domínguez
PRESIDENTE DEL CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD
Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA
PRESIDENTE DEL CONSEJO HONORARIO DEL CESIJ, UDLAP

Dra. Cecilia Anaya Berríos
VICERRECTORA
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Emb. Raphael Steger Cataño
DECANO DE LA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

Equipo de Investigación del CESIJ

Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega
DIRECTOR ACADÉMICO DE RELACIONES INTERNACIONALES
Y CIENCIA POLÍTICA
DIRECTOR CESIJ, UDLAP

Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara
COORDINADOR ACADÉMICO CESIJ, UDLAP

Mtra. Azucena Cháidez Montenegro
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN DEL ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD

Mtro. Edgar Valle Álvarez
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN DEL ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD

Mtra. Gabriela Cordourier Real
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA DEL ÍNDICE GLOBAL
DE IMPUNIDAD

Lic. Carlos Martínez Velázquez
LABORATORIO DE DATOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA DEL CESIJ, UDLAP

Mtra. Haidée Xchel García Salazar
Lic. Adla Patricia Karam Araujo
INVESTIGADORAS DE ASUNTOS JURÍDICOS ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD

Lic. Catalina Aguilar Oropeza
INVESTIGADORA DEL CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD
Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA

Investigadores colaboradores CESIJ, UDLAP

Dra. Claudia Barona Castañeda, Mtra. Celeste G. Cedillo González, Dr. Juan Antonio González Puente, Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, Dr. Ulises Sandal

Equipo de investigación CESIJ-SIMO

Brisa Ruiz Chan, Eréndira González Portillo, Alejandra Barrios Rivera, Perla Valdez López, Adriana Ortega Arriaga, Javier Yáñez Jiménez, Verónica Valdez Pérez, Sergio Valdez Villareal, Alonso Gutiérrez Olivares, Carlos Hernández Julián.

Asistentes de investigación CESIJ, UDLAP

Pablo Reynoso Brito
José Antonio Ballesteros Figueroa
Ariadna Paulina Martínez Chávez

Alumnos del Programa de Honores, Prácticas en la Profesión, Tesistas y Becarios

Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política UDLAP

Mariana Enríquez Lizarraga, Andrea Iliana Estudillo Garnica, Rafael Galarza Morales, Marcela Gómez Valdés, María José Goytia Morúa, Sergio Saúl Mirón Guevara, Manuel Ortega Bianchini, Eugenia Isabelle Padilla Pineda, Jaqueline Pérez Gamboa, Lissy Sánchez Grana, Santiago Torres Hernández, Valeria Fernanda Valencia Flores, Macaria García Teruel Cuetara, Friné Itandehui Mora Pérez, Edgar Darién Gonzalez Vivanco, José Manuel Monroy Díaz, Leonardo Daniel Sala Flores, Luis Eduardo Borges Sánchez, Stephany Díaz de la Vega Cervantes, Fernando Franco Castro, Héctor Hernandez Alvarez, Francisco Sebastián Notabile, Amado Tress Mena, Andrea Mercedes Varela Romero.

Mtra. María Guadalupe Acosta Pineda
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS CONSEJO CIUDADANO
DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA

Lic. Luis Salazar Gámez
ASESOR DE COMUNICACIÓN CONSEJO CIUDADANO
DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA

Alicia Tlalolini Cervantes
AUXILIAR ADMINISTRATIVO
ALICIA.TLALOLINI@UDLAP.MX
EX-HACIENDA STA. CATARINA MARTIR
72810 CHOLULA PUEBLA, MÉXICO
TEL.: +52 (222) 229 20 00 EXT. 2058

Andrea Aguilar Álvarez Altamirano
DISEÑO DE INTERIORES Y FORMACIÓN

Anabel I. Pérez Colín
DISEÑO DE GRÁFICOS Y FORMACIÓN

PRESENTACIÓN

Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

La construcción de nuevos modelos de análisis estadístico para entender los más graves problemas que enfrenta la humanidad nunca ha sido una tarea sencilla. Por ello nos llena de satisfacción que la UDLAP encabece el más importante esfuerzo de análisis cuantitativo y cualitativo del fenómeno de la impunidad a nivel global.

El pasado 20 de abril de 2015 el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), presentó el Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015), trabajo desarrollado por investigadores del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la UDLAP, con el acompañamiento de distinguidos académicos de las principales universidades de México y especialistas, así como con la participación de estudiantes del Programa de Honores y becarios de nuestra universidad. Este ha sido un verdadero esfuerzo de gobernanza que involucró un proceso de diálogo con especialistas de organismos internacionales de Naciones Unidas, instituciones públicas, medios de comunicación y líderes sociales. En particular reconozco la contribución del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla y su compromiso con el desarrollo de este proyecto de investigación de alcance internacional. Su presidente, Andrea Ambrogi Domínguez, en todo momento ha sido promotor activo de esta iniciativa que incide de manera relevante en el entendimiento de un problema transversal de la seguridad y justicia: la impunidad.

Cuando presentamos el IGI 2015 surgió de inmediato la necesidad de aplicar esta misma metodología para entender las raíces del problema de la impunidad en México, en especial ante el hecho de que nuestro país ocupa el penúltimo lugar entre los países analizados. Por ello se encomendó al CESIJ que iniciara los trabajos en la materia y después de nueve meses de investigación, discusión con especialistas, recopilación de información, procesamiento y análisis podemos presentar el capítulo México del Índice Global de Impunidad.

El Índice de Impunidad de México (IGI-MEX) es resultado del análisis cuantitativo de los datos oficiales que reportan las instituciones de seguridad y justicia de las entidades federativas al INEGI. Reconocemos el trabajo que en este sentido ha venido realizando el INEGI y nos parece en extremo importante que nuestro país siga siendo líder mundial en la generación de información para entender problemas sociales, económicos, seguridad y justicia.

Reconocemos que la impunidad es una variable que es origen y destino de otros problemas nacionales como la inseguridad, violencia, corrupción, desarrollo económico e inclusive de la desigualdad social. Por eso es crítico entender las causas que motivan la impunidad en cada entidad federativa de la República. Con los resultados de este trabajo buscamos contribuir al desarrollo de nuevos enfoques para entender los problemas de desempeño de nuestros sistemas de justicia y seguridad pública y promover el respeto y protección a los derechos humanos. Queremos contribuir a construir soluciones, desde el ámbito académico y a partir de la evidencia científica y el rigor metodológico, que nos permitan reducir gradualmente los graves problemas de seguridad, justicia y violaciones a los derechos humanos que enfrenta nuestro país.

Nos alienta que los resultados del IGI 2015 hayan sido analizados y comentados en importantes instituciones académicas nacionales e internacionales, congresos especializados, asociaciones y organizaciones sociales, agencias del sistema de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Congreso de la Unión y diversos congresos locales. En el 2016 continuaremos con este esfuerzo de diálogo enfocado a retroalimentar nuestro trabajo con sus comentarios, observaciones y críticas.

Finalmente, la UDLAP mantiene desde hace 75 años la misión de contribuir a la formación de excelencia de profesionistas y la generación de conocimiento científico en favor de México y el mundo. La creación del Índice Global de Impunidad y su capítulo México, es una muestra de nuestro compromiso con la docencia y la investigación de excelencia en beneficio de México. Por todo lo anterior, no me queda más que felicitar a los investigadores y alumnos de nuestra Universidad por su dedicación y esfuerzo entregado para el desarrollo de este proyecto.

PRÓLOGO

Lic. Andrea Ambrogi Domínguez
PRESIDENTE DEL CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
DEL ESTADO DE PUEBLA

Una sociedad no puede confiarse en que los valores y principios de sus integrantes son suficientes para garantizar una convivencia armónica y respetuosa. Es necesario asegurarse que las conductas antisociales de los individuos sean sancionadas y que todos los miembros de la comunidad estén conscientes de ello.

La crisis de inseguridad, violencia, corrupción y violaciones a los derechos humanos por la que atraviesa nuestro país tiene una raíz clara: la impunidad. Al constatar que pueden quebrantar la ley sin ningún castigo, los delincuentes encuentran un aliciente para cometer sus ilícitos y mantener el hábitat adecuado para subsistir.

Por ello, desde hace casi dos años, en el Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia nos hemos propuesto generar estudios y propuestas que permitan a nuestro y otros países colocar a la impunidad como el principal foco de atención de las políticas públicas de combate a la delincuencia y la corrupción.

Así, en abril de 2015 presentamos el Índice Global de Impunidad, que por primera vez evaluó internacionalmente las capacidades instaladas y las políticas públicas puestas en marcha por los Estados con el fin de castigar los delitos. A partir de este proyecto, decidimos identificar una metodología de evaluación similar para México, misma que hoy tenemos el gusto de presentar.

La elaboración del Índice Global de Impunidad-México obedece, pues, a nuestra inquietud de analizar y medir los factores que fomentan este fenómeno en las entidades de nuestro país, para que a partir de esta herramienta se puedan diseñar políticas públicas tendientes a erradicarlo. Sólo conociendo las causas que nos llevan a que un delito quede impune podremos generar las condiciones para evitarlo.

Una vez más, agradezco el compromiso y la dedicación del Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista, así como el profesionalismo y los esfuerzos del Dr. Juan Antonio Le Clercq y del Mtro. Gerardo Rodriguez Sánchez Lara, además, por supuesto, del valioso trabajo de los investigadores del Centro, pues sin ellos este documento no habría sido posible.

Confío en que el Índice Globlal de Impunidad-México sea una luz que guíe la elaboración de políticas públicas destinadas a erradicar este problema y éstas a su vez nos permitan convivir en una sociedad con mayor tranquilidad para nuestras familias.

AGRADECIMIENTOS

En abril de 2015 el equipo de investigación del CESIJ recibió la encomienda de parte del Dr. Luis Ernesto Derbez, rector de la UDLAP, y del Lic. Andrea Ambrogi Domínguez, presidente de nuestro Consejo Honorario, para desarrollar, con base en la metodología del IGI, el primer índice compuesto de impunidad de México (IGI-MEX). Al igual que para el IGI se requirió revisar miles de datos cuantitativos que reportan las 32 entidades federativas al INEGI en distintos instrumentos de medición de la seguridad, procuración de justicia, así como información socioeconómica. También se realizó una revisión exhaustiva de la legislación nacional, investigaciones previas que nos antecedieron en materia de estudios sobre impunidad, así como recabar información de fuentes primarias sobre Derechos Humanos. De la misma manera se consultaron a expertos sobre seguridad, justicia y métodos cuantitativos para las Ciencias Sociales para la elaboración del modelo estadístico de este índice como lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al momento de presentar formas novedosas de medir fenómenos sociales.

El Índice de Impunidad de México 2016 es el resultado de más de ocho meses y más de 30 personas que participaron en este proyecto de investigación. En el transcurso de este proyecto participaron de manera activa expertos en materia de administración y procuración de justicia, servidores públicos locales y federales en retiro, investigadores de la UDLAP y de importantes centros académicos nacionales e internacionales como el CIDE, ITAM, UNAM, Universidad de Notre Dame, entre otras.

También hemos recibido el acompañamiento de importantes organizaciones de la sociedad civil como el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla quien es el promotor social y financiero más importante de este esfuerzo académico. A Andrea Ambrogi y a todo su extraordinario equipo de investigación y administrativo les agradecemos su confianza en la Universidad y en este proyecto de alcance global y nacional. Queremos agradecer muy en especial a las Mtras. Guadalupe Acosta Pineda y Catalina Aguilar Oropeza por su invaluable seguimiento a las actividades del Centro.

Un proyecto de este alcance necesita forzosamente la participación de especialistas en múltiples materias. Este es un esfuerzo multidisciplinario en el que participaron internacionalistas, politólogos, economistas, actuarios, abogados, comunicólogos, psicólogos, sociólogos y criminólogos. Nos entusiasma mucho recorrer este camino de comprensión del complejo fenómeno de la impunidad con colegas de distintas disciplinas.

La mayoría de estos colegas participaron presencialmente en el Primer Coloquio Internacional sobre Impunidad y Justicia que se realizó en septiembre en la UDLAP. Otros colegas participaron en distintos momentos del proceso de investigación y validación académica del modelo. En estricto orden alfabético queremos agradecer a José Pablo Abreu (UIA), Mario Arroyo Juárez (CASEDE), John Bailey (Georgetown University), Raúl Benítez Manaut (UNAM-CISAN/CASEDE), Marco Cancino (Inteligencia Pública), Jorge Chabat (CIDE/CASEDE), Haidée García García (Fundación Humanismo Político), Adla Patrica Karam Araujo (Better Business Bureau), José Merino (ITAM/Data 4), Carlos Martínez Velázquez (Central Ciudadano y Consumidor A.C.), José Roldán Xopa

(CIDE), Vidal Romero (ITAM), Ulises Sandal (UDLAP), Guillermo Trejo (Universidad de Notre Dame), Gonzalo A. Vergara Rojas (Proiudix), Carlos Vilalta (CIDE) y Duncan Wood (Instituto México, Woodrow Wilson Center).

Para la elaboración del modelo econométrico y construcción de la base de datos del IGI-MEX contamos con el invaluable acompañamiento de Azucena Cháidez Montenegro, Edgar Valle Álvarez y Gabriela Cordourier Real, colegas de SIMO México que se han integrado en forma entusiasta como investigadores externos del CESIJ.

Durante todas las actividades del Centro recibimos el apoyo solidario de todas las áreas que dependen de las vicerrectorías Académica, Administrativa y Finanzas. Gracias Dra. Cecilia Anaya Berríos, Mtra. Mónica Ruíz Huerta, Mtro. Mario Vallejo Pérez y Embajador Eminente Raphael Steger Cataño, decano de nuestra Escuela de Ciencias Sociales. También es indispensable reconocer el trabajo de todos aquellos que desde las áreas académicas y administrativas de la UDLAP han puesto su granito de arena para el desarrollo de este trabajo.

Durante el 2015 el Índice Global de Impunidad ha sido presentado y sujeto de análisis y escrutinio académico en los más importantes foros nacionales e internacionales. Cuando se construye un nuevo modelo econométrico se debe tener la humildad de reconocer sus alcances y límites. Por lo anterior queremos agradecer toda la retroalimentación que recibimos en la Universidad de Texas en San Antonio, en la sede del Banco Mundial en Washington D.C., en el Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, durante el taller permanente sobre seguridad de la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, en el seminario sobre Seguridad, Ciudadanía y Violencia en América Latina del ITAM, el Congreso de la Unión, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Congreso del Estado de Puebla.

Finalmente, queremos agradecer el invaluable apoyo de todos los alumnos y ex alumnos de la UDLAP que han participado a lo largo de estos dos años en la construcción del Índice Global de Impunidad y del capítulo México. Nos entusiasma y alienta que los alumnos se motiven en el debate y participen de manera activa en la construcción de nuevas herramientas de análisis para comprender los enormes problemas sociales que viven México y el mundo.

DR. JUAN ANTONIO LE CLERCQ ORTEGA
MTRO. GERARDO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA
COORDINADORES

RESUMEN EJECUTIVO

- **El Índice de Impunidad de México (IGI-MEX) se construyó a partir** del modelo teórico sobre impunidad y la metodología cuantitativa **del Índice Global de Impunidad 2015 (IGI).**
- **La impunidad es multidimensional.** Es decir, la impunidad debe ser entendida como un fenómeno que surge de varias dimensiones del quehacer de un Estado como es la responsabilidad de la seguridad ciudadana, la procuración y administración de justicia, el buen funcionamiento del sistema penitenciario así como la protección de los derechos humanos.
- **La impunidad es multicausal** porque encuentra sus orígenes durante el proceso que inicia con la comisión de un delito, hasta que este es castigado y sus víctimas reciben la reparación por el daño causado. La impunidad mantiene correlación estadística con los niveles de corrupción y desigualdad socioeconómica.
- La impunidad surge a partir del **mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos** en el ámbito nacional y local de los países.
- **Existe corresponsabilidad de todos los poderes de gobierno** (ejecutivo, legislativo y judicial) **y en los tres órdenes de gobierno** (federal, estatal y municipal) para atender el problema de la impunidad.
- **La impunidad es un problema de gobernanza.** En otras palabras, es un asunto que ya rebasó a todas las instancias de gobierno que claramente no pueden atender este problema de manera aislada. Por lo anterior, se necesita la atención y participación urgente de otros actores no gubernamentales como la sociedad civil, sector privado, academia, medios de comunicación y organizaciones internacionales.

¿Por qué desarrollar un Índice de Impunidad para México?

- **México ocupa el lugar 58 de 59 países con mayores niveles de impunidad que mide el IGI.**
- **La impunidad es uno de los diez principales problemas** que aqueja a la sociedad mexicana según encuestas nacionales del INEGI (ENVIPE).
- En México **la impunidad tiene sus raíces más profundas en** los problemas estructurales y funcionales de **las 32 entidades federativas.** Es por eso que se necesita encontrar las raíces de los problemas desde el ámbito local.
- **México tiene información suficiente, necesaria y de calidad** para realizar modelos estadísticos confiables y nuevos instrumentos de medición cuantitativa. Por ello nuestro país se convirtió en el primer caso de estudio estadístico a nivel internacional para comprender las raíces de la impunidad en el ámbito local (entidades subnacionales).

¿Qué es el Índice de Impunidad de México?

- **Es un índice compuesto y complejo.** Compuesto porque incluye información de tres dimensiones distintas que construyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados (cifra negra), así como el funcionamiento y capacidades de los sistemas de seguridad y justicia. Es un índice

complejo porque es un modelo econométrico de 19 variables. Para nosotros la impunidad debe ser explicada en su complejidad y no simplemente por el cociente que resulta al dividir delitos cometidos entre sentencias condenatorias.

¿Existe impunidad estadística en México?

- Para el IGI-MEX **no fue posible incluir la dimensión de Derechos Humanos** como ocurre en el Índice Global, como resultado de la medición de las estadísticas de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- **No en términos nacionales pero es posible que exista en algunos estados de la República.** Se pudo construir el IGI-MEX gracias a la solidez de la información estadística que reporta el INEGI con base en la información que proporcionan los propios estados de la República. Sin embargo, destacamos la existencia de un caso atípico en Michoacán en 2013.
- **Michoacán es un estado atípico en términos de impunidad** antes y después del año base de estudio que es 2013. El comportamiento atípico es corroborado en términos de análisis estadístico cualitativo y observaciones públicas de actores gubernamentales, autoridades nacionales de Derechos Humanos y por organizaciones de la sociedad civil. La información sobre seguridad y justicia, previa y posterior al 2013, presenta serios cuestionamientos sobre su veracidad.

Resumen de resultados

- **En México solamente se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos** por lo que la **cifra negra** en México desde 2013 alcanza un porcentaje no menor al **92.8%** desde 2013 (ENVIPE).
- Los mexicanos dicen que las dos principales razones por las que no denuncian son: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad (ENVIPE).
- La razón de fondo que desincentiva a los ciudadanos a denunciar es que el sistema que debe castigar los delitos tiene profundos problemas estructurales y funcionales en las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos.
- Los índices de impunidad en las entidades federativas de México indican lamentablemente que la **impunidad es un problema generalizado en el país**. La varianza de impunidad en 26 entidades es de apenas ±5.73 puntos.
- Del total de delitos consumados, **solamente existe un 4.46% de sentencias condenatorias.** Lo cual nos arroja una impunidad cercana al 95% de los delitos que fueron acreditados por la autoridad como consumados.
- La cifra anterior (delitos consumados) en perspectiva con la cifra negra (delitos que no fueron denunciados por los ciudadanos) arrojaría que la impunidad simple y llana, entendida como delito sin castigo, estaría en los márgenes del 99% en México. **Es decir, menos del 1% de los delitos en México son castigados.**
- **El promedio nacional de magistrados y jueces,** en el ámbito local, por cada 100 mil habitantes **es de apenas 3.5.** La media nacional entre los países estudiados por el IGI es de 16. El rezago de impartidores de justicia es enorme en el caso de México y es reflejo de la situación que viven los poderes judiciales locales.
- **El personal penitenciario responsable de cuidar a los reclusos** en los CERESOS estatales es de apenas **20 policías por cada 100 reclusos.** El promedio de los países del IGI es de 47 por cada 100.
- **En México la sobrepoblación penitenciaria a nivel estatal es del 30%** con respecto a la capacidad instalada en los centros de reclusión. La sobrepoblación promedio de los centros penitenciarios en el mundo es de un 17%. **México duplica la sobrepoblación penitenciaria promedio global.**
- El porcentaje de homicidios registrados entre el número de homicidios cometidos en averiguaciones previas iniciadas ante ministerios públicos o fiscalías locales en México es de 27.5%.
- **El porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia alcanza un promedio nacional de 35.7%.**

- Los resultados nos arrojan la existencia de cuatro grupos por niveles de impunidad, la mayoría de las entidades se agrupan en niveles altos y muy altos de impunidad.
- La media nacional es muy alta y se ubica en 67.42, prácticamente en el último tercio de la escala del IGI-MEX y sólo 10 entidades tienen un índice de impunidad por debajo del promedio nacional.
- La distancia entre el grado de impunidad entre las entidades es mínimo. 24 entidades se encuentran agrupadas a 10 puntos de distancia de la peor posición.
- A nivel nacional el peor desempeño por subdimensión se encuentra en estructura sistema de justicia seguido por funcional sistema de seguridad.
- El análisis de la cadena de impunidad nos habla de ineficacia e ineficiencia institucional que se va acumulando a lo largo de todas las fases del proceso de procuración e impartición de justicia.

¿Quién es el responsable de la impunidad en México?

- **El Estado mexicano en su conjunto es responsable de los altos niveles de impunidad**. El Estado entendido no solo como el gobierno de la República que es depositario del poder Ejecutivo y tiene bajo su manto la responsabilidad del sistema de seguridad, el eslabón de la investigación de los delitos, la administración del sistema penitenciario y la salvaguarda federal de los derechos humanos.
- El **Congreso de la Unión** tiene la responsabilidad de adecuar el sistema legal para impedir que existan vacíos legales que permitan la impunidad, asigna el presupuesto a las instituciones de seguridad y justicia y debe auditar el buen ejercicio del gasto y los resultados de las mismas.
- También los **congresos locales** tienen la responsabilidad de velar por presupuestos suficientes para la seguridad y justicia y mejorar los mecanismos de evaluación de resultados y supervisión del gasto correcto en estas materias.
- El **Poder Judicial** debe ser independiente del poder político para administrar la justicia de manera pronta y expedita para todo aquel que la necesite. Finalmente los gobiernos estatales, congresos y poderes judiciales locales son los primeros responsables de atender las demandas de seguridad, justicia y protección de derechos humanos para acotar el problema de la impunidad.
- La delincuencia organizada y la impunidad tienen relación. En seis estados en los que pidieron apoyo de la federación para combatir a la delincuencia organizada, y en los que desde 2007 se establecieron operaciones conjuntas entre autoridades federales y estatales, encontramos impunidad muy alta (Baja California, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Durango). Los otros dos estados (Sinaloa y Chihuahua) presentan estadísticas de impunidad alta y media respectivamente.
- Finalmente, **un Estado moderno está formado por una sociedad activa que exige cuentas a sus autoridades.** En este sentido, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, universidades, medios de comunicación y organismos constitucionales autónomos deben contribuir al análisis y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad y justicia.

Conclusiones

- **Las siguientes recomendaciones se recopilaron del trabajo de investigación cualitativa y cuantitativa del CESIJ** así como del diálogo con expertos que participaron en los diferentes foros de análisis sobre impunidad.
- **La impunidad alimenta la corrupción, acrecienta la inseguridad y genera más violencia.** Los países con altos niveles de impunidad son susceptibles de tener episodios nacionales de violaciones graves a los derechos humanos.
- **Los estados de la República no deben compararse entre sí llanamente** para resolver sus problemas de impunidad a pesar de que la impunidad en México es generalizada. Deben analizarse en su contexto, pero a la luz de las mejores prácticas nacionales y globales.
- **Bajar los índices de impunidad repercute en un mayor bienestar económico.** Los estados que bajen sus índices de impunidad serán mayormente susceptibles a la recepción de inversiones

del sector privado, alentarán el establecimiento de empresas pequeñas y medianas, generando mayor número de empleos y mejorando los niveles de bienestar económico de su población.

- **Las instituciones de justicia y el sistema penitenciario deben ser sujetos a mayores niveles de evaluación por parte de los congresos locales así como de la sociedad en general.**
- **La sobrepoblación penitenciaria**, las carencias humanas, físicas y tecnológicas de los centros de readaptación social incentivan la corrupción y vulneran su seguridad.
- **Las autoridades judiciales locales deben ser completamente autónomas de los gobiernos** ejecutivos estatales. Sin embargo, mayor autonomía no significa menor opacidad o falta de evaluación y escrutinio público. Por el contrario, los poderes judiciales estatales deben avanzar en sus políticas de transparencia y gobierno abierto.
- **La impunidad va de la mano con la delincuencia organizada.** Los estados de la República con presencia importante de la delincuencia organizada tienen índices de impunidad muy altos (Baja California, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Durango). Chihuahua se encuentra dentro de los índices de impunidad promedio en el país. En estos estados se implementaron operativos conjuntos del gobierno federal y estatal por la presencia de importantes organizaciones de la delincuencia organizada.
- **Problemas de confianza estadística de Comisiones estatales de Derechos Humanos.** El equipo redactor del IGI-MEX considera que las estadísticas sobre violaciones graves a los Derechos Humanos, provenientes de las comisiones estatales de Derechos Humanos, no son confiables y por ello no se incluyeron para la construcción de este Índice. Es probable que la mayor parte de las comisiones estatales de Derechos Humanos no se han adaptado a la Reforma Constitucional de 2011. El CESIJ realizará estudios en la materia para investigar esta situación que puede derivar en un problema de autonomía de las propias comisiones estatales y lo que sería aún peor de impunidad estadística en materia de Derechos Humanos. Sin embargo, los informes especiales de la CNDH sobre violaciones graves a los derechos humanos y casos de impunidad serán utilizados para los análisis cuantitativos y cualitativos del Centro.
- **Cooperación internacional puede reducir índices de impunidad.** Los países que han aceptado la cooperación internacional y han aceptado la evaluación de sus políticas para mejorar sus sistemas de seguridad y justicia, como los países de recién ingreso de Europa del Este en la Unión Europea, han visto grandes avances para la reducción de la impunidad en los últimos años. La participación de Naciones Unidas en Guatemala para atender el problema de la impunidad es otro caso de éxito sujeto de análisis. Por lo anterior, sugerimos fuertemente que **el Estado mexicano acepte las recomendaciones de organismos internacionales regionales e internacionales especializados en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos.**

Recomendaciones

1. **Implementar un verdadero sistema de profesionalización de las instituciones de seguridad en el ámbito local.** El nuevo sistema de justicia penal puede fracasar si los elementos operativos y administrativos de seguridad locales no están debidamente capacitados y cuenten con un sistema de profesionalización funcional que reduzca los espacios de corrupción e impunidad.
2. **Revisar la autonomía, capacidades y funcionamiento de las instituciones de justicia en los estados.** Los magistrados y jueces a nivel estatal deben garantizar su independencia de los poderes políticos en la entidad.
3. **Garantizar la autonomía política de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías de Justicia estatales** con base en los mandatos de las reformas a la Constitución.
4. **Evaluar las capacidades y funcionamiento del actual sistema penitenciario** a la luz de los cambios derivados del nuevo sistema de justicia penal.
5. **Revisar la autonomía de las comisiones estatales de Derechos Humanos frente al poder político.** Evaluar su desempeño a la luz de la Reforma Constitucional de 2011 y estandarizar la generación de información estadística en la materia a nivel nacional.

6. **Limitar al máximo los espacios de impunidad que permite la legislación a los servidores públicos** federales, estatales y municipales. Asimismo, castigar con fuerza a los agentes privados que favorezcan la corrupción y el conflicto de intereses en el gobierno.
7. **Aceptar e implementar las recomendaciones en materia de seguridad, justicia y Derechos Humanos que formulen al Estado mexicano las agencias del sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como de la CNDH.** También se deben analizar y dar seguimiento a las recomendaciones que distintas organizaciones de la sociedad civil y academia hacen en estas materias.
8. **Fortalecer las fiscalías especializadas en delitos graves.** Los delitos que más agravian a la sociedad y que no son castigados reproducen el fenómeno de la impunidad.
9. **Promover y proteger el ejercicio de la profesión del periodismo independiente.**
10. **Sanciones ejemplares, con base en la ley, cuando se presenten casos de conflicto de interés** por parte de los servidores públicos en el uso de recursos públicos o de facultades legales.
11. **Promover políticas públicas de justicia cotidiana.** Aunque la propuesta de justicia cotidiana excluye los delitos penales, es crítico que se promueva la justicia en los ámbitos laboral, familiar, civil, mercantil, vecinal y administrativo. Cuando las personas no tienen acceso a la justicia en estas esferas de la convivencia social, la justicia en materia penal puede ser obstaculizada.
12. **Promover iniciativas de gobierno abierto.** Los ciudadanos libres que promueven plataformas de acceso a la información, con datos públicos y privados, pueden reducir los márgenes de corrupción e impunidad de las autoridades y los actores privados. Por lo tanto promueven el bienestar socioeconómico personal y social.
13. **Mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional** entre autoridades y órdenes de gobierno. Las autoridades locales son los principales responsables de la seguridad y la justicia de su población. Lamentablemente existen condiciones históricas, nacionales y geográficas que promueven la delincuencia organizada, la inseguridad y la violencia. Los gobiernos estatales y municipales ya no pueden esgrimir esta condición de vulnerabilidad por factores exógenos. Las autoridades en los tres niveles de gobierno están obligados a cooperar y coordinar sus recursos y esfuerzos en materia de seguridad y justicia.
14. **Fortalecer y dotar de mayor autonomía a las áreas de evaluación de políticas de seguridad**, justicia y Derechos Humanos al interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
15. **Implementar las recomendaciones en materia de seguridad pública que ha señalado la Auditoría Superior de la Federación (ASF)** a los estados y a la federación. Ejercer acciones judiciales contra servidores públicos que han cometido probables ilícitos denunciados por la ASF en materia de sus responsabilidades en el ejercicio de presupuestos y funciones de seguridad pública. Es indispensable mejorar la fiscalización de recursos en materia de seguridad y unificar los criterios para evaluar que el ejercicio del gasto cumpla con sus objetivos.
16. **Implementar mecanismos de evaluación más efectivos.** Resulta indispensable garantizar la evaluación de los sistemas de seguridad pública y el sistema de justicia tanto en sus fases de formulación e implementación como en el proceso de gestión. De igual forma, se requiere integrar evaluación de impacto que permita medir si las acciones implementadas alcanzan los objetivos establecidos.

QROO
MEX
BC
DGO
TAM
GRO
COAH
YUC
VER
QRO
NL
OAX
BCS
SIN
MOR
TAB
PUE
AGS
MICH
TLAX
HGO
JAL
COL
ZAC
GTO
CHIH
CHIS
SON
DF
SLP
NAY

ÍNDICE

p. 19 **1. La impunidad en México**

p. 31 **2. Modelo teórico y Dimensiones**

p. 38 **3. Construcción del IGI-MEX**

3. 1 Metodología utilizada

3.2 Los datos

3.3 Construcción del IGI-MEX

p. 44 **4. Índice de impunidad estatal**

4.1 Resultados del índice de impunidad estatal IGI-MEX

4.2 Línea de tiempo

4.3 Cadena impune y prisma de impunidad

4.4 Cuadrantes por grado de impunidad y desarrollo en las entidades federativas

p.61 **5. Resultados para cada entidad federativa**

5.1 Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

5.2 Cadena impune

5.3. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

p.167 **Acrónimos y siglas**

p.169 **Bibliografía**

LA IMPUNIDAD EN MÉXICO

DEFINICIONES, RESPONSABILIDADES ESTATALES Y ORIGEN DEL ÍNDICE MÉXICO

EL ALCANCE GENERALIZADO DE LA IMPUNIDAD EN MÉXICO

La existencia de una profunda y muy extendida impunidad es tema recurrente en el debate público y el análisis especializado en México. La presencia de este fenómeno patológico se ha extendido a tal grado en nuestra vida pública, que llega a asumirse como un hecho natural o inevitable, incluso podemos afirmar que se ha internalizado como parte de la cotidianidad mexicana. En esta lógica, la existencia generalizada de impunidad crea incentivos perversos en el sistema y, por lo regular, el delito cometido, por pequeño o grande que sea, queda sin denuncia, investigación o castigo. Violar la ley es un acto socialmente aceptado, un juego que consiste en no respetar las leyes y evitar ser atrapado por la autoridad, aunque a final de cuentas si por mala fortuna se llega a ser identificado, lo más común es que alguna de las partes involucradas (autoridades o ciudadanos) busquen una salida alternativa a lo que establece la ley. Cuando un ciudadano se convierte en la víctima de algún delito, acceder a la justicia supone recorrer un largo y complejo camino para denunciar el hecho a las autoridades, lograr que se ponga en marcha una investigación y conseguir que los responsables purguen una condena.

Se trata de un comportamiento arraigado en el sistema de seguridad y de justicia de nuestro país, no una serie de sucesos excepcionales. Así ha sido reconocido por actores nacionales e internacionales. En su última visita a México, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que a partir de las cifras oficiales es posible detectar que la mayoría de los crímenes cometidos en nuestro país no se resuelven y en realidad nunca son investigados de manera adecuada. Lamentablemente, este patrón de comportamiento contrario al espíritu del estado democrático de derecho, se replica a través de las entidades federativas y en los diversos delitos tipificados en nuestra legislación.[1]

Estamos ante un fenómeno que retroalimenta y multiplica los efectos negativos de problemas igualmente complejos como la inseguridad, la violencia, el acceso desigual a la justicia o la violación a los derechos humanos. Los altos niveles de impunidad que caracterizan a México, se han traducido también en un deterioro creciente del desempeño institucional y en un profundo desprestigio de la clase política. Eventos como la desaparición de los estudiantes normalistas de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, los probables casos de ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya, Apatzingán o Tanhuato, la fuga de Joaquín Guzmán Loera, la revelación de conflictos de interés involucrando a miembros del gabinete presidencial, la exposición cotidiana de casos de corrupción o tráfico de influencias, así como la colusión de servidores públicos con organizaciones criminales, nos advierten de las graves consecuencias de un fenómeno que se extiende en nuestra vida pública a través de los diferentes órdenes de gobierno.

Cabe destacar las palabras de la cabeza del Ministerio Público de Guatemala en la presentación de la propuesta de sistema de medición de impunidad realizada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: la impunidad implica que el Estado falla en su obligación de proporcionar acceso a la justicia para toda la población (...) reproduce una cultura de impunidad ya que quienes vulneran los derechos de otras personas, lo hacen con la convicción de que las probabilidades de rendir cuentas por sus acciones son mínimas (...).[2] En ese sentido y tal como señalamos en el Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015), entendemos que la impunidad no es un hecho aislado que pueda comprenderse fuera del contexto sociopolítico en el que tiene lugar. La impunidad tampoco puede explicarse únicamente retomando la cifra de delitos reportados contra delitos castigados, ya que existen dificultades evidentes para conocer la cifra real debido al atraso judicial para reportar información

[1] "La impunidad en México es casi total, dice Alto Comisionado de la ONU en DDHH," Sputnik, 08 de octubre de 2015, consultado en: http://mundo.sputniknews.com/americalatina/20151008/1052266326/mexico-ddhh-onu-impunidad.html#ixzz3uGxm8Udz

[2] Sistema de Medición de Impunidad, consultado el 12 de diciembre de 2015 en: http://www.perspectiva.com.gt/noticias/sistema-de-medicion-de-impunidad/

confiable. Tampoco puede reducirse a una relación entre homicidios dolosos entre sentencias por este delito, por más grave que resulte particularmente este tipo de crimen. La impunidad tampoco se refleja exclusivamente en la cuantificación de la llamada "cifra negra", la cual nos habla únicamente del porcentaje de los delitos que se calcula y no son reportados. Como señala el IGI 2015: La impunidad es un fenómeno multidimensional, con origen pluricausal y con efectos que inciden directa e indirectamente en fenómenos sociales como la justicia, la corrupción, la seguridad, el respeto a los derechos humanos, la construcción de un estado de derecho y una democracia sustantiva.[3]

En este sentido y para los fines de este estudio, y al igual que hicimos para el IGI 2015, tomamos como punto de partida la definición propuesta por la Organización de Naciones Unidas.

> *Por impunidad se entiende la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.*[4]

A partir de esta definición y, entendiendo el fenómeno en su carácter multidimensional y su origen pluricausal, el presente análisis considera que la impunidad se entiende de manera integral con el entorno en el que ocurre: como una cadena de eventos que engarza desde el momento en que ocurre el delito, la investigación y el juicio, hasta llegar a su castigo en forma de condena para el criminal. De esta forma, es indispensable identificar cuál es el proceso que permite o inhibe que efectivamente las conductas delictivas sean sancionadas. La impunidad implica, en este sentido, aquello que ocurre (o deja de ocurrir) a lo largo de esta cadena, los actos u omisiones que permiten la existencia del crimen sin castigo, ya sea por temor o desaliento a reportar un delito (cifra negra); las dificultades estructurales o funcionales de los sistemas de justicia y seguridad que inhiben la investigación e identificación de presuntos culpables; la integración inadecuada de procesos jurídicos; las capacidades del personal para detener a los presuntos delincuentes; los procesos para ejecutar las sanciones correspondientes y la ejecución de las sentencias. El modelo que presentamos para medir la impunidad en el IGI 2015 y que retomamos para el análisis subnacional del caso mexicano, se fundamenta en el principio de que son justamente las omisiones, vacíos y deficiencias que tienen lugar a lo largo de esta cadena, las que permiten o imposibilitan la existencia de la impunidad.

MÉXICO Y LOS RESULTADOS DEL IGI 2015

En abril de 2015 el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la UDLAP presentó el Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015), instrumento diseñado para medir en forma comparada los grados de variación de la impunidad entre países. A partir de una metodología pensada para medir estadísticamente catorce variables dentro de tres dimensiones (estructural, funcional y derechos

[3] Las siguientes fuentes de información identifican algún tipo de correlación entre impunidad y corrupción. Juan C. Echeverry, y Partow, Zeinab. 1999. "Por qué la justicia no responde al crimen", *Corrupción, crimen y violencia*, Bogotá, Universidad de los Andes. Transparencia Mexicana (2005). *Índice nacional de corrupción y buen gobierno*. Disponible en: http//www.tm.org.mx/índice-nacional de corrupción-y-buen-gobierno-incbg. Jorgensen, Nick "Impunity and Oversight: When do Gover ments Police Themselves?". *Journal of Human rights*. Routledge: Taylor & Francis Group, 2009. Shirk, D.A. (2010). *Drug Violence and State Responses in México*. University of San Diego Department of Political Science. 1-20. The World Justice Proyect y el Failed State Index (Actualmente: Fragile State Index). Jochnick, Chris "Comfronting the impunity of Non-State Actors: New Fields for the Promotion of Human Rights". Human Rights Quarterly, Vol. 21, No. 1. 1999. Los siguientes documentos identifican alguna correlación entre los Derechos Humanos y la impunidad. Michael Humpher y Estela Valverde, "Human Rights, Victimhood and Impunity: An Anthropology of Democracy in Argentina. *Social Analysis*, Vol. 51, 2007. Nick Jorgensen, "Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?". *Journal of Human rights*. Routledge: Taylor & Francis Group, 2009. Groome, Dermot "The Right to Truth in the Fight Against Impunity". *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 29. 2011. Naomi Roth-Arriza, "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward. *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No 4, 1996. José Serralvo, "Privatized Military Firms' Impunity in Cases of Torture: A Crime of Humanity". *International Community Law Review*, Vol. 14, 2012.

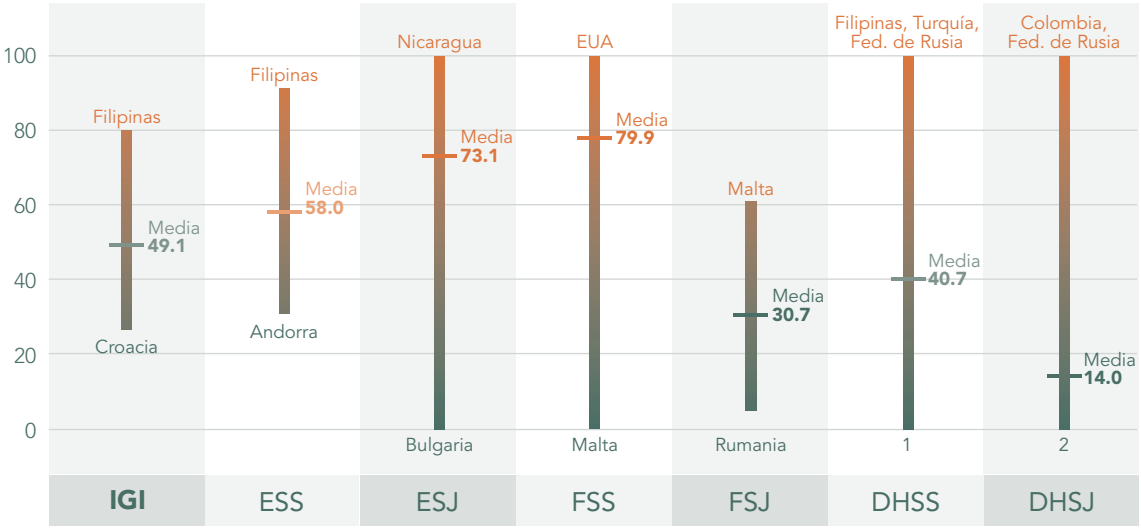
[4] Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 2005, Organización de Naciones Unidas, consultado en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1

humanos) y dos ejes transversales representativos de áreas de la gestión gubernamental (sistema de justicia y sistema de seguridad pública), el IGI 2015 permitió analizar variaciones en los grados de impunidad en 59 países del mundo. Estos casos corresponden regionalmente a Europa (33), Asia (9), Norteamérica (3), Sudamérica (4), Centroamérica (5) y el Caribe (5).

El IGI 2015 arrojó como resultado que Filipinas alcanza los niveles de impunidad más altos con un índice de 80.0; mientras que Croacia se ubicó en los niveles más bajos de impunidad entre los casos estudiados, con un índice de 27.5, seguido por Eslovenia (28.2), República Checa (34.8), Montenegro (34.9) y Bulgaria (37.5). Destaca que todos ellos son países de Europa del Este. Por su muy alto grado de impunidad sobresalen México (75.7), Colombia (75.6), Turquía (68.7), la Federación de Rusia (67.3), Nicaragua (69.5), Honduras (64.1), El Salvador (64.1) y la República de Corea (63.3). Es importante señalar que a partir de la metodología del IGI 2015, no fue posible integrar en este estudio a 134 países de los que se tiene alguna información respecto a su sistema de justicia, en tanto no reportan los datos necesarios para construir las catorce variables establecidas. De hecho, para 95 de ellos no hay información disponible para elaborar ninguna de las variables. A esta situación la hemos denominado "impunidad estadística", dado que puede ser resultado de la falta de capacidad institucional o voluntad política para reportar información (ver Mapa del Índice Global de Impunidad 2015).

El promedio de impunidad en los 59 casos estudiados se ubica en una media de 49.1, posición por encima de la cual se encuentran 27 de los países estudiados. La posición de cada país tiende a variar en cada una de las seis subdimensiones en las que se distribuyen las catorce variables. La media más alta de impunidad podemos encontrarla en la dimensión funcional-sistema de seguridad (73.1), seguida por estructural-sistema de justicia (73.1), estructural-sistema de seguridad (58.0), derechos humanos-sistema de seguridad (40.7), funcional-sistema de justicia (30.7) y, con la media más baja, derechos humanos-sistema de justicia (14.0). Es importante destacar que encontramos que el continente americano se caracteriza por: 1) muy altos niveles de impunidad correlacionados con desigualdad en el ingreso; 2) una posición, en casi todos los casos, por encima del IGI 2015 promedio; 3) niveles de impunidad superiores al promedio en cada dimensión y subdimensión en lo particular.

Gráfica 1 **Índice Global de Impunidad y Dimensiones**

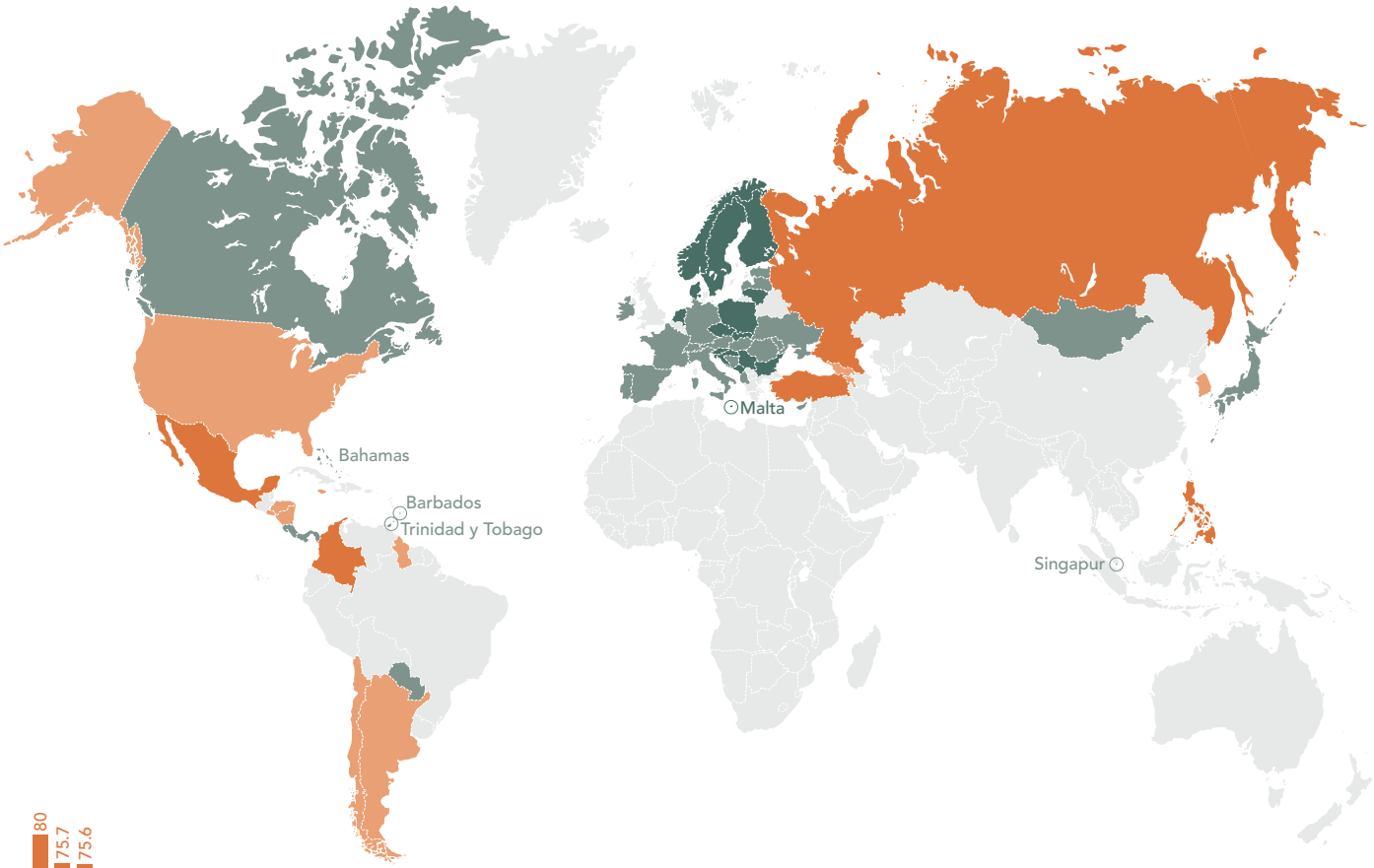


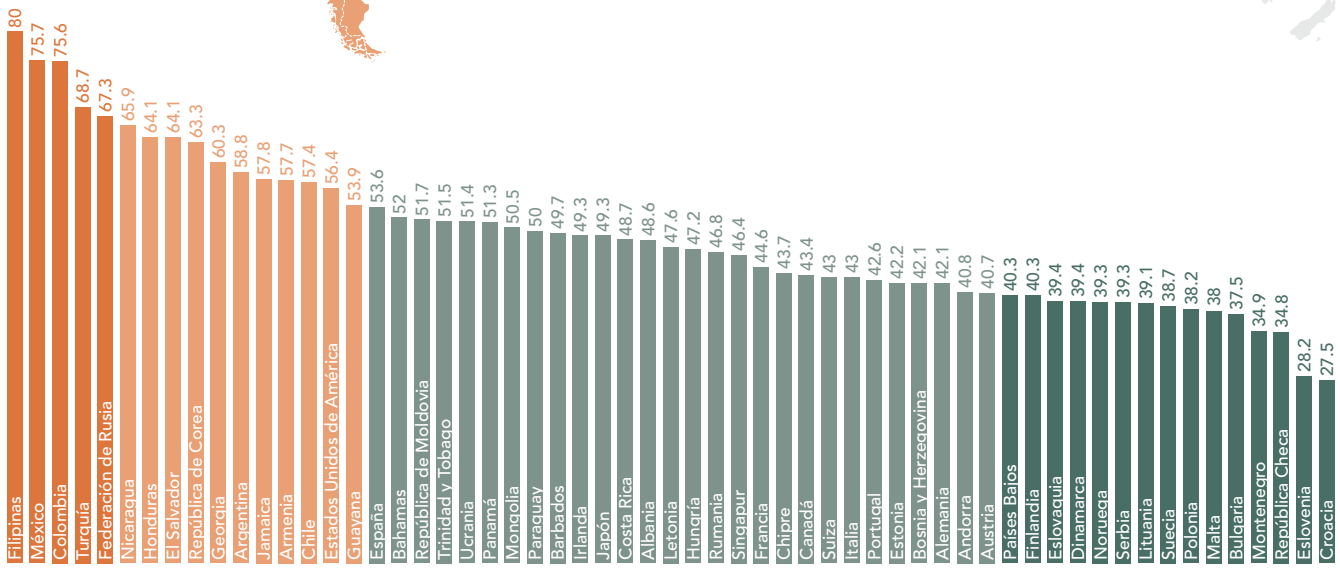
1 Singapur, Alemania Andorra, Países Bajos, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Malta, Rep. Checa, Eslovenia y Croacia.

2 Argentina, Jamaica, Chile, Estados Unidos de América, Guayana, Bahamas, Trinidad y Tobago, Panamá, Mongolia, Paraguay, Barbados, Irlanda, Japón, Costa Rica, Albania, Hungría, Rumania, Singapur, Francia, Chipre, Canadá, Suiza, Italia, Portugal, Estonia, Bosnia y Herzegovina, Andorra, Austria, Países Bajos, Finlandia, Eslovaquia, Dinamarca, Noruega, Serbia, Lituania, Suecia, Montenegro, República Checa, Eslovenia y Croacia.

Fuente: Índice Global de Impunidad, Centro de Estudios de Impunidad y Justicia®

Mapa 1 **Índice Global de Impunidad (IGI) 2015**





mayor — menor

Países fuera del índice

Para el particular del caso mexicano, es posible extraer diversas conclusiones del IGI 2015:

1. México alcanza uno de los peores desempeños en el IGI 2015, ubicándose en el lugar 58 con un índice de 75.7, situación similar a Colombia (75.6) y sólo por debajo de Filipinas, el país peor ubicado (80).
2. El desempeño mexicano es deficiente en las seis subdimensiones y se ubica por encima de la media en 12 de las variables.
3. Si consideramos la banda de variación entre el peor ubicado (Filipinas) y el mejor (Croacia), la brecha es de 52.5 puntos (27.5 a 80). La distancia de México con todos los casos es importante, salvo con Filipinas y Colombia. Por ejemplo, con Turquía (56) es de 8 puntos; con la media del IGI (49.1) es de 26.6; con la media en América Latina es 17.3; con Costa Rica, el mejor ubicado de los casos latinoamericanos, es de 27; y con Croacia (27.5) alcanza 48.2.
4. Los grados de impunidad en los países de América puede dividirse en cuatro grupos claramente diferenciados: 1) grados de impunidad por debajo del promedio (49.1), integrados por Canadá (43.4) y Costa Rica (48.7); 2) grados de impunidad ligeramente por encima del promedio, donde se encuentra la mayoría de casos: Barbados (49.7), Paraguay (50), Panamá (51.3), Trinidad y Tobago (51.5) y Bahamas (52); 3) altos niveles de impunidad, situación que caracteriza a Guayana (53.9), Estados Unidos (56.4), Chile (57.4), Jamaica (57.8), El Salvador (64.1), Honduras (64.1) y Nicaragua (65.9); y grados muy altos de impunidad, posición en la que coinciden Colombia (75.6) y México (75.7).
5. Problemas de estructura y funcionamiento en el sistema de seguridad e impartición de justicia explican impunidad en México; los altos niveles de impunidad agudizan la inseguridad, la violencia y la corrupción.
6. La impunidad relacionada con violaciones a los derechos humanos equivale a 33% del índice de impunidad para México, cuando la general es de 17% y de 20% para el continente americano.

En el IGI 2015 destacamos los niveles coincidentes de impunidad entre México y Colombia. Vale la pena retomar el análisis desarrollado para estos casos.

El Índice Global de Impunidad permite identificar que México y Colombia tienen un comportamiento similar en cuanto a indicadores de mayor impunidad en relación a la estructura y el funcionamiento de los sistemas de seguridad y de justicia. Esto puede vincularse con el hecho de que en ambos países coincide, desde la década de 1970, el incremento de la corporativización del crimen organizado, vinculado al fenómeno del narcotráfico. Lo anterior afecta la capacidad del Estado para procurar seguridad y justicia, además de la generación de un clima constante de corrupción de las autoridades que, en ocasiones, actúan en complicidad con los criminales.

Con respecto a la estructura del sistema de seguridad, México y Colombia ocupan una posición similar en relación al número de policías por cada 100 mil habitantes (355 y 347 respectivamente). En cuanto a sus sistemas penitenciarios, en ambos países tampoco se registraron diferencias significativas en términos del personal penitenciario por la capacidad penitenciaria, en personal penitenciario entre reclusos en las cárceles y en la variable que indica la relación entre reclusos en cárceles entre capacidad carcelaria. Todos estos indicadores se posicionan por debajo de la media, evidenciando deficiencias sustanciales en el funcionamiento del sistema de seguridad, desde que la persona es detenida hasta que es recluida en una prisión para aguardar un juicio. El hacinamiento en las cárceles, la tortura y la falta de conocimiento de los procesos judiciales por parte de los inculpados caracterizan el sistema penitenciario de ambos países.

México y Colombia también observaron un comportamiento parecido en el funcionamiento del sistema de justicia ya que reportan cifras similares en cuanto a las personas con contactos formales en los tribunales. De igual forma, se encontraron cifras similares al considerar la variable que mide la cantidad de personas encarceladas entre el número de personas condenadas por un delito grave, aun cuando en Colombia se registra un porcentaje significativamente mayor de jueces por cada 100 mil

habitantes que en México (10 y 4 respectivamente). Las diferencias significativas entre México y Colombia se encuentran en cuanto al porcentaje de personas detenidas sin sentencia (47 y 33 respectivamente), mismo que en los dos países supera el porcentaje global (23). Esto se explica porque tanto en México como en Colombia predomina el modelo de prisión preventiva, es decir, el encarcelamiento de los inculpados durante el proceso. En el caso de México, desde 2008 se empezó a impulsar una reforma penal que busca limitar dicha medida de aseguramiento para los delitos menores.

En síntesis, el caso mexicano destaca por muy altos niveles de impunidad y un mal desempeño en cada una de las dimensiones estudiadas en el IGI 2015. Esto nos remite a un problema generalizado que retroalimenta y multiplica las consecuencias de problemas sociales como la violencia, la inseguridad, el acceso desigual a la justicia, la corrupción y la violación a los derechos humanos.

Cuadro 1 **Desempeño México en cada indicador vs. media global y media América Latina**

	Máximo		Mínimo		México	Media global	Media América Latina
Policías por cada 100 mil hab.	86.2	Bahamas	725.6	Hungría	355.0	332.0	352.9
Jueces por cada 100 mil hab.	1.2	Bulgaria	57.2	Nicaragua	4.3	16.2	8.8
Personas frente a los tribunales entre personas en contacto formal con la policía	0.0	Malta	3.4	Estados Unidos	0.1	0.8	0.6
Personas frente a los tribunales entre número de jueces	418.2	Malta	2.9	Trinidad y Tobago	24.6	67.0	58.8
Encarcelados entre condenados	25.1	Estados Unidos	0.0	Chipre	2.2	1.6	4.6
Porcentaje de encarcelados sin sentencia	66.0	Panamá	0.3	Austria	46.9	23.5	29.5
Personal en reclusorios entre capacidad total de los penales	0.1	Chipre	1.2	Georgia	0.3	0.5	0.3
Reclusos entre capacidad total de los penales	3.4	El Salvador	0.3	Andorra	1.2	1.2	1.4
Personal en reclusorios entre total de reclusos	0.1	Andorra	1.6	Georgia	0.2	0.5	0.3
Encarcelados por homicidio entre homicidios totales	0.0	Armenia	17.2	Bahamas	0.0	5.9	3.6
Desaparecidos[1]	0	Colombia, México, Rusia, España	2	53 países	0	1.8	1.7
Ejecuciones extrajudiciales[2]	0	Colombia, Jamaica, Turquía, Rusia, Filipinas	2	35 países	1	1.5	1.1
Encarcelamientos políticos[3]	0	Colombia, Rep. Corea, Turquía, Rusia, Filipinas	2	41 países	1	1.6	1.6
Tortura[2]	0	19 países	2	11 países	0	0.9	0.6

[1] 0=50 o más; 1= de 1 a 49; 2=0.
[2] 0=Practicada con frecuencia; 1= Practicada ocasionalmente; 2= No ha ocurrido/No ha sido reportada.
[3] 0= Ocurren de manera frecuente; 1= Ocurren de manera ocasional; 2= No ocurrieron ese año.

CONTEXTO E IMPACTO DE LA IMPUNIDAD: EL PROBLEMA DE LAS RESPONSABILIDADES ESTATALES

La impunidad es un fenómeno que afecta todas las áreas de la vida social, la dinámica institucional e incluso del desarrollo económico del país. De acuerdo con el índice de competitividad global publicado por el Foro Económico Mundial, la competitividad económica se mide a partir de 12 pilares, uno de los cuales se refiere al desempeño y características de las instituciones. Para el caso de México, este pilar recibe la calificación más baja entre las diferentes variables y contribuye significativamente a que sea evaluado en el lugar número 109 de 140 países que considera este índice. Los elementos que afectan la evaluación de México en ese pilar particular son tres fundamentales: ética y corrupción (donde ocupamos el lugar 121 de 140), el peso de la regulación gubernamental (123 de 140) y el desempeño del sector público y la influencia indebida (107 de 140 en ambos casos).[5] Los resultados de este índice apuntan a que son las instituciones y su funcionamiento —en particular la corrupción y la ausencia de leyes que efectivamente se cumplan— el principal elemento que reduce la competitividad del país. Los elementos que se consideran en estas subdimensiones del índice de competitividad global, están marcados por la impunidad: pago de sobornos, prácticas corruptas, falta de independencia judicial e ineficiencia sistemática del marco legal.

Aunado a un contexto en el que la debilidad institucional afecta el desarrollo económico del país, estamos frente a un escenario donde la inseguridad se ha convertido en uno de los más grandes problemas nacionales. La delincuencia – común y organizada- se ha incrementado notablemente y la violencia que acarrea ha puesto en estado de alerta creciente a diferentes entidades federativas en la última década. Las tendencias reportadas por el INEGI muestran un claro incremento en incidencia delictiva: entre 2010 y 2013, la tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes pasó de 23,993 a 28,224. Para agravar la situación, la cifra negra —que se refiere a los delitos donde no se inició averiguación previa— pasó en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en estos mismos años de 92% en 2010 a 93.8% en 2013.[6] Hay un amplio universo de delitos (casi la totalidad, por las cifras reportadas) que quedan sin sanción porque ni siquiera cuentan con la oportunidad de ingresar al sistema de procuración de justicia, es decir, aquellos delitos que no se reportan son la mayoría.[7] Lo cual está íntimamente ligado a la falta de confianza de los ciudadanos en las autoridades que se deriva de los bajos índices de desempeño institucional y de la incapacidad del sistema judicial para garantizar el acceso a la justicia. La impartición de justicia es una facultad exclusiva del Estado, de la cual las instituciones están ausentes; el principal problema no sólo radica en la cantidad ínfima de reportes que entran al sistema de justicia —en comparación con el universo de delitos cometidos—, sino que de aquellos que entran, los que son efectivamente sancionados representan una proporción aún menor. En un contexto caracterizado por muy altos grados de impunidad, las autoridades son ineficientes, el ciudadano vive en la indefensión y el infractor tiene la certeza de que difícilmente será sancionado.

En el caso mexicano, la legislación nacional hace una clara distinción entre los ámbitos de jurisdicción de la federación frente a aquellos que son facultad exclusiva de las entidades. Las entidades federativas, en conjunto con la federación, son responsables de garantizar el cumplimiento de la ley en todos sus ámbitos. Aunque no hay que perder de vista que al alrededor del 80% de los delitos son del fuero común.

---

5 Global Competitiveness Index, consultado el 12 de diciembre de 2015 en: http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#indexId=GCI&economy=MEX

6 Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, consultada el 13 de diciembre de 2015 en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_nal.pdf

7 Datos preliminares que revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios. Información Nacional y por Entidad Federativa. INEGI, consultado el 13 de diciembre de 2015 en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf

Los resultados del IGI 2015 nos permiten identificar los niveles de impunidad que caracterizan a México en contraste con el resto del mundo. Esta información, si bien importante por su valor comparativo, muestra resultados agregados a nivel nacional pero no permite comprender cómo se manifiesta el fenómeno de la impunidad particularmente en cada entidad federativa, cuál es el desempeño diferenciado en el acceso a la justicia y el sistema de seguridad o de qué forma impactan la desigualdad socioeconómica o la pobreza. Desde esta perspectiva, el presente estudio se fundamenta en la necesidad de identificar, al interior del país y en el ámbito de las responsabilidades locales, cuáles son las variables que permiten o incentivan la existencia de impunidad. Propone un nivel de análisis que permite aportar elementos útiles para el debate y la elaboración de políticas para construir sistemas de justicia y seguridad más sólidos y que verdaderamente respondan a la obligación del Estado de defender los derechos de los ciudadanos, garantizar su seguridad y sancionar las violaciones a la ley.

De forma complementaria, el análisis de la impunidad a nivel subnacional tiene cuatro virtudes analíticas que nos parecen relevantes. En primer lugar, por lo general suele entenderse al Estado como un bloque político coherentemente articulado, cuando en realidad se compone como una organización de organizaciones en las que la cooperación y la coordinación son complicadas y el conflicto es recurrente.[8] En segundo lugar, el fenómeno de la impunidad y los problemas con los que suele asociarse, tales como la inseguridad, la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos, requieren del diseño de mecanismos de gobernanza multinivel que involucran marcos institucionales, niveles de gobierno y la participación de multiplicidad de actores estatales y no estatales.[9] En tercer lugar, la irrupción de violencia, inseguridad o corrupción en entidades federativas suele explicarse generalmente como parte de una problemática de carácter nacional, sin embargo, la forma en que estos fenómenos se materializan está relacionada también con procesos, equilibrios y conflictos estrictamente locales o regionales difícilmente observables a escala nacional.[10] Finalmente, el análisis de casos subnacionales abre la posibilidad de realizar comparaciones relevantes entre regiones de diferentes países que comparten problemáticas similares y que difícilmente pueden ser estudiadas desde una perspectiva centrada en el nivel nacional.

LA MEDICIÓN Y LA DISCUSIÓN SOBRE LA IMPUNIDAD EN MÉXICO

La impunidad, en su carácter de fenómeno multidimensional y pluricausal, ha sido difícil de medir. Esto se debe a factores como el rezago judicial, que inhibe la evaluación más inmediata para sólo identificar delitos denunciados versus delitos castigados, sin conocimiento del periodo que llevó cada juicio, por lo que difícilmente se puede considerar una medida que refleje adecuadamente grados de impunidad nacionales o subnacionales.

En este sentido, en los últimos años se han realizado varios ejercicios relevantes a nivel nacional buscando acercamientos más precisos para la medición de la impunidad. A continuación presentamos un breve recuento de algunos de ellos, esto para mostrar el estado del arte en la medición de impunidad en nuestro país, y al margen de la cifra negra que es estimada de manera anual por la ENVIPE.

---

8 Este argumento ha sido desarrollado por Douglass C. North, John Joseph Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders,* Cambridge 2009.

9 La importancia de comprender procesos de toma de decisiones y formulación de política pública desde una perspectiva multinivel, puede verse en Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout and Robert Warren, "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *American Political Science Review,* vol. 55:4, Dec. 1961, pp. 831-842; Lisbet Hooghe and Gary Marks, "Types of Multi-Level Governance", European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 11, http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf ; http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm; Jouni Paavola, "Explaining Environmental Multi-Level Governance", *SRI Papers* 2008, en http://www.see.leeds.ac.uk/fileadmin/Documents/research/sri/workingpapers/SRIPs-10_01.pdf; Mark Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance*, New York 2013.

10 En este caso seguimos la argumentación desarrollada por Stathis N. Kalyvas, *The logic of Civil War*, Cambridge 2006.

Lo más común ha sido encontrar diversas medidas que refieren a delitos cometidos contra periodistas, pues este ha sido un sector de la población especialmente vulnerable en nuestro país, de la mano de los defensores de los derechos humanos, y que ha encontrado en el concepto de impunidad una forma de referir a los grados de violencia que han sufrido. No obstante, estas mediciones no se presentan en el presente recuento pues no agotan el concepto más amplio de impunidad del que partimos. No permiten incluir al resto de la población y, por lo mismo, es posible contar con un control más preciso de los casos que han podido ser resueltos frente a aquellos que no lo han sido, debido a que aun cuando el número de casos no sea menor por su intensidad y altos niveles de violencia involucrados, sí resulta más reducido y mucho más manejable que el universo de delitos penales cometidos en todo el país.

La organización México Evalúa ha trabajado numerosos indicadores que permiten evaluar e interpretar sistemáticamente la evolución de variables específicas en materia de seguridad pública y justicia penal. A este valioso esfuerzo que ha sido constante desde 2010, se añade el desarrollo de indicadores específicos sobre el estado de las cárceles en el país y la generación de indicadores sobre lo que llaman "víctimas visibles e invisibles" de homicidio, haciendo alusión específicamente a la población que se ve afectada por la situación de violencia. El índice de impunidad promedio que México Evalúa presenta dentro de sus indicadores,[11] se refiere únicamente a la proporción de delitos que reciben una sentencia efectiva. Este índice se calcula a partir del número de delitos que según datos oficiales reciben castigo versus el número total de delitos, sin embargo, la propuesta busca incorporar también un estimador del número total de delitos a partir de la cifra negra, que al momento de ser presentada se calculaba a partir de las encuestas de victimización del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI). La propia institución que desarrolla este índice ha señalado que dada la naturaleza de las fuentes utilizadas, el índice es volátil y debiera ser evaluado de manera bianual.[12]

En el mismo documento, México Evalúa propone un índice de impunidad de delitos graves,mismo que se obtiene dividiendo la suma de sentencias efectivas a delitos graves entre el total de delitos graves. De la misma forma que el índice general, se incorpora la cifra negra en la suma total de delitos graves. Desde la misma perspectiva, presenta también un índice de impunidad por delitos de crimen organizado, un índice de impunidad en delitos violentos y un índice de impunidad en homicidios dolosos. Este importante esfuerzo fue realizado en 2010 y a la fecha no reporta actualizaciones.

Por otro lado, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha presentado en fechas recientes un documento titulado México: Anatomía de la Corrupción, donde señala que si bien la medición de la impunidad "es prácticamente imposible,"[13] se plantea el desarrollo de indicadores que se aproximen a la realidad en esa materia. En este mismo documento, el IMCO presenta una recopilación de los esfuerzos que se han realizado en México en materia de combate a la corrupción y a la impunidad. En este recuento se hace un señalamiento de los compromisos internacionales que México ha firmado en materia de combate a la corrupción, así como las agencias que se han establecido en el país con esta finalidad. Si bien en este documento se retoma el concepto de impunidad propuesta en el IGI 2015, en su propuesta para medir la impunidad se considera únicamente la diferencia entre delitos cometidos y delitos registrados y delitos sentenciados. Este trabajo se presentó en el primer semestre de 2015.

Existe también la iniciativa presentada por el Institute for Economics and Peace en el Índice de Paz México. Este índice maneja el indicador de eficiencia del sistema judicial como uno de sus elementos más relevantes. Este indicador mide la relación entre las condenas por homicidio y los

11 Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública, México Evalúa, consultado el 13 de diciembre de 2015 en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/SIIS-2010.pdf

12 Ibidem.

13 María Amparo Casar, México: Anatomía de la Corrupción, IMCO 2015, p. 9, consultado el 13 de diciembre de 2015 en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

homicidios cometidos en un año determinado y para estimar así la impunidad en el país.[14] Perspectiva que nos parece importante y tal como se menciona en este estudio, representa un indicador altamente relevante, pero que difícilmente puede explicar el carácter multidimensional y pluricausal de la impunidad.

En este listado de ejercicios que han buscado definir y medir la impunidad en México, es importante mencionar el libro presentado por Guillermo Zepeda Lecuona, Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público,[15] trabajo donde se plantean variables identificadas como "el corazón de la impunidad", algunas de las cuales se retoman también en el IGI 2015 y en el presente trabajo, en especial en lo que denominados la "cadena impune": el número de averiguaciones previas promedio que recibe y conoce un ministerio público de manera anual, la saturación del sistema para atender las demandas y denuncias, así como la inadecuada administración y asignación de recursos —físicos, humanos y económicos— que derivan en lo que en este estudio se denomina "saturación, ineficiencia, impunidad y discreción".[16]

Por su parte, en un trabajo de publicación reciente, John Bailey destaca la existencia de una "trampa de seguridad" en México, un estado de cosas en donde "la criminalidad, la violencia, la corrupción y la impunidad se fortalecen mutuamente con la sociedad civil, el estado y el régimen, e invalidan el esfuerzo de construir una gobernanza democrática ética". En este enfoque, la impunidad adquiere dos connotaciones específicas: 1) un contexto en el que personas con riqueza, poder o influencia se hallan por encima de la ley; 2) un sistema de justicia incapaz de funcionar adecuadamente. Lo más relevante de este trabajo y con lo cual coincidimos, consiste justamente en su esfuerzo por entender el carácter multidimensional y pluricausal de la impunidad, así como sus efectos destructivos para la vida pública democrática.[17]

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la creciente discusión que sobre el fenómeno de la impunidad se ha expresado en medios impresos y digitales. Reflexiones que tienden a coincidir en que la impunidad refiere a un profundo deterioro institucional que retroalimenta la violencia, la inseguridad y la corrupción. Por citar sólo algunos trabajos que ilustran el estado de la discusión pública:

> *La impunidad, que en el caso mexicano parece indivisible de la corrupción, impacta directamente en la credibilidad del gobierno y en la percepción de los inversionistas de que no hay seguridad jurídica en este país.* Riva Palacio, Raymundo, (2014), "Sabotajes palaciegos", *El Financiero*, México, 4 de septiembre 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/sabotajes-palaciegos.html> (30 de agosto 2015).
>
> *En México no hay castigo: nuestra devoción a la impunidad viene blindada.* Sheridan, Guillermo (2014), "¿Me concede una entrevista?", *El Universal*, México, 9 de septiembre <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/09/72249.php> (03 de septiembre de 2015)
>
> *Nos atrevimos a cambiar el contenido de algunas políticas públicas, pero no el mayor problema de la baja calidad de la democracia mexicana: la impunidad.* Ugalde, Luis Carlos,(2014), "¿Ya nos atrevemos a cambiar", *El Financiero*, México, 9 de septiembre 2014, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/ya-nos-atrevimos-a-cambiar.html> (30 de agosto 2015)
>
> *La tragedia de Iguala sólo se explica en un contexto de impunidad y de abandono del Estado de sus labores más elementales.* Esquivel, Gerardo (2014), "Iguala, responsabilidad del Estado", *El Universal*,

[14] *Índice de Paz México 2015*, Institute for Economics and Peace 2015, p. 23, consultado el 14 de diciembre de 2015 en: http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf

[15] Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin Castigo*. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público, CIDAC 2004.

[16] *Ibidem*, pp. 212-221.

[17] John Bailey, *Crimen e Impunidad*, Debate México 2014, en especial p. 23-30.

México, 10 de octubre <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/72741.php> (03 de septiembre de 2015)

¿Entenderán el gobierno federal, los partidos y los legisladores que el problema de fondo es la debilidad institucional ante la impunidad y la corrupción generalizadas?" Le Clercq, Juan Antonio (2014) "¿Y despues del horror, que?" *La Silla Rota,* Mexico, 10 de octubre http://lasillarota.com/y-despues-del-horror-que/Juan-Antonio-Le-Clercq#.Veyl5fRs0l0 (6 de septiembre del 2015)

(...) [La impunidad] se ha convertido en una enfermedad crónica que corroe nuestros andamiajes institucionales y que ha derivado en una auténtica cultura de la impunidad que alimenta a la corrupción y a la injusticia., Peschard, Jacqueline (2014), "Rendición de cuentas: antídoto para la impunidad", *El Universal*, México, 03 de noviembre <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73134.php> (03 de septiembre de 2015)

(...) la principal tragedia de México no es la corrupción, sino la impunidad. Porque es la falta de castigo la que permite la repetición de la conducta., Campos, Mario (2015), "¿Quién detiene el saqueo", *El Universal*, México, 26 de mayo <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mario-campos/nacion/2015/05/26/quien-detiene-el-saqueo> (02 de septiembre de 2015)

(...) a pesar de las denuncias de los medios de comunicación y sus opositores, siguen operando en plena impunidad, a veces haciendo política, a veces haciendo negocios, a veces ambas (...) Loret, Carlos (2015), "Gobernadores... de papi", *El Universal*, México, 02 de julio <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2015/07/2/gobernadores-de-papi> (02 de septiembre de 2015)

Lo verdaderamente grave con la impunidad es que finalmente el sistema jurídico deja de cumplir con sus funciones, en mucho por la incapacidad de los agentes que, se supone, debieran mantenerlo. Pensar detenidamente cómo se da la impunidad y cómo evitarla en todos los niveles, es una de las tareas más relevantes de la construcción social. De ello depende nada menos que el mantenimiento constante de la convivencia común., José Ramón Cossío Díaz, "La impunidad y sus males", *El País*, España 1 de diciembre de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/01/america/1449007726_523699.html.

...ninguna de las reformas estructurales que ha abanderado el presidente Peña Nieto, desde la reforma energética hasta la educativa y la fiscal, podrá prosperar y sacar a México del subdesarrollo si el país sigue siendo un reino de impunidad. Guillermo Trejo, Cuando el Estado exonera al Estado, *El País,* España 25 de agosto de 2015, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/25/actualidad/1440520572_710033.html

Este recuento de ejercicios que han buscado aproximarse a la medición o el debate sobre la impunidad desde distintos ángulos, nos señala que en el centro de los problemas nacionales está una impunidad profunda y muy extendida, y esto nos plantea la importancia de avanzar los estudios sobre la impunidad y sus alcances en la vida pública mexicana. Es con este objetivo en mente que ahora, y después de haber diseñado una metodología para medir la impunidad global, proponemos acercamos al fenómeno de la impunidad desde el ámbito de las entidades federativas.

MODELO TEÓRICO Y DIMENSIONES

La conceptualización del modelo detrás del índice de impunidad que presentamos para analizar la situación en las entidades federativas en México, es muy similar al desarrollado en el IGI 2015. Éste se basa en la concepción de que la impunidad no sucede en abstracto, sino como parte de un sistema que la inhibe o la promueve mediante el cumplimiento – o no- de medidas mínimas de control. Estas "medidas mínimas" son responsabilidad del Estado y deben ser implementadas a lo largo del proceso que sucede entre la comisión de un delito y su sanción. La impunidad significa la incapacidad del Estado de cumplir con estas medidas mínimas que garanticen la sanción de las violaciones a la ley. En estricto sentido, la primera obligación del Estado consiste en tipificar como delito aquellas conductas que violan los derechos de otros como medida de protección a su integridad (física, cultural o patrimonial). En segundo lugar, el Estado tiene la obligación de garantizar que esas conductas identificadas como delictivas, sean efectivamente perseguidas y sancionadas. Para ello, debe establecer una serie de procesos que van desde la persecución del delito, la recepción de denuncias, la investigación, la determinación de la existencia o no de estas conductas denunciadas, la valoración de los casos que se determinan como delictivos y finalmente la sanción efectiva de aquellas conductas que se hayan comprobado como delictivas. Si bien se trata de una simplificación de lo que representa el sistema de procuración y administración de justicia, es este proceso lo que da origen al modelo que presentamos para medir la impunidad.

De la misma manera en que planteamos en el IGI 2015, la intención detrás del índice es generar un modelo estadístico capaz de medir tres dimensiones al menos para dos áreas de la gestión gubernamental que resultan cruciales para que el Estado cumpla con su obligación de impartir y administrar la justicia. Estas dimensiones, que en el IGI se dividieron en estructural, funcional y derechos humanos, consideraban dos áreas de gestión administrativa: el sistema de seguridad pública y la administración de justicia. Bajo este mismo acercamiento, en este estudio se ha hecho un análisis de la información disponible gracias a los Censos de Impartición y Procuración de Justicia Estatal del INEGI, lo que nos permite tener la información relevante para comparar la situación en las 32 entidades federales de la República. No obstante, es importante señalar que esto no sucede en el caso de la dimensión de los Derechos Humanos. A pesar de que buscamos replicar la metodología de Cingranelli-Richards (CIRI) utilizada para el IGI 2015, de tal suerte que no se emitieran juicios de valor sobre la situación de derechos humanos en las entidades federativas, sino únicamente señalar el rango de denuncias de violaciones a derechos humanos frente a organismos públicos, no fue posible construir esta dimensión con el rigor estadístico necesario. Como se explica más adelante, la ausencia de información en un número importante de entidades, genera más bien un castigo a aquellas donde la información está disponible, quienes al reportar las violaciones a los derechos humanos sobresalen respecto a las que no hacen pública ninguna violación. A pesar de la importancia que la dimensión de Derechos Humanos reviste para la comprensión de la impunidad en nuestro país, y del peso que específicamente tiene en el diseño general del índice, se consideraron las consecuencias de las distorsiones que resultan de la falta de información confiable para la comprensión de cada caso por ello, se tomó la decisión de no incorporar a los derechos humanos en esta primera edición del IGI-MEX.

Las dimensiones que se consideran para la construcción de este índice son tres, con ligeros cambios a lo presentado en el IGI 2015, dada la estructura del modelo, son viables para medir el fenómeno de la impunidad en México: dimensión funcional, dimensión estructural y cifra negra.

Estas dimensiones nuevamente consideran dos áreas de gobierno íntimamente relacionadas entre sí: el sistema de seguridad y el sistema de justicia. El sistema de seguridad se refiere a todas aquellas áreas de gobierno cuya función está centrada en la prevención del delito y, en su caso, contención de los delitos cometidos. Este sistema es el encargado de presentar ante el sistema de justicia a los presuntos culpables por delitos cometidos y contribuir a mantener el orden y el respeto al Estado de Derecho. En el caso del sistema de justicia se refiere al área de gobierno encargada de recibir tanto las denuncias por violaciones a la ley como a los presuntos infractores, investigar y en su caso emitir una sentencia y sancionar o liberar a los presuntos culpables.

Dimensión Estructural	La dimensión estructural está diseñada para reportar las capacidades instaladas que tienen los estados para castigar, de acuerdo con las reglas del debido proceso, a aquellos que infringen el Estado de Derecho.
Dimensión Funcional	La dimensión funcional tiene por objetivo registrar la manera en que las áreas de gobierno encargadas de castigar a quienes violentan el Estado de Derecho operan, independientemente de su marco normativo, o de sus capacidades e infraestructura institucional.
Cifra Negra	La dimensión de Cifra Negra se incorpora como una que permite identificar el porcentaje de delitos no registrados dentro del sistema de procuración y administración de justicia y que por tanto quedan sin castigo. Esta dimensión permite incorporar una estimación a través de la información recabada por el INEGI mediante la ENVIPE.

DIMENSIÓN ESTRUCTURAL

Ambas áreas de gobierno, dentro de este modelo, se dividen en dos dimensiones: estructural y funcional. La dimensión estructural, de manera similar a lo que se trabajó en el IGI 2015, considera las capacidades instaladas con las que cuentan las entidades federativas para perseguir, investigar y en su caso castigar, de acuerdo con los procesos establecidos por el debido proceso. Dentro de estas capacidades, se contemplan tanto los recursos físicos como humanos con que cuentan las entidades para atender sus obligaciones, así como la infraestructura de que disponen. En este sentido, la dimensión estructural para el caso del IGI-MEX considera las siguientes variables.

	Sistema de seguridad	Sistema de justicia
Dimensión Estructural	Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	Magistrados y jueces por 100 mil hab.
	Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.
	Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.
	Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	Personal penitenciario entre capacidad instalada
	Policías judiciales por 100 mil hab.	Personal carcelario entre reclusos
	Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	

Las variables que se incorporan en esta dimensión son reportadas por el INEGI y se definen como se muestra a continuación:

Sistema de Seguridad

1. *Personal en las Procuradurías por cada 100 mil habitantes.* INEGI solicita a los estados que contabilicen al total del personal que tenían laborando en las unidades administrativas de la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia de la Entidad Federativa al cierre del año, en todos los tipos de régimen de contratación (personal de confianza, base y/o sindicalizado, eventual, honorarios o de cualquier tipo). Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).
2. *Agencias del Ministerio Público por 100 mil habitantes*. Se considera a todos aquellos órganos o unidades o fiscalías investigadoras que se encuentren adscritas a la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia, según corresponda, y que tengan a su cargo la investigación de hechos constitutivos de delitos a través de sus Agentes o Fiscales y demás personal especializado, con el objeto de ejercer acción penal cuando así proceda. Dichos órganos o unidades o fiscalías investigadoras se crean, distribuyen y organizan conforme a las necesidades de incidencia delictiva de cada Entidad Federativa. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Conapo.
3. *Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves*. INEGI considera a estas agencias a las que están especializadas en delitos contra la salud, secuestros, delitos sexuales, delitos contra las mujeres o violencia intrafamiliar. Esta información se estandarizó a partir del porcentaje que representan en cada entidad respecto a la totalidad de Agencias del Ministerio Público reportadas.
4. *Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados*. Es el representante de la sociedad, autoridad que tiene a su cargo la investigación de los delitos y la persecución de los inculpados dentro del proceso penal. Esta información se estandarizó por cada 1,000 delitos (conducta que consiste en la realización de un acto u omisión, descrito y sancionado por las leyes penales) efectivamente registrado por el Ministerio Público.
5. *Policías judiciales por cada 100 mil habitantes*. Auxiliar directo del Ministerio Público, lleva a cabo la investigación de los delitos, desarrollando las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que les ordene el propio Agente del Ministerio Público. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).
6. *Personal destinado a funciones de seguridad pública por cada 100 mil habitantes*. Son las personas que forman parte de las instituciones o unidades administrativas que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura, y está constituida por los policías, quienes desempeñan, entre otras, funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación, y apoyo a los habitantes de las entidad federativa de que se trate. Esta definición se especifica aún más en el glosario. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Sistema de Justicia

1. *Magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes*. En esta variable se sumaron dos reportadas en el censo de gobierno del INEGI: los magistrados (entendidos como funcionario judicial de segunda instancia en materia civil, penal, familiar y adolescentes) y los jueces (entendidos como los funcionarios públicos del Poder Judicial del Estado, que participa en la administración de la justicia, con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso) que integran el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, incluyendo al Magistrado Presidente. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

2. *Personal total en Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes*. En esta variable se contabiliza a todo el personal que laboró en los órganos jurisdiccionales y órganos administrativos y/o unidades administrativas que conformaron la estructura orgánica del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Entidad Federativa, en todos los tipos de régimen de contratación (personal de confianza, base y/o sindicalizado, eventual, honorarios o cualquier tipo). Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).
3. *Secretarios en el Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes*. Se refiere a los servidores públicos cuya función principal es levantar actas y certificar los acuerdos que adoptan los actores de un juicio. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).
4. *Personal penitenciario entre capacidad instalada*. Se considera a la totalidad del personal en centros penitenciarios (directivos, administrativos, de operación, custodios y/o vigilantes y personal de apoyo), dividido entre la capacidad instalada, es decir, la capacidad que tenían los Centros Penitenciarios en cuanto a espacios destinados como camas útiles, no a la población reclusa.
5. *Personal carcelario entre reclusos*. Se considera a la totalidad del personal en centros penitenciarios (directivos, administrativos, de operación, custodios y/o vigilantes y personal de apoyo), dividido entre la totalidad de la población reclusa.

DIMENSIÓN FUNCIONAL

La dimensión funcional busca registrar la manera en que las áreas de gobierno encargadas de ejecutar las sanciones operan, independientemente de las capacidades instaladas. Esta dimensión considera el uso que se da a estas capacidades y cómo están funcionando en la práctica los arreglos institucionales que cada entidad federativa posee. Las variables consideradas en esta dimensión, por lo tanto, se refieren al funcionamiento del sistema, ya sea de seguridad o de justicia, a partir de la capacidad que poseen.

	Sistema de seguridad	Sistema de justicia
Dimensión Funcional	Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	Causas penales en 1ra instancia entre carpetas de investigación totales
	Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	Sentenciados entre ingresos penitenciarios
	Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. Instancia

Sistema de Seguridad

1. *Presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes*. se refiere a los actos u omisiones constitutivas de una infracción a la ley cuya penalidad corresponde a la jurisdicción y competencia común y que efectivamente ha sido registrado por la autoridad competente. Para identificarlos se acude a los códigos y disposiciones legales aplicables tanto en el ámbito penal federal como en cada estado de la República Mexicana. Esta información se estandarizó a partir de las Proyecciones de Población 1990-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo).
2. *Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas*. Esta variable se refiere a la más cercana a las mediciones convencionales de impunidad,

pues se refiere a la cantidad de delitos identificados efectivamente como homicidios contra aquellos individuos que están siendo sancionados por esta conducta dentro del mismo año de análisis.

3. *Porcentaje de encarcelados por robo entre averiguaciones previas iniciadas*. Esta variable se refiere al porcentaje de individuos encarcelados —más no sentenciados— por presuntos delito de robo, versus las averiguaciones previas iniciadas por este delito dentro del mismo año de análisis.

Sistema de Justicia

1. *Causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales*. Esta variable se refiere a la cantidad de causas penales, entendidas como el control asignado por los órganos jurisdiccionales en materia penal de primera instancia, al conjunto de actuaciones o diligencias llevadas a cabo dentro de un proceso penal, entre el número total de carpetas de investigación totales (es decir, todas aquellas investigaciones previas iniciadas por el Agente del Ministerio Público, derivadas de denuncias o querellas que hayan ido hechas de su conocimiento, ya sea de forma verbal o por escrito, por la probable participación de un inculpado en un delito, independientemente del estado en que se encuentren).
2. *Sentenciados entre ingresos penitenciarios.* Se refiere al número de personas procesadas en los mismos juzgados, al término en el que se le dicta sentencia en primera instancia, misma que puede ser condenatoria o absolutoria. También se incluyen los casos de sobreseimiento posteriores al dictado de Auto de Término constitucional, estandarizada por el número de personas que son ingresadas a un centro penitenciario con independencia de si éstas han sido sentenciadas o no.
3. *Porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia*. Se refiere a la totalidad de personas que se encuentran recluidas en Centros Penitenciarios, ya sea en proceso de sentencia (procesados) o que se encuentren cumpliendo su pena de prisión derivada de una sentencia condenatoria (sentenciados), al finalizar el procedimiento a través del cual se hace del conocimiento del Juez sobre un asunto, para que éste valore las pruebas y pronuncie su sentencia definitiva (primera instancia).

CIFRA NEGRA

Finalmente, la dimensión de cifra negra nos permite identificar actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística. Esta dimensión se mide a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública que el INEGI realiza de manera anual. Esta dimensión permite estimar la magnitud de los delitos que no llegan al sistema y que potencialmente deberían ser atendidos también por el Estado. Este dato, si bien no es verificable en tanto depende de las encuestas que se levantan a la población mediante una muestra aleatoria, sí permite identificar un parámetro de delitos que son cometidos y se quedan en la impunidad absoluta: quedan en la completa obscuridad al no ser ni siquiera conocidos por la autoridad. De ahí que el parámetro resulta válido pues nos permite identificar las diferencias que hay entre cada una de las entidades federativas frente a un fenómeno que es medido conforme a estándares internacionalmente reconocidos, como son los parámetros establecidos por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la realización de Encuestas de Victimización.[18]

[18] ONU. 2004. *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*. 47p. Recurso disponible en línea. Última revisión el 2 de abril de 2015: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_89S.pdf

DIMENSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El respeto a los derechos humanos es un elemento fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno, ya que habla del respeto que tiene el Estado por sus propios ciudadanos y por el contrato social que lo vincula con ellos. El fenómeno de la impunidad no estaría documentado plenamente si no se considera la violación a los derechos humanos de la población, cuando los responsables, es decir, agentes del Estado, quedan en libertad. Esta práctica contribuye únicamente al detrimento del Estado de Derecho, al menoscabo de la confianza en las instituciones y a romper el principio de protección a la población que es facultad exclusiva del Estado. Es por eso que se considera fundamental la incorporación de esta dimensión en una medición integral de la impunidad. Sin embargo, en el modelo que se presenta, fue necesario excluir esta dimensión del análisis. La ausencia de datos consistentes en la materia que pudieran ser desagregados por entidad federativa dificultó la incorporación de esta dimensión de la manera en que originalmente se había considerado, similar a lo que se realizó en el Índice Global de Impunidad.

La dimensión de derechos humanos que se presentó en el modelo del IGI considera cuatro variables que se relacionan directamente con las áreas del sistema de seguridad y del sistema de justicia, a saber: tortura y ejecuciones extrajudiciales en el sistema de seguridad, y encarcelamiento político y desapariciones forzadas en el sistema de justicia. Al igual que en el caso del IGI, se consideró replicar la metodología Cingranelli-Richards (CIRI, Human Rights Data Project), la cual se basa en la recolección de información sobre 15 derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, tomada de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y cotejada para obtener indicadores relevantes en las siguientes clasificaciones: derecho a la integridad física, derechos civiles y libertades, derechos de los trabajadores y derechos de las mujeres.

Además de la metodología Cingranelli-Richards, se contempló que las variables debían ser analizadas de diferentes maneras para garantizar su objetividad. De acuerdo con Todd Landman, esto se puede lograr por medio de tres vías: de manera normativa, en la práctica y por medio de resultados gubernamentales . En cuanto a la normatividad, en 2011 se implementó una reforma concerniente al juicio de amparo, y la ampliación de la procedencia del mismo respecto a cualquier ley o norma violatoria a derechos humanos, con base en tratados internacionales que México haya ratificado. También en ese año se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos, sin duda una de las enmiendas más importantes a nuestra historia constitucional. Si bien este representa un avance importante en la materia, no garantiza que los derechos sean respetados cotidianamente. Por esta razón, se decidió no incluir esta vía para la medición de las variables.

Por otro lado, los hallazgos procedentes de cifras gubernamentales oficiales resultaron ambiguas y poco transparentes, principalmente en el caso de las procuradurías y fiscalías locales; por lo que se planteó recurrir a la utilización de datos de la CNDH y comisiones estatales. Finalmente, la medición práctica de derechos humanos se consideró como la vía de más peso para el caso de México. Estos datos serían recabados de investigaciones y documentaciones de organizaciones prominentes (mexicanas e internacionales) especializadas en derechos humanos.

Los datos oficiales fueron obtenidos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales, tras observar la falta de registros de violaciones graves a derechos humanos en las procuradurías y fiscalías locales. El criterio para recabar las cifras, consistió en contabilizar las presuntas víctimas para cada tipo de violación dentro de los expedientes de orientación directa, de queja y los conservados en remisión. Lo que se encontró, fue que un mínimo de casos graves de violaciones a derechos humanos, llegaban a obtener una recomendación por parte de la CNDH y de las comisiones locales; por otro lado, se observó que la cantidad de víctimas dentro de las recomendaciones emitidas, no concordaba en algunos casos con la situación de inseguridad de cada estado. Por ejemplo, para el caso de Tamaulipas, no hubo registros en 2013 de casos de desaparición en la comisión local de derechos humanos, información que contrasta con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o

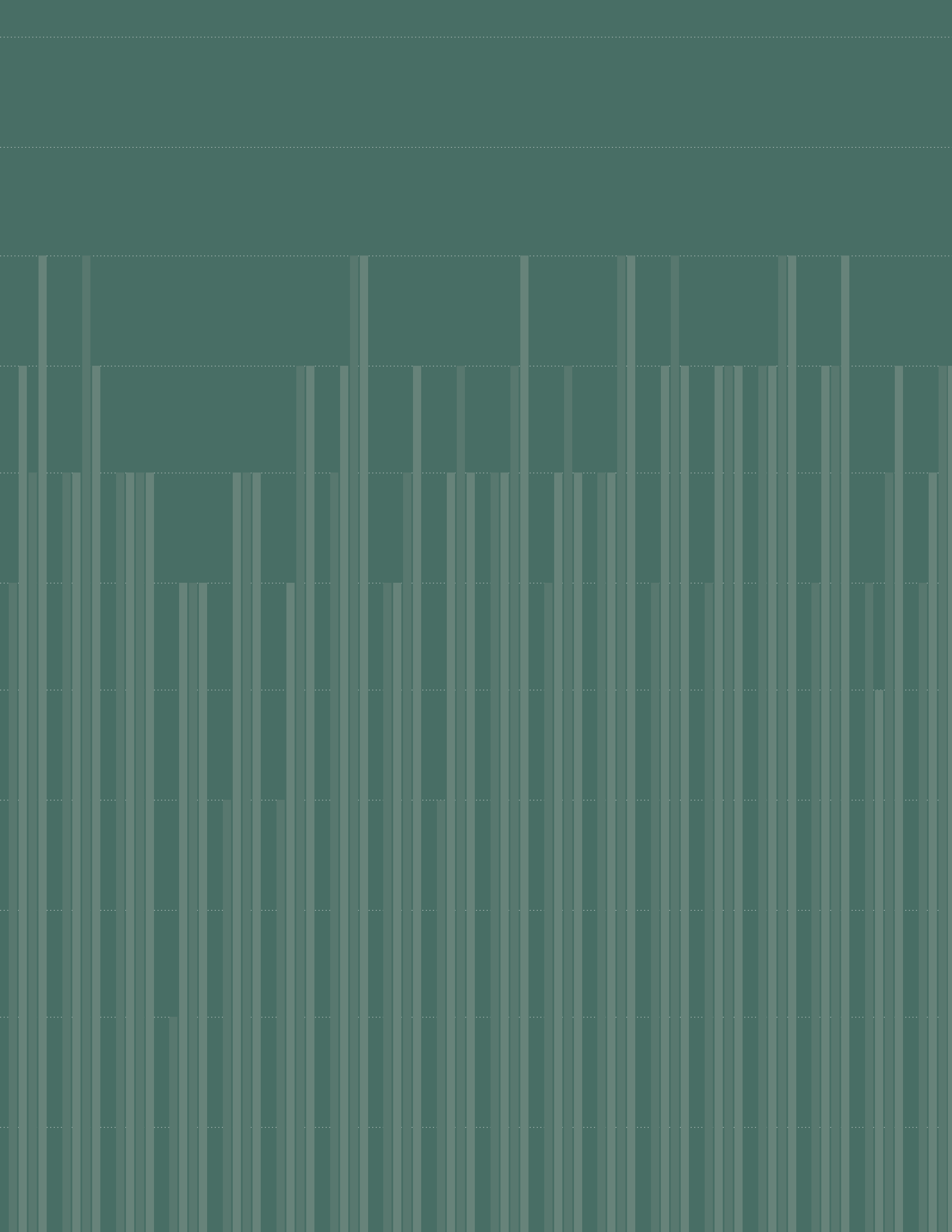
Desaparecidas (RNPED), el cual indica que existe un registro de 5,583 desapariciones tan solo en esta entidad. Por otro lado, en lo que respecta a la información expedida por organizaciones de la sociedad civil en el país, se observó que sus informes y comunicados se manejan por temática, y dentro de estos insumos no se describe la situación para cada estado, sino que se resalta la problemática para aquellos que presentan mayor incidencia en cada una. De esta manera no fue posible obtener una medición homogénea que permitiera comparar todas las variables y entidades.

Como consecuencia de estos hallazgos, al calcular las dimensiones estructural y funcional del sistema de seguridad y de justicia, junto con la de derechos humanos, se observó que los resultados castigaban a las comisiones locales más activas, mientras que, al no contar con cifras de violaciones graves a derechos humanos, algunas entidades resultaban premiadas por la falta de acción en su comisión local. Si bien en la versión que se presenta ahora del índice no se incorporó la dimensión de derechos humanos, se sigue considerando como una dimensión fundamental y se estarán buscando alternativas para incorporarla en las ediciones futuras del índice. En esta edición, se decidió no integrar información heterogénea y contrastante con la realidad de la situación de derechos humanos dentro de las entidades.[19]

La tabla siguiente muestra el número de recomendaciones emitidas por las comisiones estatales entre 2010 y 2014. En esta tabla es posible observar que en este periodo únicamente se registran 794 recomendaciones por parte de las comisiones estatales, específicamente en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y encarcelamiento político. Llama la atención que estados como Guerrero, por ejemplo, no tengan ninguna recomendación en un periodo tan álgido como el que estamos presentando, o bien Tamaulipas, que sólo presenta 6 recomendaciones en el periodo de referencia. En contraste, tenemos estados tales como el Distrito Federal donde hay 256 recomendaciones en este periodo. Esto muestra las dificultades para estandarizar las recomendaciones de las comisiones estatales como una medida para incorporar la dimensión de derechos humanos al análisis en esta entrega del IGI-MEX.

[19] Se recibió información de la CEAV sin que esto nos permitiera completar la información de las C.E.D.H.

Entidad	Desaparición forzada	Ejecuciones Extrajudiciales	Encarcelamiento Político	Tortura	Total general
Aguascalientes	0	0	0	7	7
Baja California	1	1	0	70	72
Baja California Sur	0	0	0	4	4
Campeche	0	4	0	14	18
Chiapas	0	0	0	0	
Chihuahua	0	1	0	17	18
Coahuila	1	0	0	17	18
Colima	0	0	0	6	6
Distrito Federal	0	0	0	256	256
Durango	0	0	0	1	1
Guanajuato	0	1	0	20	21
Guerrero	0	0	0	0	
Hidalgo	0	0	0	13	13
Jalisco	0	3	0	20	23
México	0	1	0	6	7
Michoacán	0	2	0	0	2
Morelos	0	1	0	0	1
Nayarit	0	0	0	2	2
Nuevo León	0	2	0	102	104
Oaxaca	0	1	0	2	3
Puebla	0	0	0	6	6
Querétaro	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	1	1	0	2
San Luis Potosí	0	3	0	17	20
Sinaloa	0	26	0	55	81
Sonora	0	0	0	13	13
Tabasco	0	1	0	24	25
Tamaulipas	0	0	0	6	6
Tlaxcala	0	0	0	2	2
Veracruz	3	0	0	19	22
Yucatán	0	6	0	31	37
Zacatecas	0	0	0	4	4
Total general	**5**	**54**	**1**	**734**	**794**



CONSTRUCCIÓN DEL IGI-MEX

METODOLOGÍA UTILIZADA

LOS DATOS

Para la construcción del IGI-MEX se utilizaron como fuente principal los Censos Nacionales de Gobierno, los cuales forman parte de uno de los cuatro Subsistemas Nacionales de Información —Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ)— del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) que tiene como unidad central coordinadora al Instituto Nacional de Estadística y Geografía[20] y que se rige por la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Ley del Sistema).

Los Censos Nacionales de Gobierno son instrumentos de información estadística y geográfica proveniente de registros administrativos de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; así como de organismos públicos de carácter autónomo relacionados con temas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y sistema penitenciario. La información se recaba de forma anual, con excepción del censo dirigido a gobiernos municipales y delegacionales, que es bianual. La metodología utilizada para el diseño del cuestionario se focaliza sobre la gestión y el desempeño de las instituciones públicas que involucran el sistema de justicia.

Es importante señalar que la Ley del Sistema establece en su artículo 6 que: la Información de Interés Nacional, producida y difundida por las Unidades del Estado que conforman el SNIEG, será oficial y de uso obligatorio para la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. En el año 2012, por Acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía se determinan al Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y al Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, como "Información de Interés Nacional", por lo tanto, la información derivada de los mismos debe considerarse como oficial y de uso obligatorio por los diferentes órdenes de gobierno.

Por lo anterior, y por el marco conceptual que los respalda —el cual puede alinearse convenientemente con la metodología que respalda al IGI-MEX— se optó por utilizar a los Censos Nacionales de Gobierno como la principal fuente de información para la generación de las variables que conforman la impunidad directa, plasmada en las dimensiones estructural y funcional; mientras que, para la impunidad indirecta, la que queda en la sombra al no formar parte de las estadísticas del sistema de justicia penal, se utilizó la cifra negra (porcentaje de delitos no denunciados, respecto al total de delitos registrados en el año) que reporta el INEGI, la cual se construye con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) que se levanta anualmente.[21]

Para la selección de variables se exploraron del SNIGSPIJ las siguientes fuentes.[22]

1. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014.
2. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014.
3. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

Cabe señalar que los datos reportados en estos censos corresponden al 2013, mientras que para la cifra negra se utilizaron los datos correspondientes a 2014 (ENVIPE 2015), esto con el objetivo de captar el incentivo perverso que provoca la falta de confianza en las autoridades como un comportamiento de expectativas adaptativas.

---

[20] Por decreto en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008. El SNIGSPIJ fue creado en diciembre de 2008 mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del INEGI y como propuesta del Consejo Consultivo, tal como se establece en el artículo 15, fracción III de la Ley del SNIEG.

[21] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/

[22] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/

De toda la información disponible se construyó un conjunto de 54 indicadores que se consideraron clave para la inspección previa de las variables que conformarían el índice. En esta revisión se encontraron varios vacíos e inconsistencias. En este primer ejercicio se desecharon 19 variables y se conservaron las 35 que se identificaron como más relevantes para el análisis de la impunidad estatal en México (ver cuadro 2).[23]

Cuadro 2. Preselección de 35 variables

		Número Seleccionada para IIMEX
1	Presuntos delitos registrados por 100 mil hab	Sí
2	Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	Sí
3	Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	
4	Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	Sí
5	Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	Sí
6	Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	
7	Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	
8	Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	Sí
9	Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	
10	Policías judiciales por mil delitos registrados	
11	Policías judiciales por 100 mil hab.	Sí
12	Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	
13	Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	
14	Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	Sí
15	Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	
16	Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	
17	Magistrados y jueces por 100 mil hab.	Sí
18	Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	Sí
19	Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	Sí
20	Número de secretarios por Juez	
21	Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	
22	Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	Sí
23	Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	
24	Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	
25	Porcentaje de sentencias condenatorias	
26	Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	
27	Ingresos penitenciarios entre condenados	
28	Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	Sí
29	Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	Sí
30	Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	Sí
31	Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	Sí
32	Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	
33	Personal penitenciario entre capacidad instalada	Sí
34	Reclusos entre capacidad instalada	
35	Personal carcelario entre reclusos	Sí

Finalmente, después de un proceso de revisión y mediante la aplicación de análisis estadístico y econométrico se seleccionaron 17 variables, para cada una de las 32 entidades federativas y el total nacional, que conformarían las dimensiones estructural y funcional y sus ejes transversales: sistema de seguridad y sistema de justicia; más la cifra negra como dimensión de impunidad indirecta (ver cuadro 3).

Los criterios de selección fueron: 1) variable como indicativo de la generación y/o reproducción de la impunidad; 2) exclusión de variables conceptual y estadísticamente correlacionadas; 3) variable

[23] El valor de las variables se reporta en la sección correspondiente para cada entidad federativa.

con ajuste lineal o polinomial superior al 15% (R^2>=0.15) con la incidencia del delito; 4) variables que se consideran indispensables para dar seguimiento del sistema de justicia y el marco teórico que respalda al IGI-MEX, aunque no cumplieran con alguna de las condiciones mencionadas.

Cuadro 3 Variables del IGI-MEX por dimensión y eje transversal

	Sistema de seguridad	Sistema de justicia
Dimensión Estructural	Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	Magistrados y jueces por 100 mil hab.
	Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.
	Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.
	Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	Personal penitenciario entre capacidad instalada
	Policías judiciales por 100 mil hab.	Personal carcelario entre reclusos
	Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	
Dimensión Funcional	Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	Causas penales en 1ra instancia entre carpetas de investigación totales
	Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	Sentenciados entre ingresos penitenciarios
	Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. Instancia
Dimensión impunidad indirecta	Cifra negra	

CONSTRUCCIÓN DEL IGI-MEX

En el análisis de selección de las variables se detectó que existía un patrón de comportamiento no lineal respecto a uno o varios indicadores de incidencia del delito, es decir, no siempre más o menos era mejor. Por lo tanto, para capturar si un aumento o disminución de la variable se traducía en una disminución de la tasa delictiva, el análisis se hizo considerando varios años y para todas las entidades federativas, en función de la disponibilidad de datos.[24] Identificar este comportamiento era fundamental para construir el índice con el criterio de "entre más alto el valor, mayor grado de impunidad".

[24] Adicionalmente, se hizo un ejercicio previo de estimación del índice con base en las variables del IGI (2015) y se detectaron inconsistencias teóricas e incongruencias con la realidad en los estados.

En este sentido, es importante recordar que el fenómeno de la impunidad, así como otras problemáticas en México no se reducen a falta de recursos humanos, físicos y monetarios, sino también a la falta de capital humano calificado, que constituye en muchas ocasiones un obstáculo para la implementación óptima de las políticas públicas, el desarrollo humano, social y económico. Un estudio realizado por la ONU indica que disponer de más agentes de policía no se traduce necesariamente en un mayor número de casos aclarados e identifican que la mayoría de los países que ocupan los lugares más bajos en cuanto a la productividad de la policía se encuentran en América Latina y Asia.[25]

Otro factor importante es el diseño institucional, particularmente del Sistema de Justicia Penal, que en muchos casos favorece la corrupción, la ineficiencia e ineficacia del proceso de investigación del delito, por lo que un incremento en los recursos humanos o físicos no se traduce necesariamente en una disminución de la delincuencia y tampoco de la impunidad (Zepeda 2004).

Considerando lo anterior, mediante un análisis minucioso se detectaron cuatro patrones de comportamiento en el conjunto de las 35 variables:

1. Lineal. Entre más alto el valor de la variable es mejor, o entre más alto el valor de la variable es peor.
2. Forma de U invertida (parábola con a<0). Conforme incrementa la variable, incrementa la incidencia del delito, hasta que llegar a un punto máximo (dx/dy=0) en el que un incremento de la variable se traduce en un decremento en la incidencia del delito.
3. Forma de U (parábola con a>0). Conforme incrementa la variable decrece la incidencia de delito, hasta que llega a un punto máximo (dx/dy=0) en el que un incremento de la variable se traduce en un incremento en la incidencia del delito.
4. Convergencia hacia uno o cien. Hay variables en las que el valor deseado es uno o cien, y entre más se alejen de ese nivel significa que existe alguna ineficiencia o área de oportunidad en dicha variable.

Incorporar estos criterios nos permitió identificar y representar con mayor precisión la realidad del país, así como la definición de un índice que pudiera reflejar las áreas más vulnerables del sistema de justicia en cada entidad federativa.

Considerando estos patrones de comportamiento, se generaron variables nuevas, las cuales sí estaban conceptualizadas con el criterio de “entre más grande mejor” o “entre menos mejor”.

Posteriormente, las variables transformadas se normalizaron a un rango de 0 a 100 con el criterio de Min-Max, para de esta forma hacerlas comparables y cumplir la función aditiva entre ellas.

El siguiente paso fue sacar el complemento de aquellas cuyo criterio de valor era “entre más grande es mejor”; así, con esto último se cumplían las condiciones conceptuales del IGI-MEX.

Adicionalmente, con el propósito de castigar a la impunidad estadística, se realizó un ajuste a las entidades que no reportaron información en las variables que integran el índice, la cual consistió en imputar el valor más alto que podía tomar la variable normalizada (100).

Estimación del índice

El índice se construye bajo el supuesto de que todas las subdimensiones y dimensiones tienen el mismo peso. Es decir, cada dimensión se compone de la media simple de las variables que la componen y el índice se define como la media simple de las tres dimensiones que lo comprenden. Así, la dimensión estructural sistema de seguridad se define como:

$$ESS_i = pph_i + ampe + amph_i + nampd_i + pjh_i + psph_i \qquad \forall\ i=\{1...33\}$$

[25] (ONU 2010).

Donde: *i* es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; *ESS* es la dimensión estructural sistema de seguridad; *pph* es personal en las procuradurías por 100 mil habitantes; *ampe* es porcentaje de agencias del ministerio público especializadas en delitos graves; *nampd* es agentes del ministerio público por mil delitos registrados; *pjh* es policías judiciales por cien mil habitantes; y *psph* es personal destinado a funciones de seguridad pública de primer nivel, nivel intermedio y nivel operativo por cien mil habitantes.

La dimensión funcional sistema de seguridad se define como:

$$FSS_i = drh_i + ehhr_i + errr_i \qquad \forall\ i=\{1...33\}$$

Donde: *i* es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; *FSS* es la dimensión funcional sistema de seguridad; *drh* es presuntos delitos registrados por cien mil habitantes; *ehhr* es porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas; *errr* es porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas.

La dimensión estructural sistema de justicia se define como:

$$ESJ_i = mjh_i + ptsjh_i + stsjh_i + ppci_i + ppr_i \qquad \forall\ i=\{1...33\}$$

Donde: *i* es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; *ESJ* es la dimensión funcional sistema de justicia; *mjh* es magistrados y jueces por cada cien mil habitantes; *ptsjh* es personal total en el Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes; *stsjh* es secretarios en Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes; *ppci* es personal penitenciario entre capacidad instalada; y *ppr* es personal penitenciario entre reclusos.

La dimensión funcional sistema de justicia se define como:

$$FSJ_i = cpci_i + sip_i + rss_i \qquad \forall\ i=\{1...33\}$$

Donde: *i* es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; *FSJ* es la dimensión funcional sistema de seguridad; *cpci* es causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales; *sip* es sentenciados entre ingresos penitenciarios; y *rss* es porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia.

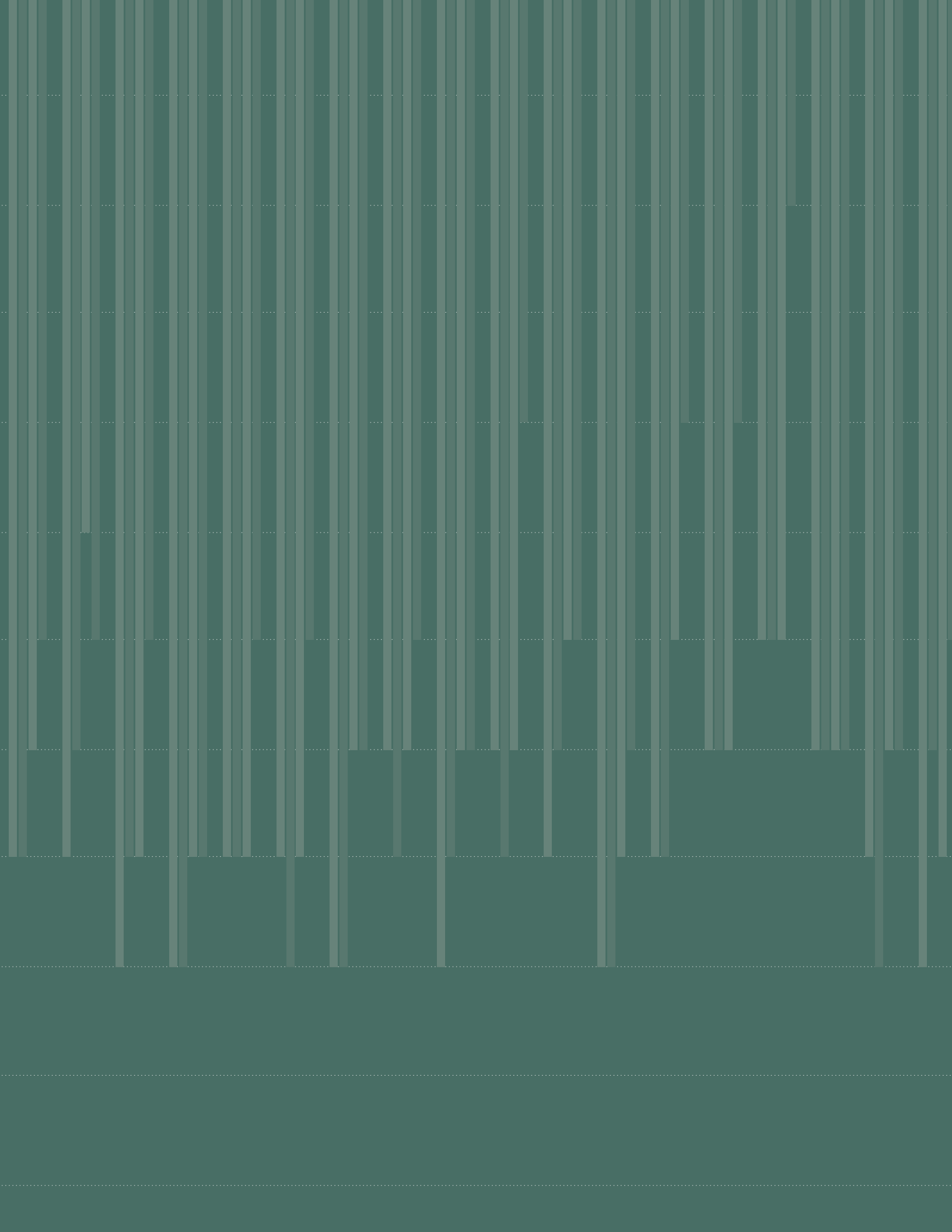
Finalmente, la dimensión de impunidad indirecta solo se define como la cifra negra reportada por la ENVIPE correspondiente a la entidad federativa.

$$II_i = cn_i \qquad \forall\ i=\{1...33\}$$

Donde: *i* es la entidad federativa y el número 33 corresponde al valor nacional; II_i es la impunidad indirecta; y *cn* es la cifra negra.

Anexo 1 Tranformación de variables que componen en IIMEX

Comportamiento parábola a α<0			
Variable	**Valor de x en dx/dy=0**	**Criterio de valor**	**Fórmula de variable nueva**
Personal en las Procuradurías por 100 mil habitantes	153.7	Entre más grande es mejor	$x_n = x\text{-}[f(x\|dx/dy)=0]$
Agencias del Ministerio Público por 100 mil habitantes	9	Entre más grande es mejor	$x_n = x\text{-}[f(x\|dx/dy)=0]$
Comportamiento parábola a α<0			
Variable	**Valor de x en dx/dy=0**	**Criterio de valor**	**Fórmula de variable nueva**
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	7.6	Entre más grande es peor	$x_n = abs(x\text{-}f(x\|dx/dy=0))$
Policías judiciales por 100 mil habitantes	7.9	Entre más grande es peor	$x_n = abs(x\text{-}f(x\|dx/dy=0))$
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil habitantes (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	150	Entre más grande es peor	$x_n = abs(x\text{-}f(x\|dx/dy=0))$
Comportamiento converge a 100 ó 1			
Variable	**Valor esperado**	**Criterio de valor**	**Fórmula de variable nueva**
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	100	Entre más grande es peor	$x_n = abs(100\text{-}x)$
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	100	Entre más grande es peor	$x_n = abs(100\text{-}x)$
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	1	Entre más grande es peor	$x_n = abs(1\text{-}x)$
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	100	Entre más grande es peor	$x_n = abs(100\text{-}x)$
Comportamiento lineal			
Variable	**Valor esperado**	**Criterio de valor**	**Fórmula de variable nueva**
Presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes	NA	Entre más grande es peor	NA
Agentes del Ministerio Público por delitos registrados	NA	Entre más grande es mejor	NA
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil habitantes	NA	Entre más grande es mejor	NA
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes	NA	Entre más grande es mejor	NA
Personal penitenciario entre capacidad instalada	NA	Entre más grande es mejor	NA
Personal carcelario entre reclusos	NA	Entre más grande es mejor	NA
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	NA	Entre más grande es mejor	NA
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. Instancia	NA	Entre más grande es peor	NA



ÍNDICE DE IMPUNIDAD ESTATAL

Analizar el sistema de procuración e impartición de justicia en México es una empresa muy compleja. Existe evidencia de varios estudios principalmente realizados durante los últimos 15 años, que se han dado a la tarea de explorar las cifras existentes, a proponer indicadores de la ineficiencia del sistema y sus grados de impunidad, a indagar y generar más información confiable.[26] Todos estos esfuerzos han arrojado luz sobre el tema, sin embargo, solo se ha podido construir un panorama general del sistema de justicia penal en las entidades federativas y de algunos de sus aspectos específicos que exponen la impunidad prevaleciente.

El principal obstáculo para el desarrollo de indicadores más sólidos ha sido la falta de información confiable. La única información exhaustiva y comparable actualmente son los registros administrativos de los órganos de procuración e impartición de justicia y de seguridad pública y sistema penitenciario, que provienen de los Censos de Gobierno recabados por el INEGI.

Como se enfatiza a lo largo de este documento, detectamos que dicha información oficial tiene varios inconvenientes, en especial, vacíos de información e inconsistencias. No obstante, mediante el análisis meticuloso de los datos existentes logramos reconstruir, con un nivel elevado de consistencia y confiabilidad estadística, el contexto que prevalece en los sistemas de justicia de las entidades federativas y caracterizar los niveles de impunidad para cada una de ellas a partir de la estimación propuesta en el IGI-MEX y las herramientas de diagnóstico que presentamos en este estudio.

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE IMPUNIDAD ESTATAL IGI-MEX

En esta sección se muestran los resultados obtenidos en la estimación del IGI-MEX, pero antes es necesario mencionar algunos hallazgos que se detectaron durante el proceso de cálculo y en los resultados finales:

1. Los datos nos señalan que existe una impunidad generalizada en el país, sin embargo no podemos tomar el valor del índice como indicativo absoluto del nivel de impunidad, esto principalmente porque el criterio de normalización se realizó con base en los valores máximos y mínimos de las entidades federativas en cada variable, y no respecto a los óptimos internacionales o teóricamente esperados. Por lo tanto, hay un sesgo de contexto nacional que se ve totalmente reflejado en los resultados obtenidos.
2. Considerando lo anterior, el índice muestra un promedio de impunidad estatal considerando las dimensiones y ejes trasversales que lo componen, sin embargo, dadas las diferencias encontradas en todo el sistema de procuración e impartición de justicia, es necesario detenerse y analizar con mayor detalle lo que está sucediendo en cada paso, desde la denuncia de un delito hasta su castigo. Por lo mismo, el índice de impunidad para cada entidad requiere acompañarse de un análisis de su cadena de impunidad en particular.
3. Ante el contexto de diversidad que existe en el país, los referentes internacionales deben tomarse con cautela para comprender el ámbito local.
4. Los sistemas de procuración e impartición de justicia tienen niveles de eficiencia y eficacia distintos al interior de cada entidad federativa, en algunos casos uno se retroalimenta del otro, pero en otros pueden contraponerse.
5. A diferencia de lo que ocurre en el IGI 2015, en donde los niveles de impunidad de cada país tienden a distinguirse claramente, en el IGI-MEX los grados de variación son menores y las entidades federativas tienden a agruparse a muy poca distancia unas de otras. De igual forma, la media de impunidad que encontramos en el estudio es mucho más alta que en el IGI-2015 y se ubica en el último tercio en la escala que mide el índice (67.42). Lo cual nos habla nuevamente de condiciones de impunidad general y semejantes.
6. Por las razones anteriormente expuestas, los valores que reporta el IGI-MEX no reflejan la

[26] (Zepeda 2005; CIDAC 2013, México Evalúa 2012, Bailey, 2014).

impunidad atribuible a las violaciones a los Derechos Humanos. Por ello, es importante tener presente que en algunos casos los niveles de impunidad resultarían significativamente más elevados al incorporar la dimensión de los Derechos Humanos.

Considerando lo anterior, y para reflejar con mayor precisión el contexto de impunidad que caracteriza a cada entidad federativa, los resultados se muestran en grupos de impunidad. El criterio de clasificación de estos grupos fue el siguiente:

Grupo 1: Entidades con niveles más bajos de impunidad que el conjunto de los casos.
Grupo 2: Entidades cuyo índice se aleja del promedio y con un valor por debajo de 60 puntos.
Grupo 3: Entidades con índice en torno al promedio.
Grupo 4: Entidades con índice superior a 70 puntos y cuya situación refleja niveles críticos de impunidad.
Grupo 5: Comportamiento atípico.

De esta forma, las entidades federativas quedan clasificadas con grados de impunidad: baja, media, alta, muy alta y atípica (ver cuadro 4). Como puede observarse, conforme aumenta el grado de impunidad, aumenta el número de entidades federativas dentro del grupo. Por ejemplo, en el grupo de impunidad muy alta se ubican 13 entidades federativas, seguidas por 11 entidades que conforman el grupo de impunidad alta; mientras que con grado de impunidad baja solo existen dos entidades: Campeche y Nayarit, y cinco con grado de impunidad media: San Luis Potosí, Distrito Federal, Sonora, Chihuahua, Chiapas.

Michoacán es la única entidad que se ubica con impunidad atípica, ya que considerando la situación de violencia, delincuencia organizada y restructuración que ha sufrido los últimos años, el indicador obtenido no refleja suficientes niveles de confianza con la realidad del estado, lo cual se explica en parte porque el IGI-MEX no incluye variables que capturen la problemática de inseguridad pública y corrupción que se han puesto al descubierto últimamente (ver CNDH 2015). De igual forma, la situación de esta entidad puede variar significativamente al incorporar la dimensión de los derechos humanos.

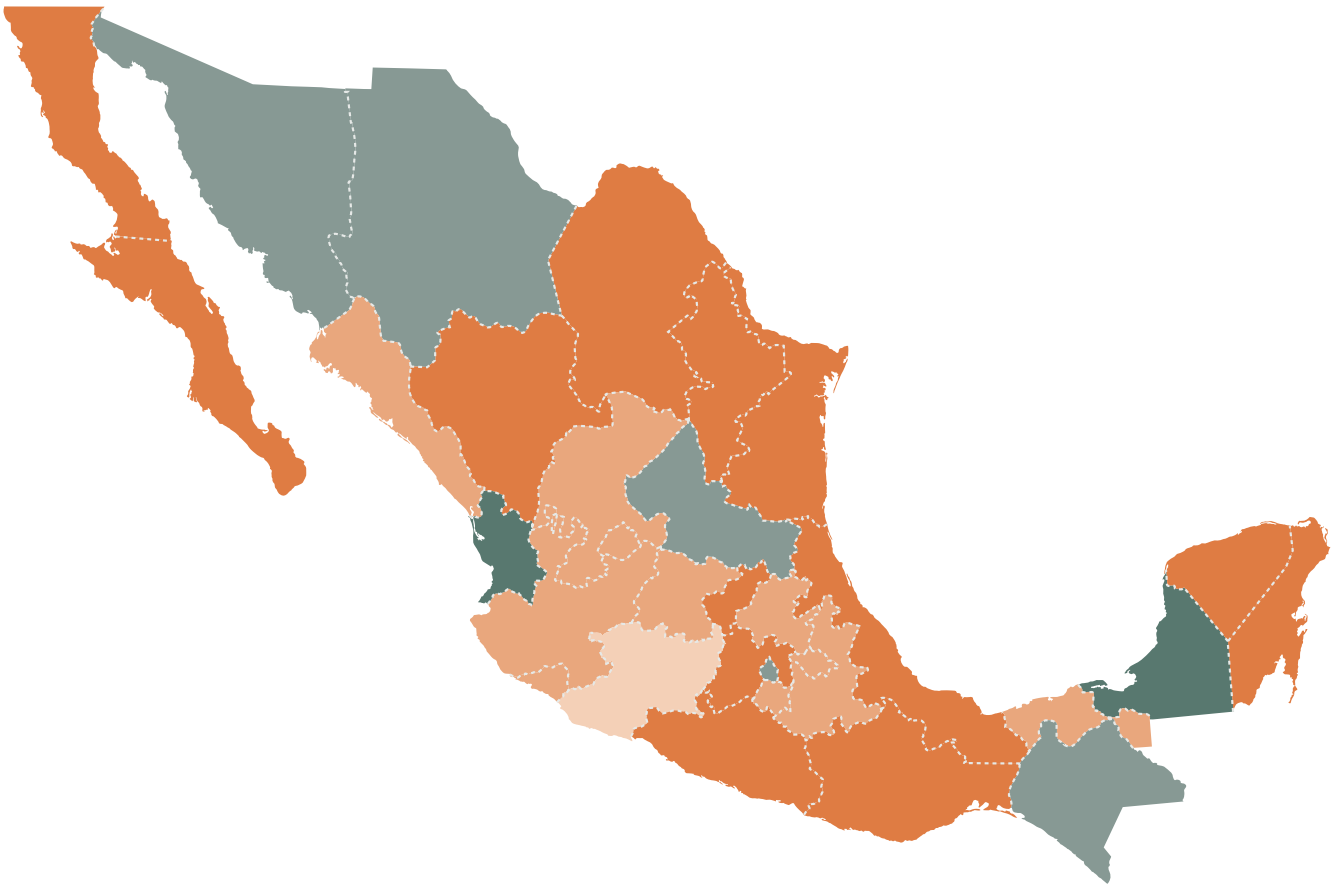
El resultado obtenido para el ámbito nacional alcanza un índice de 67.42, nivel muy aproximado al obtenido en el IGI 2015, donde México alcanzó un índice de 75.7. La principal diferencia entre estas dos mediciones puede atribuirse a que en el IGI-MEX no se está incorporando la dimensión de Derechos Humanos. Si bien, la metodología empleada en ambos indicadores no es exactamente la misma, el marco conceptual que los respalda sí lo es. Así que podemos asumir que existe consistencia entre ambos indicadores.

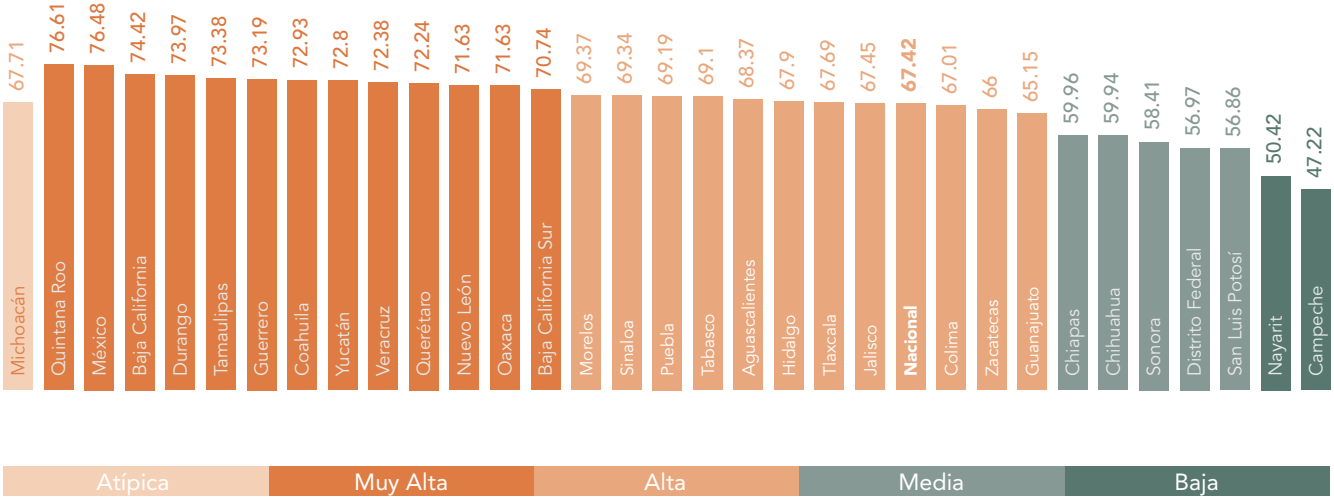
El IGI-MEX por entidad federativa muestra muy poca variabilidad, lo que refuerza aún más el argumento de la impunidad generalizada en el país; la dispersión es aún menor en el caso de cifra negra, donde la distancia entre el valor máximo y mínimo es de 9.30 puntos. Sin embargo, la dimensión funcional, en sus dos ejes transversales, es la que muestra una mayor brecha entre sus valores máximos y mínimos con 75.33 puntos en el eje de sistema de seguridad y 63.6 puntos en el eje de sistema de justicia (ver gráfica 2); esta distancia se diluye en el índice agregado ante la poca dispersión que guardan los otras subdimensiones.

Entre los principales hallazgos generales del IGI-MEX, destacan las condiciones de impunidad generales y semejantes entre los casos estudiados. Como se ha señalado, a diferencia de los resultados obtenidos en el IGI 2015, los grados de variación en las entidades federativas llegan a ser marginales, por lo que tienden a agruparse a muy poca distancia unas de otras. Por ponerlo en perspectiva, la distancia en el IGI 2015 entre el país con menores niveles de impunidad (Croacia con 27.5) y el peor evaluado (Filipinas con 80), se traduce en una variación de 52.5 puntos. En el mismo sentido, la distancia de Filipinas con el promedio (49.1), resultó de 30.9 puntos. Lo cual señala claramente grados importantes de variación entre los casos. En el IGI-MEX encontramos una situación muy distinta. La distancia entre el menor grado de impunidad (Campeche con 47.22) y el grado más alto (Quintana Roo con 76.61) es de 29.39. Si excluimos a los dos casos que conforman el grupo de menor impunidad, encontramos que 30 entidades se encuentran a una distancia de sólo 17.75 puntos y que 24 entidades se ubican a una distancia de 10 puntos hacia el caso peor evaluado (Quintana Roo con 76.61). De igual forma, la distancia de Quintana Roo hacia el promedio nacional es solo de 9.19. (ver gráfica 3).

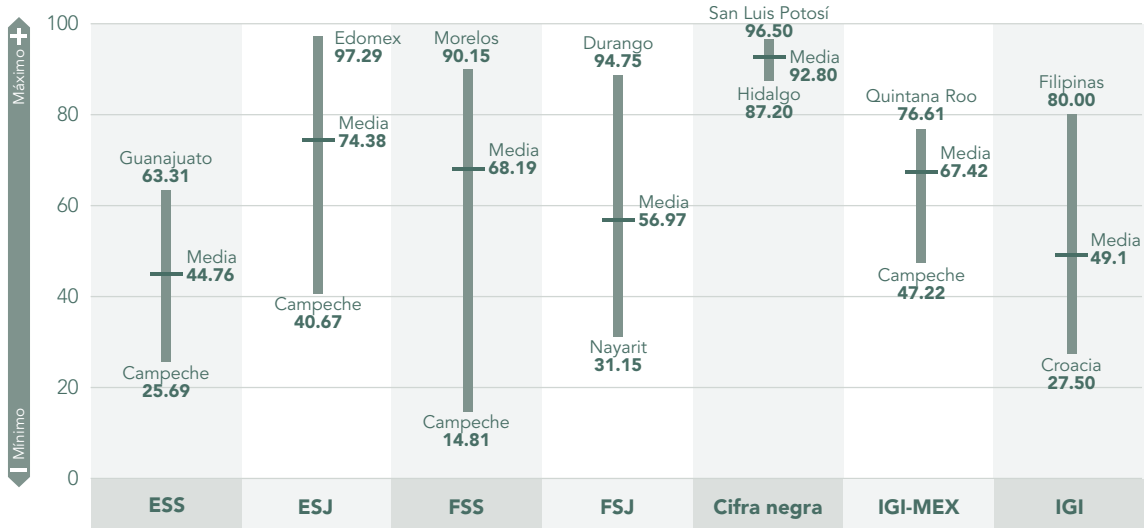
Cuadro 4. Grupo de entidades por grado de impunidad		
Grado de impunidad baja	Campeche	47.22
	Nayarit	50.42
Grado de impunidad media	San Luis Potosí	56.86
	Distrito Federal	56.97
	Sonora	58.41
	Chihuahua	59.94
	Chiapas	59.96
Grado de impunidad alta	Guanajuato	65.15
	Zacatecas	66.00
	Colima	67.01
	Nacional	67.42
	Jalisco	67.45
	Tlaxcala	67.69
	Hidalgo	67.90
	Aguascalientes	68.37
	Tabasco	69.10
	Puebla	69.19
	Sinaloa	69.34
	Morelos	69.37
Grado de impunidad muy alta	Baja California Sur	70.74
	Oaxaca	71.63
	Nuevo León	71.63
	Querétaro	72.24
	Veracruz de Ignacio de la Llave	72.38
	Yucatán	72.80
	Coahuila de Zaragoza	72.93
	Guerrero	73.19
	Tamaulipas	73.38
	Durango	73.97
	Baja California	74.42
	México	76.48
	Quintana Roo	76.61
Grado de impunidad atípica	Michoacán de Ocampo	67.71

Mapa 2 **Grupo de entidades por grado de impunidad**

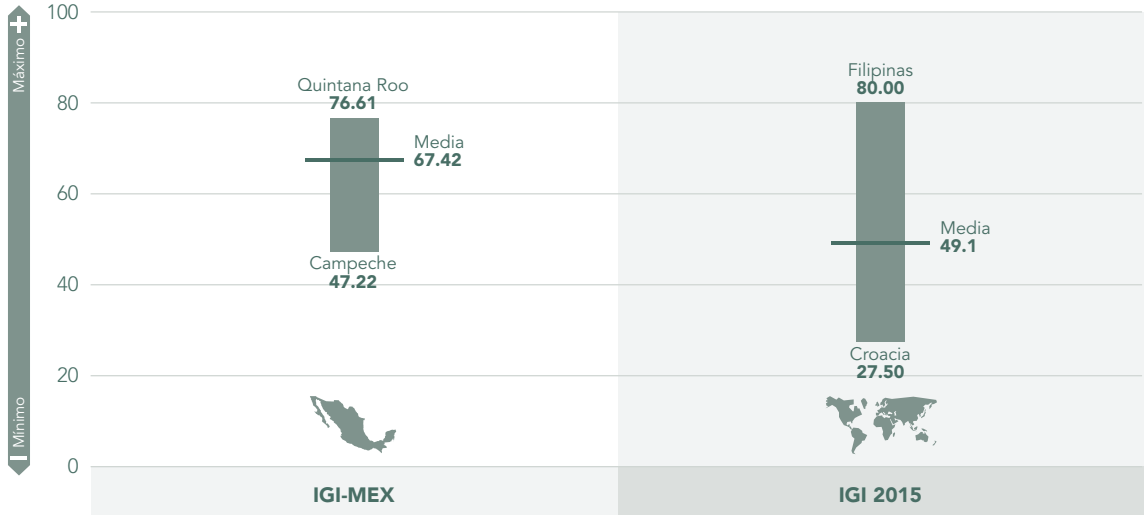




Gráfica 2. **IGI-MEX y dimensiones. Valores máximos, promedio y mínimos.**



Gráfica 3. **Dispersión del IGI-MEX vs. IGI**



Un hallazgo adicional radica en que no se encontró alguna correlación significativa entre el IGI-MEX e indicadores de pobreza, producto interno bruto y desigualdad, lo cual hasta cierto punto es esperado dada la impunidad generalizada que prevalece en el país, es decir, independientemente de las condiciones sociales o económicas locales, la impunidad existe.

Sin embargo, al correlacionar el IGI-MEX con algunos indicadores de presupuesto y tocas penales en 2da. instancia, encontramos una historia interesante (ver cuadro 5). Existe una correlación positiva y significativa con el presupuesto en procuradurías *per cápita*, es decir, un incremento en el presupuesto en procuradurías se traduce en una disminución en el índice de impunidad, y al mismo tiempo, un incremento en el porcentaje de sentenciados en primera instancia que apeló a un Tribunal de Segunda Instancia, se traduce en un incremento en el índice de impunidad (modelo 1).

En un segundo modelo, se observa que incrementos en el presupuesto de procuradurías por delito consumado registrado en averiguaciones previas y en el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia

por causa penal abierta, se traducen en decrementos en el valor de IGI-MEX, aunque la magnitud es mayor en el caso del presupuesto asignado a las procuradurías (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Mínimos Cuadrados Generalizados

Variable dependiente IIMEX	Modelo 1	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Presupuesto en Procuradurías per cápita	-0.012 (3.11)**	-0.012 (3.11)**				
Tocas penales en 2da instancia entre sentenciados en 1ra instancia	2.114 (2.73)*	2.114 (2.73)*	1.419 (2.62)*		21.42 (4.67)**	
Presupuesto en Procuradurías por delito consumado registrado en averiguaciones previas (pesos corrientes)			-0.0003 (4.06)**	-0.0002 (5.36)**	0.0013 (5.90)**	0.0006 -1.8
Presupuesto en Tribunal Superior de Justicia por causa penal abierta (pesos corrientes)				-6.44E-07 -0.14		0.0002 (2.69)*
Constante	67.783 (32.40)**	67.783 (32.40)**	71.891 (39.88)**	72.218 (56.22)**	---	---
Observaciones	27	27	27	32	27	32
R-cuadrada	0.3	0.3	0.62	0.59	0.8	0.63

t estadística en paréntesis
* significativa al 5%; ** significativa al 1%

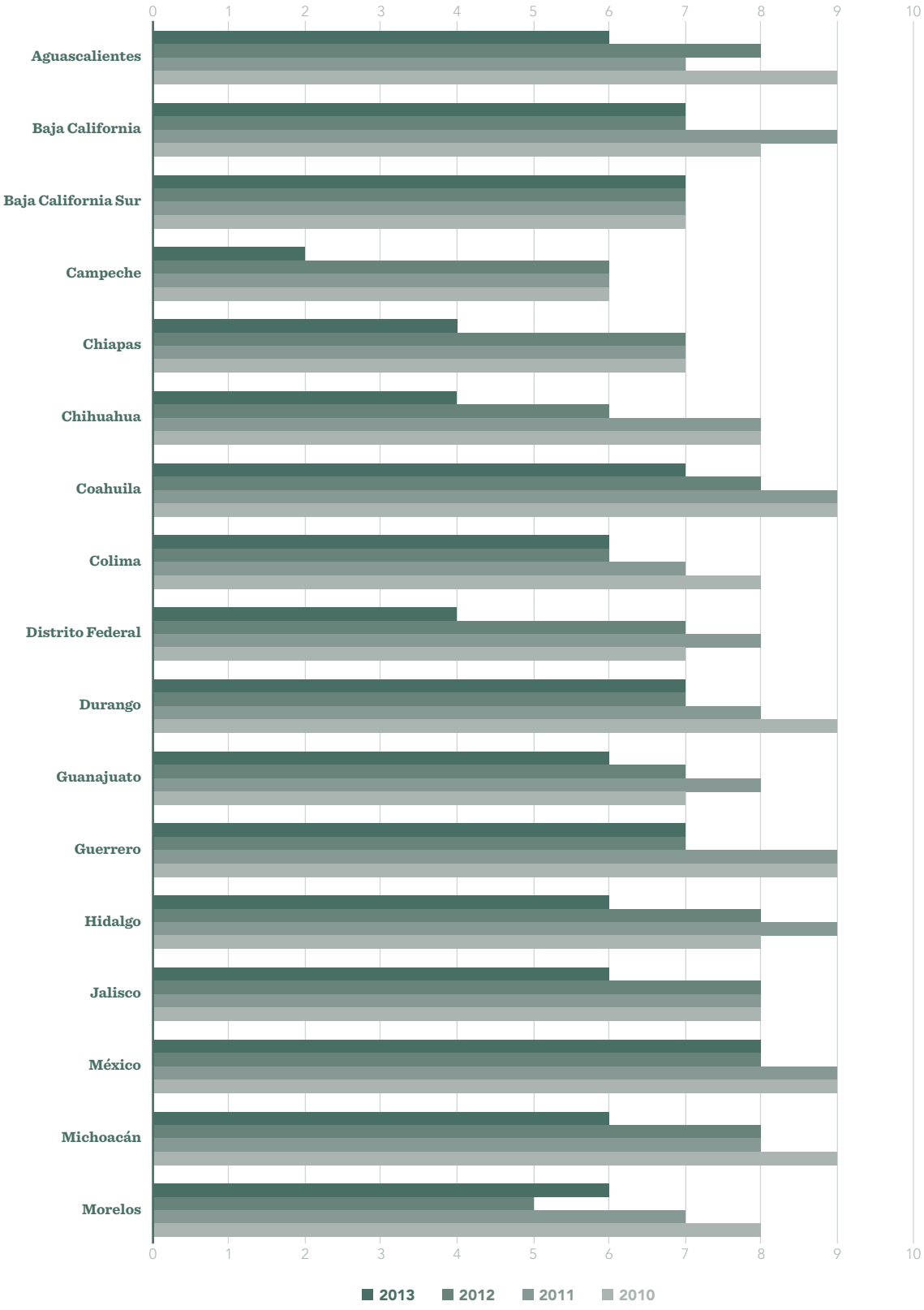
Esto no significa que aumentar el presupuesto indiscriminadamente disminuirá la impunidad, hace falta analizar otros factores. Sin embargo, con un nivel de ajuste alto, podemos afirmar que aquellas entidades federativas que tienen un mayor presupuesto per cápita, por delito y causa penal, tienen un índice menor de impunidad. Las causas pueden ser diversas, pero esto es un indicio de que la falta de recursos económicos, físicos y humanos pueden estar ocasionando fallas que reproducen o preservan la impunidad por parte de las instituciones del Estado al momento de administrar la justicia.

LÍNEA DE TIEMPO

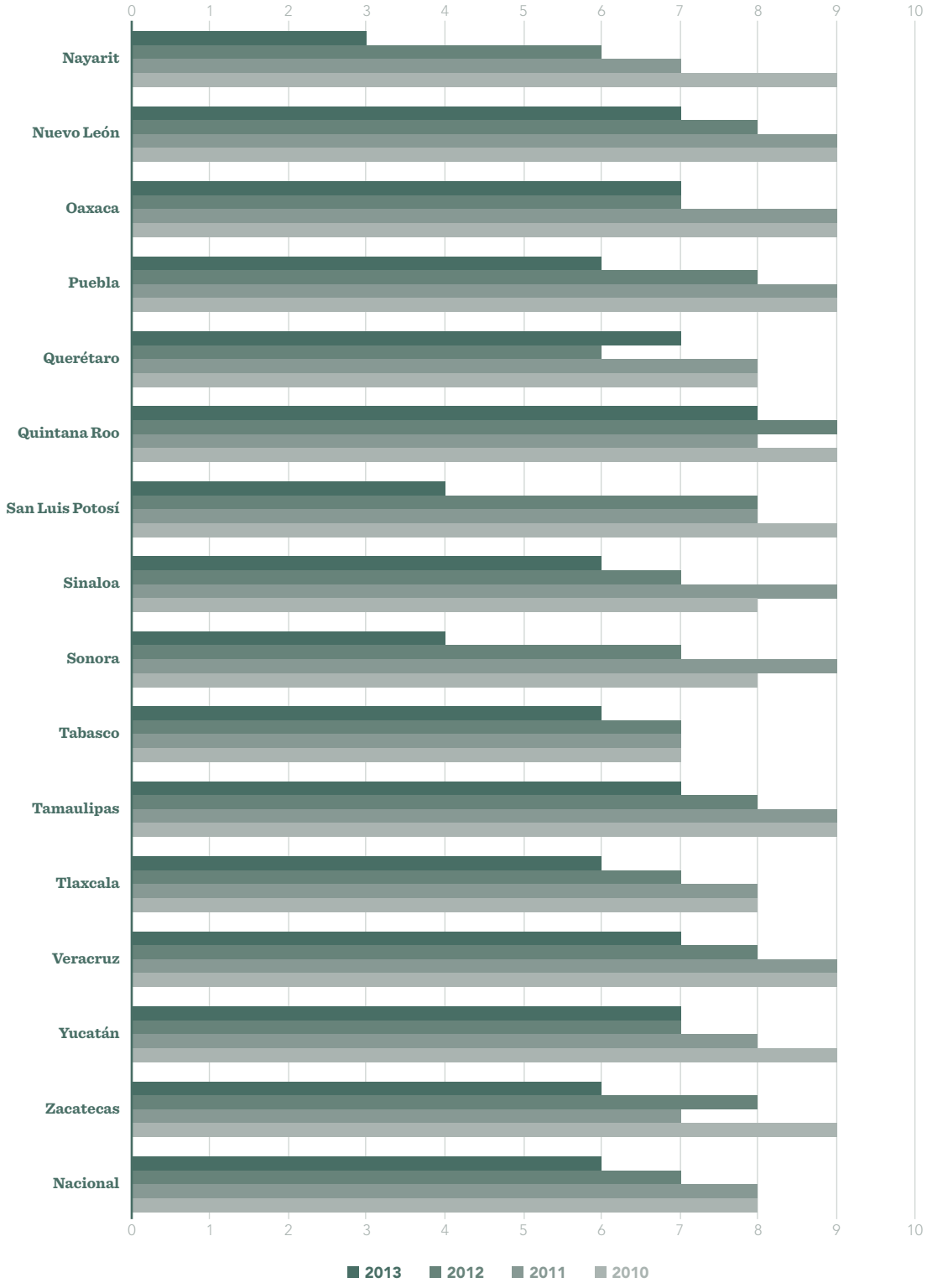
Como un ejercicio de consistencia y para tener una serie de tiempo, se intentó estimar el IGI-MEX para años anteriores a 2013. Sin embargo, no fue posible debido a la falta de información en algunas variables, particularmente para ningún año previo a 2013 pudieron ser reconstruidas las variables del eje. Lo cual nos remite nuevamente a la falta de información oficial confiable sobre justicia, seguridad y derechos humanos. Aun así, el ejercicio permite analizar la consistencia del IGI-MEX, y por lo tanto, mostramos los resultados obtenidos, clasificando a las entidades federativas conforme al siguiente criterio:

Grupo 1: Valores entre 40 y 45 inclusive.
Grupo 2: Valores entre 45 y 50 inclusive.
Grupo 3: Valores entre 50 y 55 inclusive.
Grupo 4: Valores entre 55 y 60 inclusive.
Grupo 5: Valores entre 60 y 65 inclusive.
Grupo 6: Valores entre 65 y 70 inclusive.
Grupo 7: Valores entre 70 y 75 inclusive.
Grupo 8: Valores entre 75 y 80 inclusive.
Grupo 9: Valores entre superiores a 80.

Gráfica 4 **Grado aproximado de impunidad 2010-2012 (1-2)**



Gráfica 4 **Grado aproximado de impunidad 2010-2012 (2-2)**



Aquí se estima el IGI-MEX de 2013 sin la dimensión funcional sistema de justicia con fines de mayor comparabilidad, ya que en los años previos esta información no está disponible.

Como puede observarse, existen entidades federativas que han sufrido variaciones importantes en el periodo 2010-2013, esto puede deberse a dos razones: 1) la información tiene errores u omisiones. Para esto último se aplicó impunidad estadística, es decir, las variables sin datos se codifican con el valor máximo normalizado (100); 2) si la información es correcta, entonces la entidad ha tenido alguna transformación, positiva o negativa, en el proceso de administración de justicia. Y aunque estos resultados no son comparables con los presentados en la sección anterior, sí nos dan cuenta de las entidades federativas que tienen cambios más bruscos y aquellas que son más constantes en la cantidad de información que reportan y la calidad de la misma.

Adicionalmente, en este ejercicio, el aumento en el índice de impunidad para 2013 se debe principalmente a la incorporación de la variable de delitos registrados "consumados", los cuales no se registran en años anteriores. De 2010 a 2012, sólo se cuenta con la variable de delitos registrados "totales".

CADENA IMPUNE Y PRISMA DE IMPUNIDAD

La cadena impune es un recurso visual y cuantitativo que nos permite medir e identificar el trayecto desde que se inicia una averiguación previa o carpeta de investigación hasta el momento en el que se condena a una o varias personas por la comisión del o los delitos que dieron lugar a una denuncia. Mediante la identificación de las variables claves podemos detectar dónde están los principales obstáculos, sea en la procuración o en la impartición de justicia. En un escenario de óptima funcionalidad de las instituciones, podríamos esperar que la cadena impune se acercara más al comportamiento de una distribución descendiente ligeramente escalonada. Esto significaría que por cada carpeta de investigación abierta se identifica un delito, un culpable y un castigo. Es descendente porque hay delitos que no merecen pena privativa de la libertad. Sin embargo, cuando observamos escalonamientos muy altos y disímiles, nos habla de ineficiencias, vacíos de información e inconsistencias en los datos reportados por los ministerios públicos y tribunales de justicia estatales.

Por ejemplo, en el agregado nacional, para el año 2013, fueron iniciadas 1 millón 679 mil 702 de averiguaciones previas en los ministerios públicos de las entidades federativas, de ellas se determinaron 1 millón 254 mil 854 (lo que representó un 74%), y se inculparon a 850 mil 185 personas. Debido a que no se encontraron pruebas suficientes para acusar al agresor, no hay delito que perseguir o no se logró identificar al o los agresores, únicamente la mitad de las averiguaciones previas determinadas fueron turnadas a los tribunales de justicia como causas penales en primera instancia.

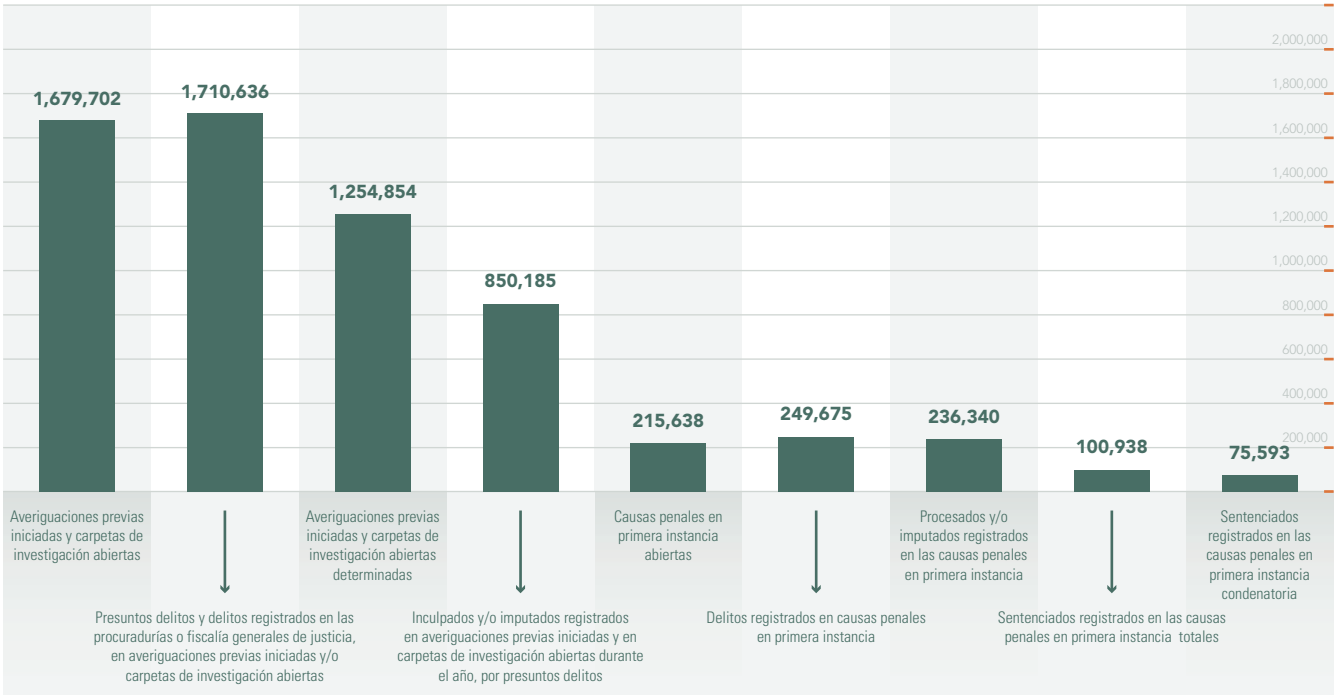
De los procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia, solamente una tercera parte (32%) tuvo una sentencia condenatoria. Esto significa que si el sistema de justicia funciona adecuadamente, aproximadamente 4.4% de los delitos registrados fueron graves y tuvieron un culpable pagando una condena. Según datos reportados por la ENVIPE 2014, de los delitos denunciados, sólo se inició una averiguación previa en 62.7%, de estos, en 49.9% no sucedió nada, lo cual se valida con lo detectado en la cadena impune, donde en la mitad de las averiguaciones previas no se encontró un responsable o evidencia suficiente para comprobar la comisión del delito; adicionalmente, 23.3% se declaró estar trámite. Únicamente el 10.5% recuperó sus bienes, se le otorgó el perdón al 3.5% y en 6.2% de las denuncias con averiguación previa se consignó al delincuente (ver gráfica Cadena impune).

En la cadena impune resulta evidente la ineficacia e ineficiencia institucional que se va acumulando en todas las fases del proceso de procuración e impartición de justicia. Si consideramos que las averiguaciones previas por homicidio alcanzaron 2.21% del total de delitos registrados, de los cuales la mitad se clasificaron como dolosos (53%),[27] más el robo a transeúnte que representó 4.4%, más el robo

[27] Cifra obtenida con base en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php.

a vehículo con 11.04% (ambos considerados delitos graves en muchas entidades federativas), más otros delitos considerados graves, esta suma supera por mucho el porcentaje de condenados en el año (4.4%), lo que significa que miles de delitos quedaron sin castigo.

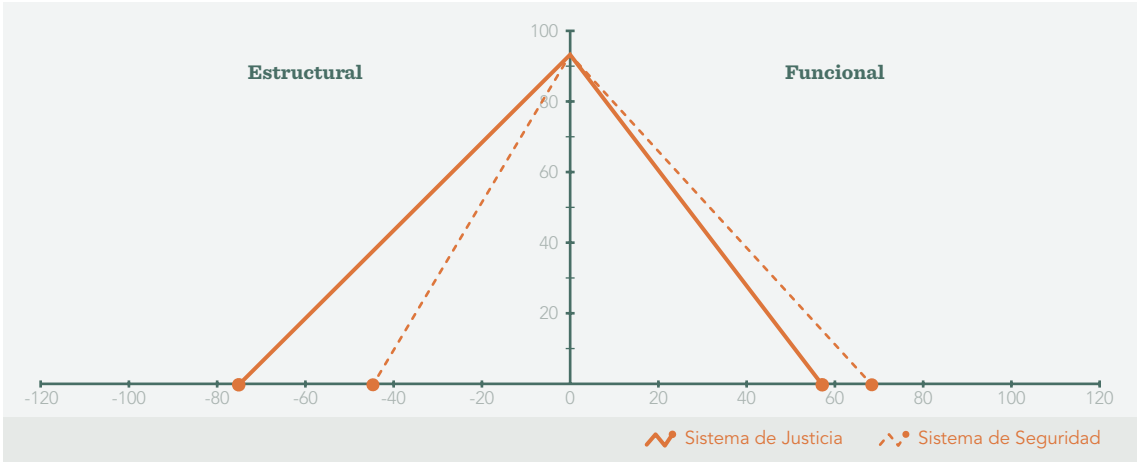
Gráfica 5 **Cadena Impune Nacional**



Las altas tasas de incidencia delictiva y las bajas tasas de castigo e identificación de los culpables, son una muestra de las deficiencias que prevalecen en el sistema de justicia en las entidades federativas.

Utilizando las dimensiones y los ejes transversales del IGI-MEX es posible identificar en dónde están las áreas más vulnerables del sistema (ver gráfica 6).

Gráfica 6 **Prisma Impune Nacional**



Como puede verse en el gráfico, entre más alto y más abierto es el triángulo significa que la impunidad es mayor. La altura del triángulo es la cifra negra, del lado izquierdo se observa la dimensión

estructural y del lado derecho la dimensión funcional. La línea continua muestra el eje transversal sistema de justicia y la línea punteada el sistema de seguridad. Lo óptimo sería que los vértices del triángulo colapsen hacia el cero. Así, la impunidad es mayor conforme la suma del área de ambos triángulos es mayor. Además, si comparamos ambos triángulos, también podemos identificar si se arrastran ineficiencias de una dimensión a otra. Es decir, si uno de los ejes transversales tiene un valor bajo en la dimensión estructural pero muy alto en la dimensión funcional, significa que los problemas estructurales se trasladan a la parte funcional.

A nivel nacional se observa que el eje transversal sistema de justicia es el que presenta un rezago mayor (por la apertura del triángulo) que se compensa ligeramente con un menor nivel en la dimensión funcional. Aunque sucede lo contrario en el eje transversal sistema de seguridad, que presenta un mejor desempeño en lo estructural, pero que se deteriora en lo funcional.

Los siguientes indicadores nos permiten observar con mayor detalle la necesidad de incrementar los recursos físicos y humanos a los sistemas de seguridad y justicia. En promedio existen solo 3.2 agencias del ministerio público y 7.6 agentes del ministerio público por 100 mil habitantes. El número de policías alcanza 160.5 por 100 mil hab. Lejos del promedio de 332 policías por 100 mil hab. que se registra en el IGI 2015. El número de jueces por 100 mil hab. es solamente de 3.5 cuando el IGI 2015 señala un promedio de 16.

Cuadro 6. 35 indicadores, nacional	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,444.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	75.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	241.0
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	14.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	33.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	7.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.31
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	1.73
Policías judiciales por mil delitos registrados	7.72
Policías judiciales por 100 mil hab.	11.1
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	28.4
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	181.0
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	160.5
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	152.0
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	206.5
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	34.3
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	11.9
Número de secretarios por Juez	3.4
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	51.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.13
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.2
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.43
Porcentaje de sentencias condenatorias	74.89
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	4.46
Ingresos penitenciarios entre condenados	2.29
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	58.41
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	10.3
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	27.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	35.7
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.01
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.3
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	92.8

La carga de trabajo que presentan las instancias de impartición y procuración de justicia es muy grande, a lo que se suma la falta de calificación y capacitación del personal. Finalmente destacan deficiencias en el diseño institucional y altos grados de corrupción, que se traduce en una mayor impunidad, dado que no hay mecanismos para disminuir y castigar el delito. De acuerdo con los datos de la ENVIPE 2014, del total del delitos ocurridos, sólo el 0.7% de las víctimas recuperó sus bienes y en el 0.5% de los casos se consignó al delincuente. Considerando que únicamente al 0.2% se le otorgó el perdón, estaríamos estimando que menos del 1.4% de los delitos en México son castigados. Todo ello resulta en las condiciones de impunidad generalizada que se han señalado en este documento.

CUADRANTES POR GRADO DE IMPUNIDAD Y DESARROLLO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Como ya se mencionó anteriormente, en este estudio se encontró una impunidad generalizada en todas las entidades federativas. Esto se agrava significativamente cuando encontramos entidades que combinan altos niveles de impunidad con bajos niveles en indicadores de bienestar. Tal es el caso de entidades como Guerrero, Puebla y Oaxaca, las cuales tienen niveles superiores a la media nacional, en impunidad y porcentaje de pobreza multidimensional.[28] En contraparte, Distrito Federal, Sonora y Chihuahua, son entidades que se ubican por debajo de la media nacional en ambos indicadores (ver gráfica 7).

Gráfica 7 **Impunidad y pobreza**

El fenómeno de la desigualdad tiene implicaciones sobre el nivel de bienestar de las personas y sus efectos se transmiten de generación en generación (PNUD 2010; Barham et al. 1995; Bénabou 1994),

[28] La variable de pobreza multidimensional es la publicada por el Coneval, disponible en www.coneval.gob.mx.

por lo tanto, entidades como Guerrero, Tabasco y Oaxaca, en donde la incidencia de la impunidad se potencia con la desigualdad, demandan especial atención en el diseño e implementación de la política pública (ver gráfica 8).

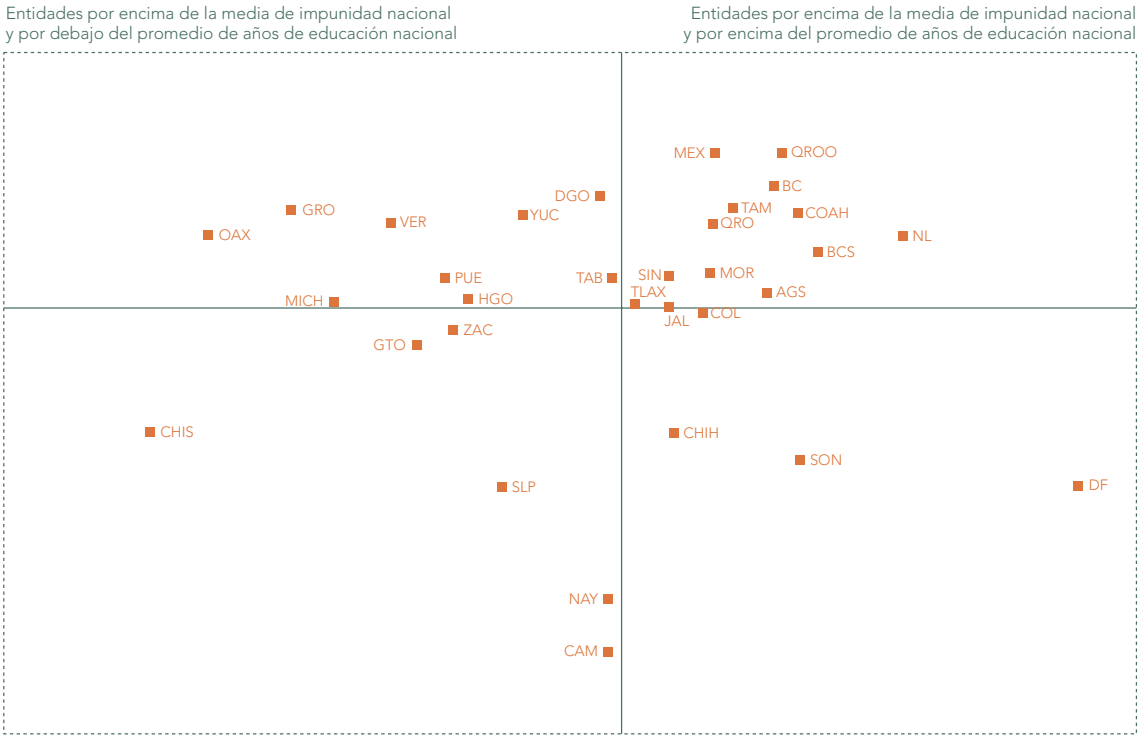
Gráfica 8 **Impunidad e índice de Gini**

Al igual que en los indicadores mencionados anteriormente, Guerrero y Oaxaca destacan por sus bajos niveles de educación y de desarrollo humano, así como por su alto nivel de impunidad. Entidades como Distrito Federal y Sonora muestran condiciones más favorables en ambos indicadores (ver gráfica 9 y gráfica 10).

Si consideramos el índice nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG) 2010, de nueva cuenta Guerrero y Oaxaca se ubican en el cuadrante con niveles de impunidad superior a la media, y también con INCBG superior al valor nacional. Le acompañan el Estado de México, Tabasco e Hidalgo. Destaca que el Distrito Federal es la única entidad que tiene niveles de impunidad por debajo de la media nacional, pero su INCBG está por encima del nivel nacional (ver gráfica 11).

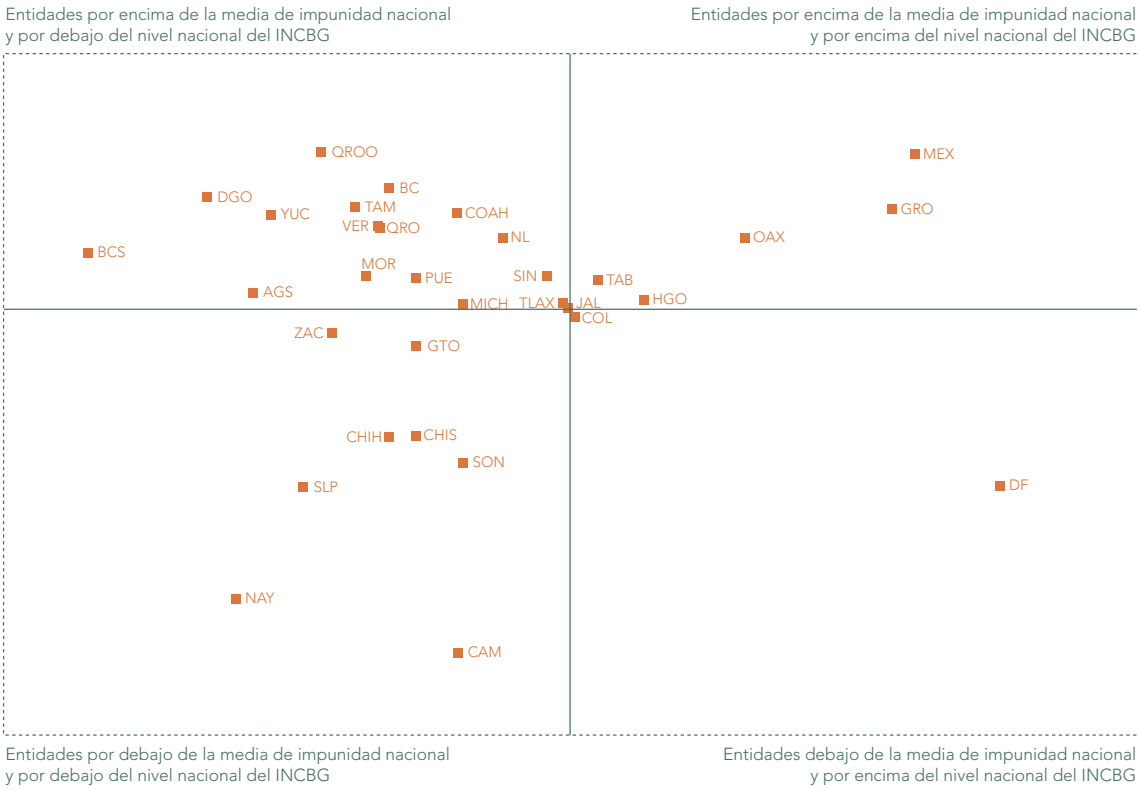
La combinación de elementos que ponen en detrimento el bienestar de las personas, requiere el diseño de políticas integrales de transformación institucional, así como de evaluación y monitoreo del gasto público. En el tránsito hacia una política pública basada en resultados y evidencia científica, es indispensable la generación de indicadores que se adecúen a la realidad local, y que estén conceptualizados de tal forma que permitan medir apropiadamente el impacto del gasto sobre los objetivos planteados en los planes de desarrollo estatal y nacional. En este caso, el combate a la impunidad generalizada en el país. Es claro que este objetivo no depende únicamente de un incremento presupuestal, sino de una trasformación institucional que incremente la productividad, eficiencia y eficacia del sistema de justicia penal, con la meta ulterior de que el Estado es quien debe garantizar seguridad a sus pobladores y tal como lo establece la Constitución, el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Gráfica 9 **Impunidad y años promedio de educación**



Gráfica 10 **Impunidad e índice de desarrollo humano**

Gráfica 11 **Impunidad e INCBG 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en Transparencia Mexicana (2010).

RESULTADOS PARA CADA ENTIDAD FEDERATIVA

AGUASCALIENTES

El estado de Aguascalientes, conforme a los resultados del IGI-MEX, se encuentra dentro del grupo 3 correspondiente a un alto grado de impunidad. Caracterizándose por sus deficiencias en el funcionamiento de sus sistemas de seguridad y de justicia.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia y derechos humanos

En Aguascalientes entró en vigor el Sistema Penal Acusatorio en 2014 pero aún se encuentra en desarrollo, con un avance del 86%.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en este estado son:

1. Lesiones
2. Robo a casa habitación
3. Otros robos
4. Robo a negocio
5. Daño a la propiedad

Es importante mencionar que la cifra negra del estado es de 92.9%, estando así a la par de la media nacional, la cual es de 92.8%. Estas cifras son preocupantes ya que nos permiten observar que sólo alrededor del 7% de los delitos cometidos son reportados.

ii. Cadena impune

Según lo reportado por las instancias estatales de procuración de justicia, el número de averiguaciones previas iniciadas en 2013 fue de 17,443, correspondientes a 17,402 delitos imputados. De ellas únicamente pudieron ser determinadas 6,170. Destaca como una situación anómala, que se hayan reportado en dicho año 22,930 inculpados con sólo 3,106 procesados en causas penales en primera instancia (Ver Gráfica Cadena impune).

Descartando la posibilidad de que la información no sea correcta, la historia que cuenta la cadena impune es que el área de procuración de justicia tiene profundas deficiencias e incapacidad institucional para cumplir sus funciones. El alto número de inculpados, que contrasta con un menor número de delitos registrados hace cuestionar sobre la forma en como se está reportando la información y el proceso de investigación de los delitos y la imputación de presuntos culpables. Adicionalmente, se observa una baja productividad respecto a la determinación de las averiguaciones previas, con una tasa de 35% (Ver Gráfica Cadena impune).

Por otra parte, las fases referentes a la impartición de justicia también tienen deficiencias importantes, ya que únicamente se logran 882 sentencias de los 3,106 procesados, esto representa apenas un 28%.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX del estado se observa que el número del personal respecto del sistema de seguridad es precario, es decir, tanto el personal en las Procuradurías como el destinado a funciones de seguridad pública es insuficiente respecto de las averiguaciones previas iniciadas. Por ejemplo, en Aguascalientes hay 33.8 personas destinadas a funciones de seguridad pública mientras que la media nacional es de 160.5. En el único aspecto que se encuentra sobre la media nacional es respecto al número de policías judiciales por cada 100 mil habitantes. Estos indicadores permiten observar que la dimensión funcional del sistema de seguridad tiene grandes problemáticas (Ver Gráfica Prisma impune), ya que no existe un número suficiente de personal, tanto en Agencias del Ministerio Público, Procuradurías y personal relacionado con la seguridad pública, lo que puede derivar en una dificultad para investigar y reunir las pruebas necesarias para identificar a los inculpados o infractores. Por lo tanto, los casos que reúnen elementos suficientes para poder ser turnados a los tribunales son muy pocos.

Como se menciono en párrafos anteriores, los distintos tipos de robo son los delitos más cometidos en el estado, pero el porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas es apenas de 5.9%, mientras que la media nacional es de 10.3%.

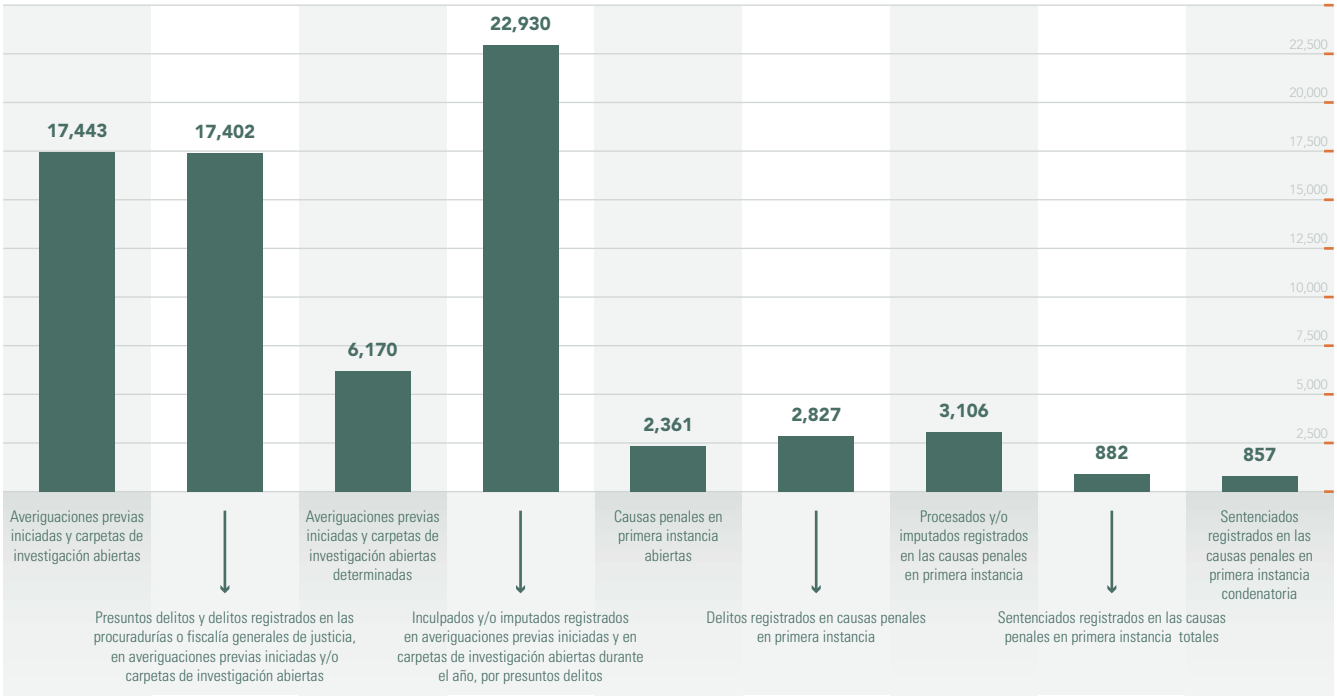
Con respecto al sistema de justicia, se observa que sus indicadores se encuentran, en su mayoría, por encima de la media nacional, es decir, el estado tiene una mayor fortaleza relativa en el número de personal penitenciario o el de personal carcelario, en contraste destaca una debilidad en el número de magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes, ya que solo cuentan con 3, mientras que la media nacional es 3.5, la cual en sí es muy baja.

En cuanto a la dimensión funcional del sistema de justicia, se muestran indicadores también por encima de la media nacional, por ejemplo, las causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales, es de 0.14, mientras que la media es de 0.13. De igual forma el porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios es de 79.3%, superior al nacional que alcanza 58.41%.

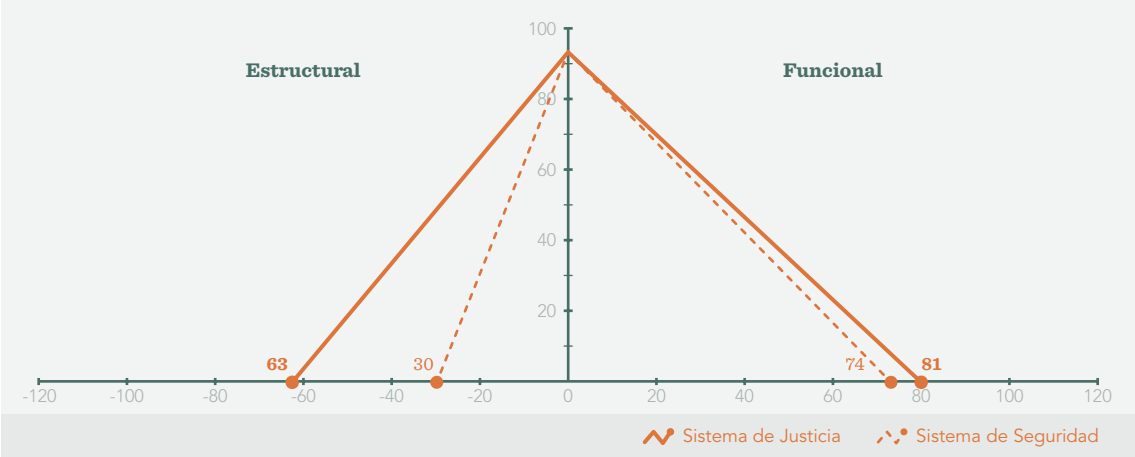
Finalmente, el porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia es muy alta, casi el doble de la media nacional (63.6%), es decir, hay muchos encarcelados esperando sentencia. Este porcentaje contrastado con el porcentaje de ingresos penitenciarios, que también es muy alto, refleja un rezago en el sistema de impartición de justicia.

Se detecta que la entidad cuenta con poco personal en las Agencias del Ministerio Público así como en el personal requerido para seguridad pública. Esto sugiere que la funcionalidad es precaria, ya que se abre un gran número de averiguaciones previas, pero el número de condenados es muy bajo.

Gráfica **Cadena impune Aguascalientes**



Gráfica **Prisma Impune Aguascalientes**



Cuadro Aguascalientes. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,392.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	56.1
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	220.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.0
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	12.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	47.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	6.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.77
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.46
Policías judiciales por mil delitos registrados	13.16
Policías judiciales por 100 mil hab.	18.3
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	69.3
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	33.8
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	33.8
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	10.3
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	191.7
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.0
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	33.6
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	18.4
Número de secretarios por Juez	6.1
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	62.1
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.14
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.2
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.3
Porcentaje de sentencias condenatorias	97.2
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	4.92
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.3
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	79.3
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	5.9
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	32.2
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	63.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.5
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	0.9
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	92.9

BAJA CALIFORNIA

El estado de Baja California, conforme a los resultados del IGI-MEX, se encuentra dentro del grupo 4 con grado de impunidad muy alta. Con deficiencias generalizadas identificables en todo el sistema de justicia penal.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En 2010, Baja California transitó hacia el nuevo sistema penal acusatorio, y aunque reporta 100% de armonización normativa, opera dentro del nuevo sistema de manera parcial.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Baja California son:

1. Robo de vehículo
2. Otros robos
3. Robo a casa habitación
4. Lesiones
5. Robo a negocio

Además, en 2014 se reportaron 345 delitos que involucraron armas de fuego y explosivos. La entidad reporta una cifra negra del 90.3%, ligeramente menor a la media nacional (92.8%).

ii. Cadena impune

La cadena impune del estado muestra un comportamiento escalonado regular, que sugiere que la información reportada es confiable. Es decir, no se observa un comportamiento atípico o contra intuitivo (Ver Gráfica Cadena impune).

Se observa que existe una drástica disminución entre los rubros de averiguaciones previas y averiguaciones previas determinadas, una diferencia de 53%, cuando el promedio nacional alcanza un 26%; esto pone en evidencia la baja productividad en el proceso de investigación.

Este estado es el segundo a nivel nacional con mayor número de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes (3,076.8), probablemente la carga de trabajo y la carencia de recursos físicos y humanos en los ministerios públicos deriva en el bajo nivel de averiguaciones previas determinadas.

De los 43,930 inculpados en averiguaciones previas, solo 16,358 son procesados en las causas penales en primera instancia y 943 son sentenciados, en su mayoría condenados. En esto pone en clara evidencia la incapacidad institucional para en la impartición de justicia. Lo cual se refleja claramente en el grado de impunidad que alcanza la entidad en su IGI-MEX, siendo de las más altas del país.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo al IGI-MEX Baja California presenta una fuerte deficiencia en las dimensiones estructural-justicia y funcional-justicia; mientras que sus fortalezas relativas se encuentran en las dimensiones estructural-seguridad y funcional-seguridad (Ver Gráfica Prisma impune).

Los indicadores de la dimensión estructural sistema de justicia, en general, muestran que el número de personal dedicado a la procuración de justicia se encuentra ligeramente por debajo de la media nacional. Lo que nos dice que en Baja California un número de personal similar, o ligeramente inferior a la media nacional, debe de trabajar en el proceso del doble de delitos que la media nacional, siendo que en el estado se registran 3,077 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes, cuando la cifra nacional es de 1,445.

Otro indicador que nos habla de la deficiencia del sistema de justicia es el porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios, que en el estado es del 5.2%, cuando la media nacional se encuentra en un 58%. Esto significa que, a nivel nacional cerca del 40% de personas que ingresaron a la cárcel esperan una sentencia, mientras que en Baja California cerca del 95% de los ingresos penitenciarios están en proceso penal. A su vez, estos datos concuerdan con el porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia que es del 40%, ligeramente por encima de la media nacional que es del 36%.

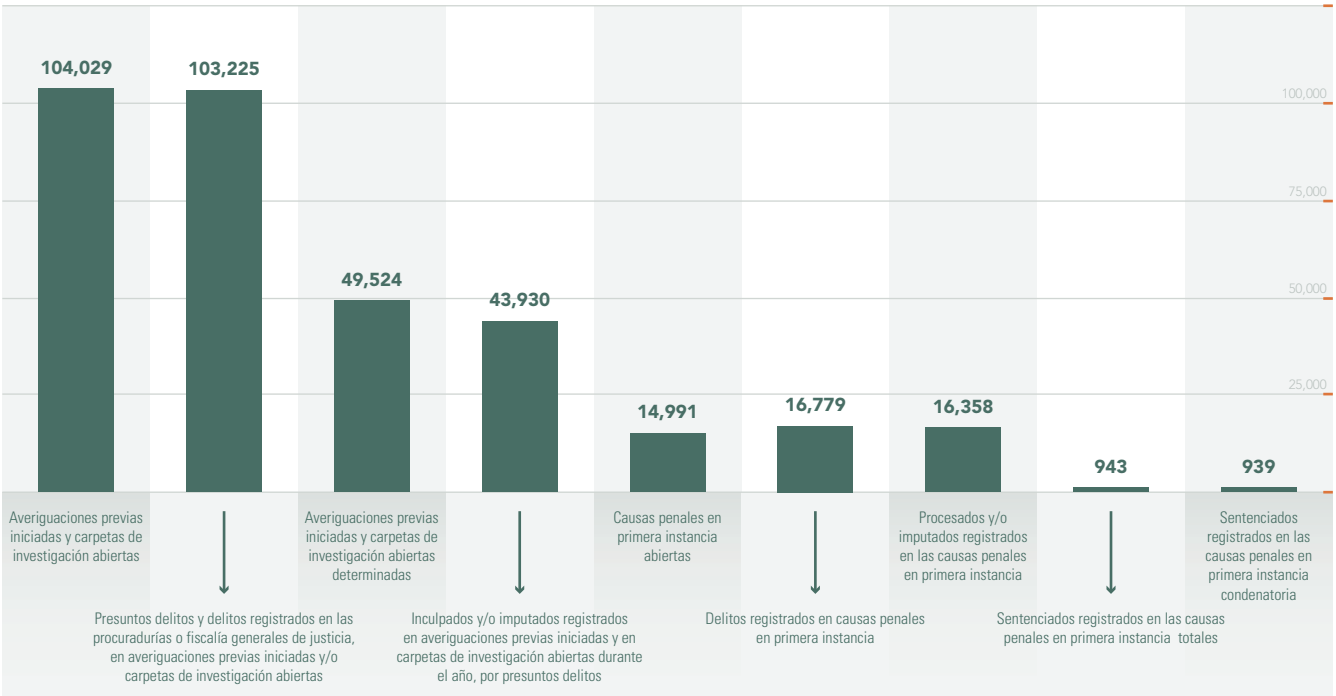
En la dimensión estructural sistema de seguridad, los indicadores nos muestran que el estado de Baja California cuenta con menos Agencias del Ministerio Público y menos agentes que la media nacional. A penas se registran 1.6 Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, cerca de la mitad de la media nacional que es de 3.2. En estas agencias, por cada mil delitos registrados trabajan cerca de 2 agentes del Ministerio Público, cifra por debajo de la media nacional que es de 5 agentes. De ahí la baja productividad identificada en la cadena impune del estado.

Estos datos coinciden con el argumento desarrollado en párrafos anteriores, respecto a la carga de trabajo en los ministerios públicos; casi con el mismo personal se atiende el doble de delitos que lo que se observa en el promedio nacional.

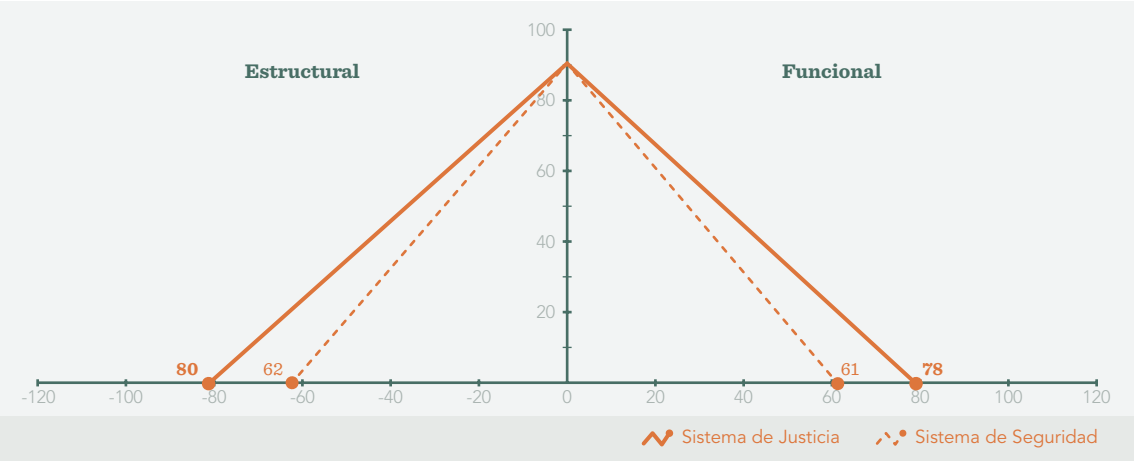
Otro dato que confirma lo anterior es el relacionado con el personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo). Baja California cuenta con 18 cuando en el país el promedio es de 160.

Para terminar, otra cifra que es indicativo de la sobre carga de trabajo es el porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas, que alcanza 119%, si los datos son confiables, esto nos habla de un retraso en la impartición de justicia; aunque no se descarta un error en el reporte de información.

Gráfica **Cadena impune Baja California**



Gráfica **Prisma Impune Baja California**



Cuadro Baja California. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	3,076.8
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	83.4
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	348.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.6
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	35.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	30.0
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.1
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	1.67
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.12
Policías judiciales por mil delitos registrados	3.14
Policías judiciales por 100 mil hab.	9.6
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	97.6
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	19.3
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	18.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	17.2
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	242.2
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.8
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	40.0
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	12.8
Número de secretarios por Juez	4.5
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	156.2
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.14
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	0.8
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	99.6
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	0.91
Ingresos penitenciarios entre condenados	19.1
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	5.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	11.8
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	119.2
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	40.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	4.3
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	1.1
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	90.3

BAJA CALIFORNIA SUR

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Baja California Sur se ubica en un grado de impunidad muy alta en el grupo 4, y se caracteriza por sus contrastes en las distintas dimensiones y subdimensiones que integran este indicador.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Baja California Sur es uno de los estados que se encuentran sin proceso activo de operación hacia la transición al Sistema Penal Acusatorio, actualmente cuenta con 14% de avance en la armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Baja California Sur, son:

1. Robo a casa habitación
2. Lesiones
3. Daño a la propiedad
4. Violencia familiar
5. Otros robos

Según el informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del estado, se presentaron 153 quejas en contra de agentes de seguridad (policía ministerial, policía estatal y policía municipal). Asimismo, las violaciones a Derechos Humanos más recurrentes dentro de las quejas, fueron: violación al derecho al trato digno, ejercicio indebido de la función pública, abuso de autoridad, detención arbitraria y violación al derecho a la integridad y seguridad personal.[29]

El estado tiene un porcentaje de cifra negra del 88.4%, lo que demuestra el clima de desconfianza e inseguridad que vive la población de Baja California Sur. Sin embargo, es una tasa menor al promedio nacional.

ii. Cadena impune

La cadena impune de Baja California Sur presenta vacíos de información, por lo tanto, no es posible leerla completamente. En los primeros tres eslabones se observa que, alrededor del 90% las averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas son determinadas en el año. Aunque el porcentaje de inculpados registrados alcanza únicamente el 36% de los presuntos delitos registrados. De estos, sólo 1,156 (14%) reúnen evidencias para turnarse a una causa penal. Debido a la falta de información, se desconoce el flujo del proceso en la fase de impartición de justicia, sin embargo, es alarmante que habiéndose registrado 22,932 delitos en averiguaciones previas, simplemente se dictaron 885 sentencias (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

El estado de Baja California Sur, presenta importantes deficiencias en ejes de sistema de seguridad y justicia en la dimensión funcional (Ver Gráfica Prisma impune).

Respecto a la dimensión funcional en el sistema de seguridad, el estado presenta un número mayor de presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes (3,208 contra 1,444), así como menos encarcelados por robo respecto al promedio nacional (7.3% contra 10.3%, respectivamente). Resalta que el porcentaje de encarcelados por homicidio por homicidios en averiguaciones previas, alcanza 170%, contra el 27.5% a nivel nacional, lo cual es un indicativo del rezago en el proceso de impartición y procuración de justicia.

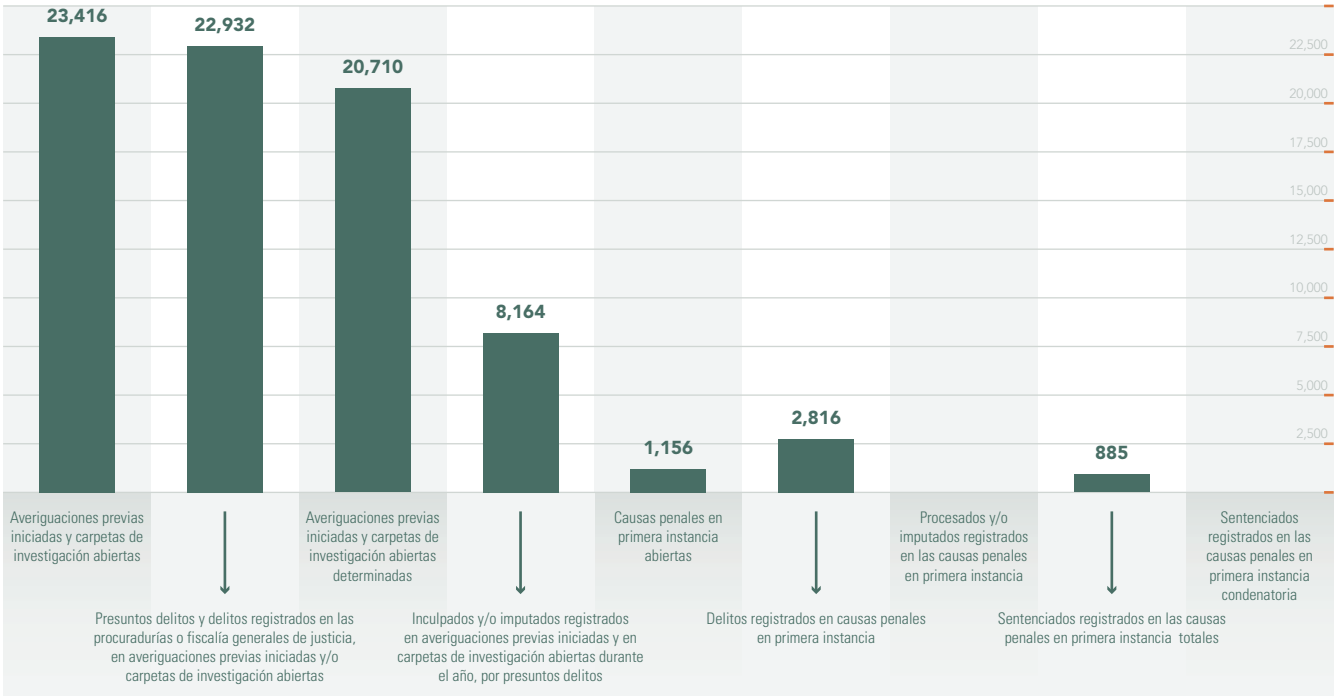
Por su parte, el eje transversal sistema de justicia de la dimensión funcional también presenta variaciones importantes al compararlo con la media nacional, por ejemplo, solo el 0.05% de las

[29] Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, 2014.

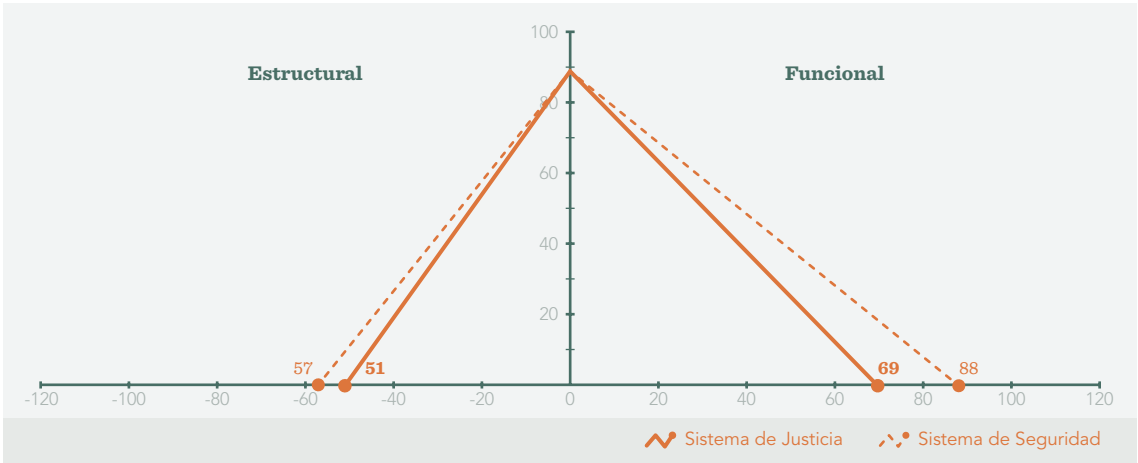
averiguaciones previas abiertas deriva en causas penales en primera instancia. Adicionalmente, al menos la mitad de los sentenciados ingresan a las penitenciarias (57.3% contra 58.4% en el promedio nacional) y existe una brecha significativa del porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia en comparación con la media nacional, 50.1% contra el 35.7%, respetivamente.

Haciendo una revisión de las variables estructurales es importante destacar que el estado presenta cifras más elevadas que la media nacional; por ejemplo, del personal en las Procuradurías por cada 100 mil habitantes, Baja California Sur tiene 131 frente a 75.7; 7.4 agencias del Ministerio Público por cada 100 mil hab. frente a 3.2; y 46.5 policías judiciales por cada 100 mil hab. frente a 11. Las cifras antes mencionadas dejan muy claro que las fallas funcionales en el estado no se deben a una ausencia de recursos humanos para resolver las problemáticas que el estado demanda, sino más bien una posible falla e ineficiencia por parte del personal encargado de los procesos de procuración de justicia.

Gráfica **Cadena impune Baja California Sur**



Gráfica **Prisma Impune Baja California Sur**



Cuadro Baja California Sur. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	3,208.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	131.0
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	254.0
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	7.4
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	26.4
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	114.6
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	15.3
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.80
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.01
Policías judiciales por mil delitos registrados	14.56
Policías judiciales por 100 mil hab.	46.5
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	3.7
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	70.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	33.7
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	30.9
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	236.5
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	5.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	58.9
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	10.7
Número de secretarios por Juez	2.0
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	30.4
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.05
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	-
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	57.3
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	7.3
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	170.1
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	50.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.8
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	1.2
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	88.4

CAMPECHE

De acuerdo al IGI-MEX, el estado pertenece al grupo 1 con un grado bajo de impunidad. Registra el cuarto lugar en el país con la cifra negra más baja (89%), mientras el promedio nacional es de 93%.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En 2014 inició su transición hacia el nuevo sistema penal acusatorio, actualmente reporta operación parcial y un 57% de armonización normativa.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los delitos más recurrentes del fuero común son:

1. Robo a casa habitación
2. Otros robos
3. Robo a transeúnte
4. Daño en propiedad
5. Homicidio

ii. Cadena impune

La cadena impune de Campeche devela vacíos de información importantes e inconsistencias en los datos reportados. Si la cadena impune nos permite conocer la fotografía del procedimiento de impartición y procuración de justicia, la fotografía del estado de Campeche resulta borrosa, ya que no reporta información en cinco de los nueve rubros que la componen, por lo tanto, no es posible dar un seguimiento detallado del proceso judicial y penal en la entidad (Ver Gráfica Cadena impune).

Vacío de información	Consecuencia
Averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas determinadas.	No permite conocer el número de averiguaciones previas que fueron determinadas como delito, lo que significa una imprecisión en el resto de la información, puesto que sólo se pueden conocer el número de averiguaciones previas totales.
Inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas.	No se conoce el número de personas a las que se les inculpó o imputó con un delito.
Procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia.	No permite saber el número de personas que iniciaron un juicio.
Sentenciados registrados en las causas penales en primera instancia totales.	No se puede conocer el número de juicios que terminaron en sentencia de ningún tipo.
Sentenciados registrados en las causas penales en primera instancia condenatoria	

Igualmente, se puede observar que existen inconsistencias en la información dentro de los datos que sí se reportaron, ya que se reportan más causas penales que averiguaciones previas reportadas, 2,411 sobre 1,775, respectivamente; adicionalmente, se registran alrededor de dos delitos por causa penal abierta.

Otro dato que despierta suspicacias, es la cantidad de averiguaciones previas iniciadas, que alcanza 1,775, la cifra más baja de todo el país. De ellos, existen tres posibles explicaciones: ocurren pocos delitos, hay poca cultura de la denuncia, hay algún error en la forma de reportar datos.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

La información del IGI-MEX indica que las principales debilidades del estado se encuentran en el eje de sistema de justicia, en ambas dimensiones: estructural y funcional, y fortalezas relativas en el eje de sistema de justicia, igualmente en ambas dimensiones.

En el estado existen 7 agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes, cifra que dobla a la media nacional que es de 3. En las agencias del Ministerio Público hay 50 agentes por cada mil delitos registrados, diez veces más que la media nacional que es de 5.

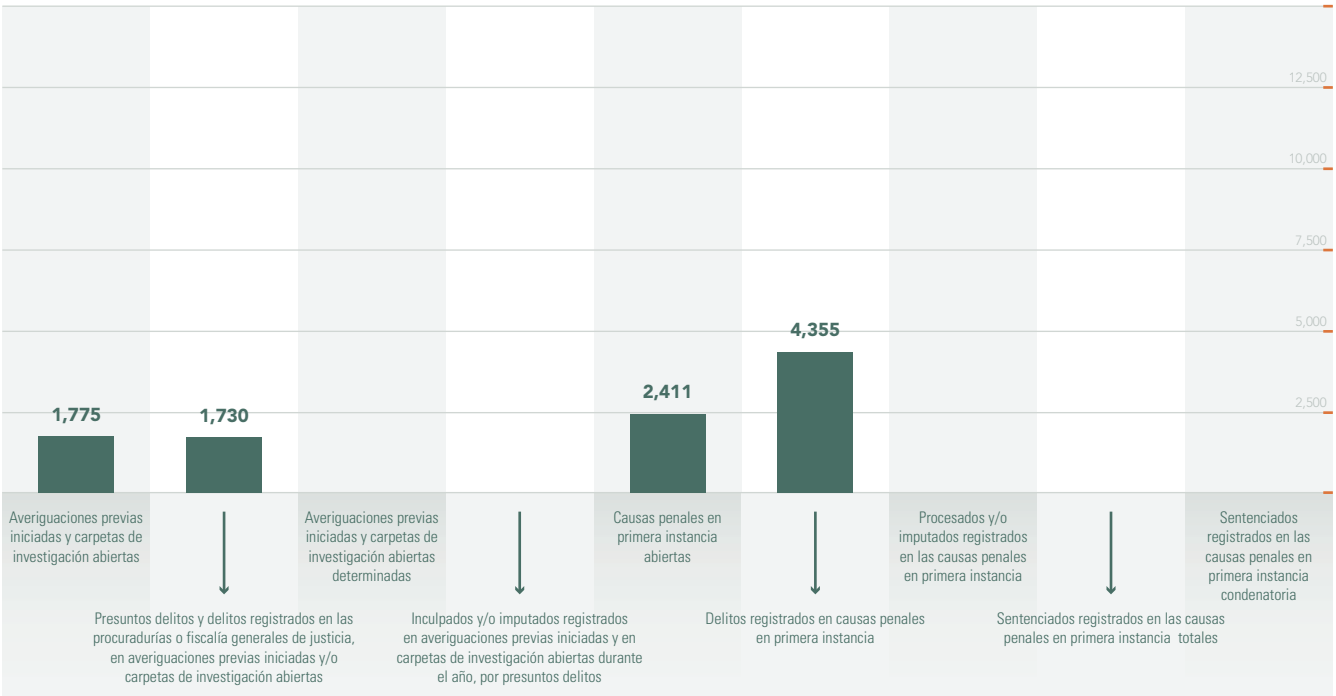
El estado registra una fortaleza relativa notable en su dimensión estructural, ya que cuenta con 10 magistrados o jueces, 2.5 veces el valor de la media nacional (4); 56% de personal total en Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes contra 34% del valor medio nacional; y 27 secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes contra 12, correspondientemente.

La cantidad de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes es de 201, la cifra más baja de todo el país y representa aproximadamente la séptima parte del promedio nacional que alcanza 1,445. El estado tiene una de las cifras negras más bajas a nivel estatal: 89%, contra 93% del promedio nacional.

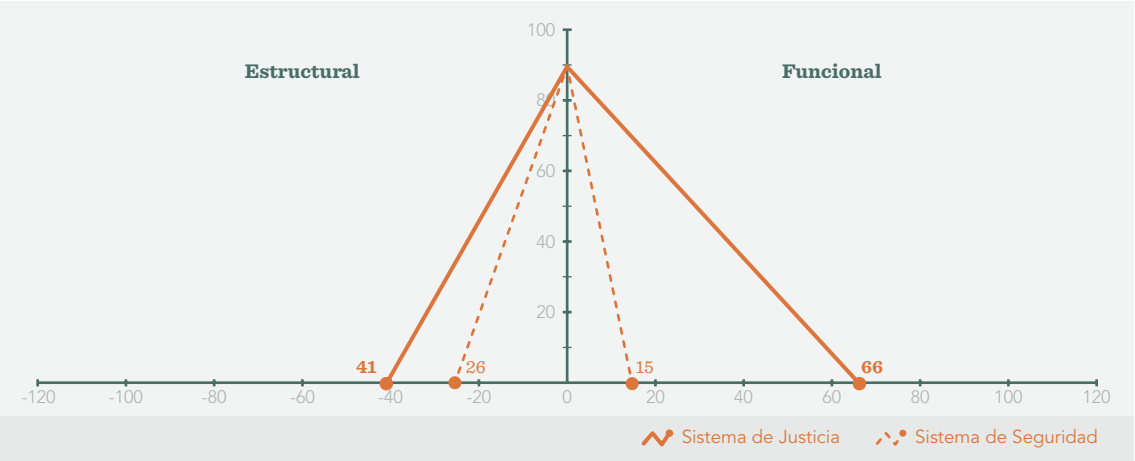
La dimensión funcional en el eje de sistema de justicia muestra un buen desempeño, cuando existen 49% de encarcelados por homicidio respecto las averiguaciones previas iniciadas por homicidio, casi el doble que la media nacional (28%), lo que significa que la mitad de los casos por homicidio son castigados, y si se toma en cuenta que la mitad son homicidios culposos, el sistema de justicia penal parece ser bastante eficiente. En cuanto a robo, se observa que el porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas es del 71%, siete veces por encima de la media nacional que es de 10%, lo que nos dice que siete de cada diez casos de robo encuentran sentencia condenatoria. Aunque es importante enfatizar que el porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia, es de 47%, valor por encima del promedio nacional que es de 36%.

La baja tasa de incidencia delictiva en la entidad y la suficiencia de recursos humanos dan como resultado el más bajo IGI-MEX del país; sin embargo, los vacíos de información, particularmente en la cadena impune, ponen en entredicho la confiabilidad de los datos reportados.

Gráfica **Cadena impune Campeche**



Gráfica **Prisma Impune Campeche**



Cuadro Campeche. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	201.6
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	79.3
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	276.9
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	7.3
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	14.1
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	45.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	9.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	49.71
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	34.10
Policías judiciales por mil delitos registrados	90.17
Policías judiciales por 100 mil hab.	17.7
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	138.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	124.2
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	122.5
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	264.8
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	10.2
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	56.2
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	26.8
Número de secretarios por Juez	2.6
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	26.8
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	1.36
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	-
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	-
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	71.3
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	49.0
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	47.3
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	-
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	0.9
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	89.2

CHIAPAS

El estado de Chiapas se encuentra en el grupo 2 con un grado de impunidad media, junto con San Luis Potosí, Distrito Federal, Sonora y Chihuahua. Registra una cifra negra de 93.1%, un porcentaje ligeramente superior al promedio nacional que fue de 92.8%.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El Sistema Penal Acusatorio entró en vigor en 2012, aunque actualmente opera de forma parcial. De acuerdo con estimaciones del CIDAC, a octubre de 2014, la entidad tenía un 86% de avance en armonización normativa, ocupando el lugar 12, por su grado de implementación, a nivel nacional.[30]

Con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Chiapas son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a casa habitación
4. Homicidio
5. Incumplimiento de asistencia familiar

También se documentan niveles considerables de delitos relacionados con privación de la libertad (1.34% de los delitos de la entidad), así como violación simple (3.77% de los delitos).[31]

ii. Cadena impune

En Chiapas se contabilizaron 21,851 averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas durante el 2013, en las que se reportan 23,703 presuntos delitos. De ellas, se determinaron 52% (11,466) y 48% fueron descartados. Resalta que el número promedio de inculpados registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas es de tres, lo cual habla de un exceso en la imputación de delitos, y una ineficiencia en el proceso de investigación y validación de pruebas.(Ver Gráfica Cadena impune).

En la fase de impartición de justicia, se contabilizaron 6,162 causas penales, lo que representa el 28% del total de averiguaciones inicialmente abiertas y el 58% de las determinadas, nivel muy por encima la media nacional que alcanzó 13%. Los procesados en causas penales fueron 7,748, de los cuales, 40% (3,102) fueron sentenciados, 78% de ellos (2,426) con sentencia condenatoria. Esto indica también un retraso en la cadena, no sólo por parte de la instancia investigadora, sino también para dictar sentencia por parte de los jueces.

Si bien, Chiapas es de los estados donde hay una menor brecha entre el número de averiguaciones que son abiertas y aquellas en las que es posible acreditar una causa penal, la diferencia sigue siendo importante y requiere ponerse atención en ello.

Conforme se observa en la cadena de impunidad, el sistema de impartición de justicia tiene un buen desempeño, en comparación con lo observado a nivel nacional. Se estiman 30.8 causas penales por juez en el estado, cifra inferior a la media nacional que es de 51.7 lo que indica una menor la carga de trabajo.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

En el prisma impune se observa que el eje de sistema de justicia de ambas dimensiones: estructural y funcional, es el que requiere mayor atención. Respecto al eje transversal de sistema de seguridad se observa que la aparente fortaleza que existe en la dimensión estructural, se diluye en la parte funcional.

---

30 Fuente: Proyecto Justicia. (2014). *Chiapas. Perfil de seguridad y justicia.* Consultado en octubre, 2015, creado por CIDAC, apoyado por USAID Sitio web: http://proyectojusticia.org/datos/public/7-Chiapas.html

31 Fuente: INEGI. (2014). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014.* INEGI. 2014.

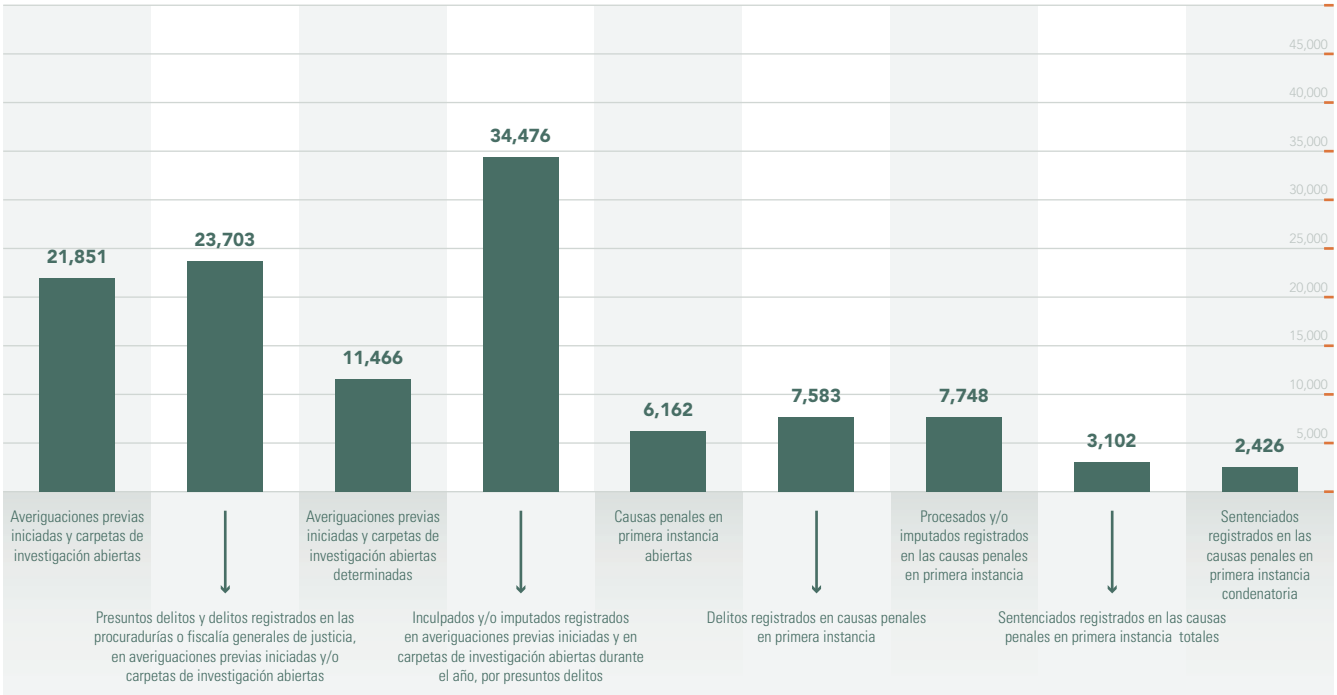
En la entidad, 62.2% de los ingresos penitenciarios tenían sentencia, porcentaje ligeramente más alto que la media nacional que fue de 58.4%, aunque los reclusos sin sentencia alcanzaron un 51.2%, muy por encima del promedio nacional que fue de 35.7%. Esto sugiere que existe un rezago en la impartición de justica que se arrastra de años anteriores, y aunque se haya tenido una mayor eficiencia en el dictamen de sentencias en 2013, no ha sido suficiente para disminuir la proporción de reclusos sin sentencia en la entidad, de ahí que se observe en el prisma impune esta debilidad en la dimensión funcional del eje sistema de justicia.

En la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia como en el Tribunal Superior de Justica y Consejo de la Judicatura la entidad contó con menos presupuesto ejercido por cada 100 mil habitantes que el promedio nacional. Lo que habla de un manejo más eficiente de los recursos al tener más investigaciones abiertas con menor presupuesto. Se estiman 29.15 policías judiciales por 100 mil habitantes, tres veces más que el promedio nacional, y 2.9 secretarios por juez.

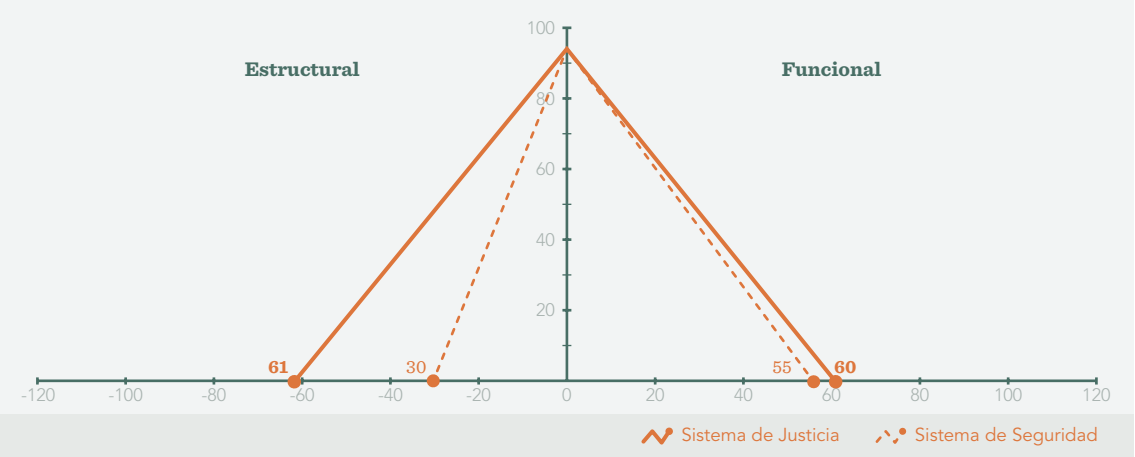
En Chiapas se registran 473 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes, una cantidad muy inferior a la media nacional que es de 1,444. Se estima que el porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas es 27.4%; mientras que para uno de los delitos más comunes en la entidad como lo es el robo, se registra que sólo el 15.3% derivo en una pena privativa de la libertad.

La dimensión estructural en su eje sistema de seguridad, muestra mayores fortalezas, esto se evidencia con el hecho de que la entidad tenía 7.8 agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes, que contrasta con el promedio nacional de 3.2. Además, contaba con 29.15 policías judiciales y 11.98 peritos por cada mil delitos registrados en averiguaciones previas, personal muy por encima del promedio nacional que fue 7.72 y 1.73, respectivamente.

Gráfica **Cadena impune Chiapas**



Gráfica **Prisma Impune Chiapas**



Cuadro Chiapas. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	473.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	69.0
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	209.0
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	7.8
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	13.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	43.2
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	14.3
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	30.80
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	11.98
Policías judiciales por mil delitos registrados	29.15
Policías judiciales por 100 mil hab.	13.5
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	41.7
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	158.5
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	124.4
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	112.1
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	150.4
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.9
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	29.5
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	11.3
Número de secretarios por Juez	2.9
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	30.8
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.28
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.5
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.4
Porcentaje de sentencias condenatorias	78.2
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	10.23
Ingresos penitenciarios entre condenados	2.1
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	62.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	15.3
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	27.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	51.2
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.8
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.4
Reclusos entre capacidad instalada	1.4
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	93.1

CHIHUAHUA

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Chihuahua se ubica en un grado de impunidad de 2 con impunidad media, y se caracteriza por sus contrastes en las distintas dimensiones y subdimensiones que integran este indicador.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Chihuahua es uno de los estados que cuenta con el 100% de avance de su armonización normativa al Sistema Penal Acusatorio, mismo que absorbe un número importante de casos que ocurren dentro del clima de inseguridad que vive el estado.

De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes son:

1. Violencia familiar
2. Robo de vehículo
3. Daño a la propiedad
4. Lesiones
5. Otros robos

Aunado a estos delitos, la cantidad de homicidios registrados en 2014 (56.8 por cada 100 mil habitantes)[32] sitúa a Chihuahua en el sexto lugar a nivel nacional en la ocurrencia de este delito, a pesar del descenso en la tasa de homicidios registrado desde 2010.

Con respecto a violaciones de Derechos Humanos, los feminicidios, los desplazamientos internos y la tortura siguen siendo un foco rojo para el Estado. En cuanto a los primeros, se mantiene un número alto de casos de feminicidios; de acuerdo con el Colegio de la Frontera Norte, de 2008 a 2013, el feminicidio en Ciudad Juárez aumentó en un 560%.[33] En cuanto a los desplazamientos forzados, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos señala que, entre 2010 y 2011, este fenómeno alcanzó su punto más álgido. De acuerdo con registros del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, al menos 230 mil personas fueron desplazadas de Ciudad Juárez de 2007 a 2012, cuyas causas principales fueron: la atmósfera de violencia e inseguridad, extorsión, robo, homicidio de algún familiar y amenazas.[34]

Aunado al escenario anterior, en Chihuahua se registró para 2013 una cifra negra del 91%, lo que permite dimensionar el clima de inseguridad que se vive día a día en este estado.

ii. Cadena impune

El estado de Chihuahua presenta un comportamiento en la "cadena de impunidad" similar al de la media nacional. Como se muestra en la gráfica 1, en los primeros eslabones que van de las averiguaciones previas a la identificación de los inculpados, se observa una disminución paulatina de los casos. Sin embargo, la continuidad de la cadena presenta un descenso importante en el número de procesados y/o imputados (13,052), lo que significa que alrededor de un 72% de casos se descartan en la etapa de averiguación previa y sólo un 28% comienza un proceso penal. Una explicación que puede darse a ello es que, Chihuahua, se ha visto beneficiado por la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio, ya que para 2013, alrededor del 35% de los casos se han podido resolver a través de la mediación y conciliación entre partes; de acuerdo con el INEGI, para este mismo año, se registraron 16,026 expedientes sobre delitos y conductas antisociales (lesiones, fraudes, despojos, allanamiento de morada, amenazas, etc.) en los Centros de Justicia Alternativa.[35]

---

32 Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

33 (CIMAC, 2013)

34 (Internal Displacement Monitoring Centre, 2012)

35 INEGI, 2014

En los últimos eslabones de la cadena se identifica un problema importante que también ocurre a nivel nacional, ya que del total de los procesados y/o imputados en las causas legales, para 2013, tan sólo un 26% fueron quienes recibieron una sentencia condenatoria, mientras que el resto continuó con su proceso abierto o bien, pudieron ser absueltos (Ver Gráfica Cadena impune).

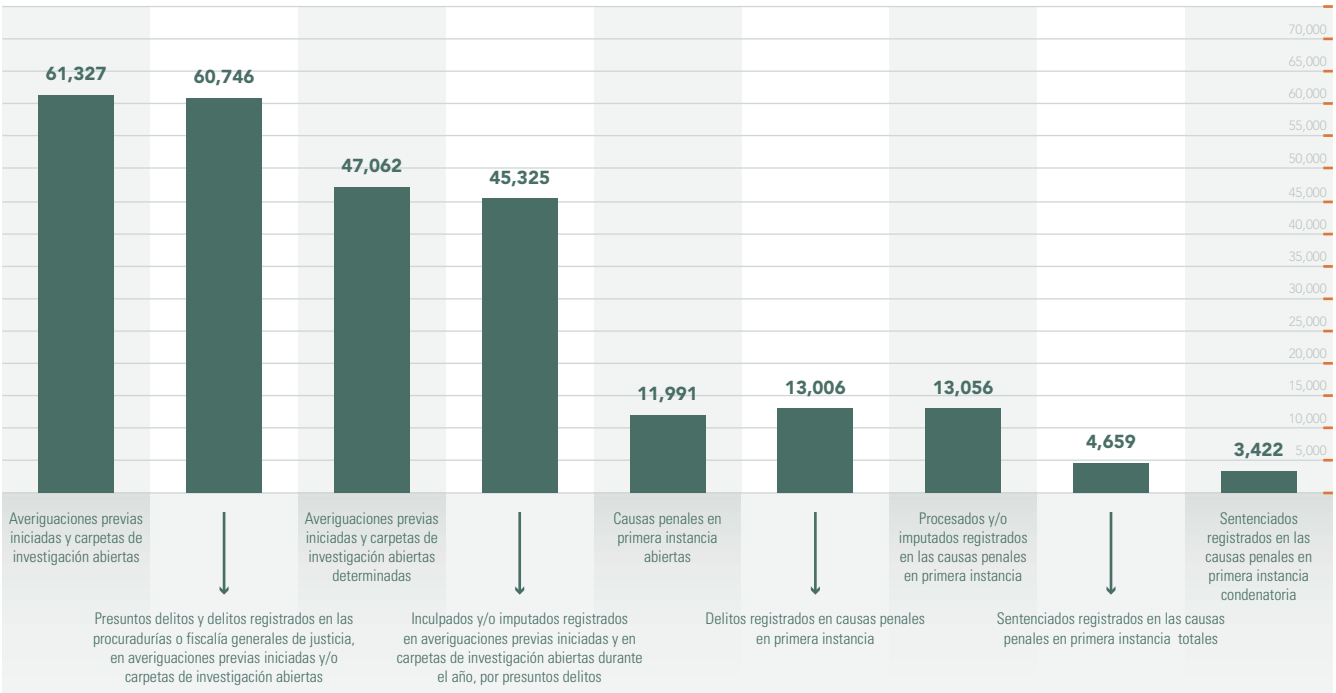
iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX de Chihuahua, las variables que componen el Sistema de Justicia de la dimensión estructural y el Sistema de Seguridad de la dimensión funcional, ambos por debajo de la media nacional, en interacción con el Sistema de Seguridad de la dimensión estructural, que tiene un nivel ligeramente superior al de la media nacional, evidencian las problemáticas de los procesos legales que derivan en condiciones de impunidad en el estado.

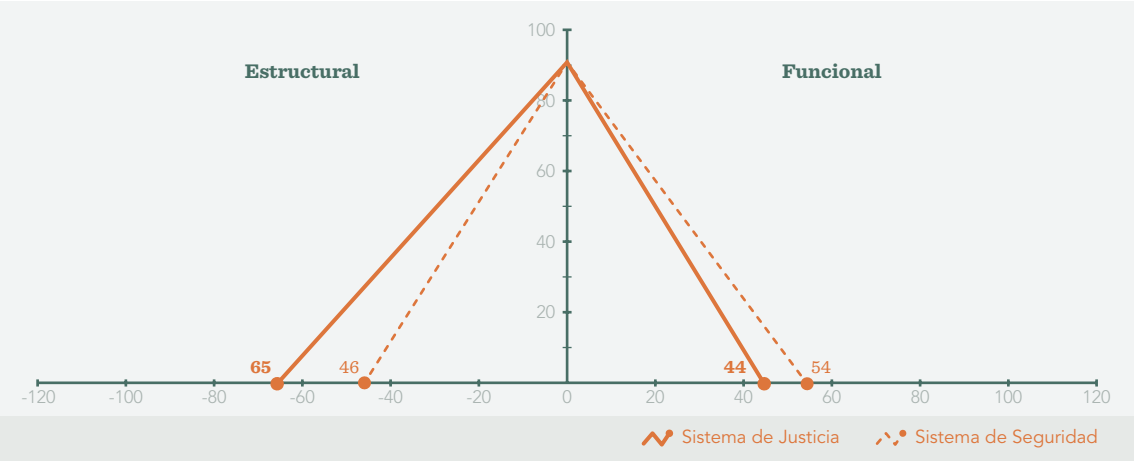
Aunque el Sistema de Justicia de la dimensión estructural presenta una mejor condición relativa que el promedio nacional por contar con un mayor número de jueces (5.7 por cada 100 mil habitantes); de personal total en Tribunal Superior de Justicia (42.4 por 100 mil habitantes); de secretarios en Tribunal Superior de Justicia (12.7 por 100 mil habitantes); el problema radica en la alta demanda de casos que tienen que atender, lo cual se ve reflejado en las variables del Sistema de Seguridad de la dimensión funcional, ya que los presuntos delitos registrados (1,687 por cada 100 mil habitantes) superan la media nacional. Considerando el contexto de inseguridad de Chihuahua, así como el tipo de delitos que ocurren, los datos indican que los mayores esfuerzos se concentran en el encarcelamiento por homicidio (67%) en comparación a la media nacional (28%), seguido del encarcelamiento por robos (9%) que se encuentra ligeramente por debajo de la media nacional (10%).

Además de la alta demanda de averiguaciones, procesamientos y sentencias que tiene que atender el Estado, éste también se ve rebasado en cuanto a su Sistema de Seguridad de la dimensión estructural, ya que estas variables indican que hay una insuficiencia de personal destinado a funciones de seguridad pública de primer nivel, nivel intermedio y nivel operativo (39 por cada 100 mil habitantes), ubicándose muy por debajo de la media nacional que es de 160 por cada 100 mil habitantes (Ver Gráfica Prisma impune).

Gráfica **Cadena impune Chihuahua**



Gráfica **Prisma Impune Chihuahua**



Cuadro Chihuahua. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,686.7
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	159.4
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	965.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	30.4
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	28.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	18.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	11.23
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.07
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	63.1
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	47.4
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	39.4
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	38.7
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	253.7
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	5.7
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	42.4
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	12.7
Número de secretarios por Juez	2.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	57.9
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.20
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.2
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.4
Porcentaje de sentencias condenatorias	73.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	5.63
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.9
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	71.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	8.7
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	66.6
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	27.2
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.2
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.0
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	90.6

COAHUILA

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Coahuila de Zaragoza se ubica en el grupo 4 con un grado de impunidad muy alta, y se caracteriza por sus contrastes en las distintas dimensiones y subdimensiones que integran este indicador.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Coahuila se encuentra en operación parcial de la transición al Sistema Penal Acusatorio, actualmente tiene un 71% de avance de armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Coahuila, son:

1. Lesiones
2. Robo a transeúnte
3. Robo a casa habitación
4. Daño a la propiedad
5. Robo de vehículo

ii. Cadena impune

En comparación con la media nacional, Coahuila presenta un comportamiento similar únicamente en los primeros dos eslabones de la cadena de impunidad, es decir, se observa que el estado sí abre averiguaciones previas y sí registra delitos; sin embargo el número de averiguaciones iniciadas es muy bajo en contraste con los procesos anteriores. Con respecto al número de inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas las cifras muestran que es evidente el rezago institucional en el número de casos atendidos por año (30,486 inculpados contra 20,810 averiguaciones), es decir, la demanda de estos sobrepasa la capacidad de la institución. Finalmente se detectan problemas graves en los últimos eslabones de la cadena, particularmente en el número de delitos registrados, procesados y/o imputados y sentenciados; pues más allá de la ausencia de información en estos ámbitos por parte del estado se observa claramente una disminución de casos de encarcelados en comparación con los casos de inculpados (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

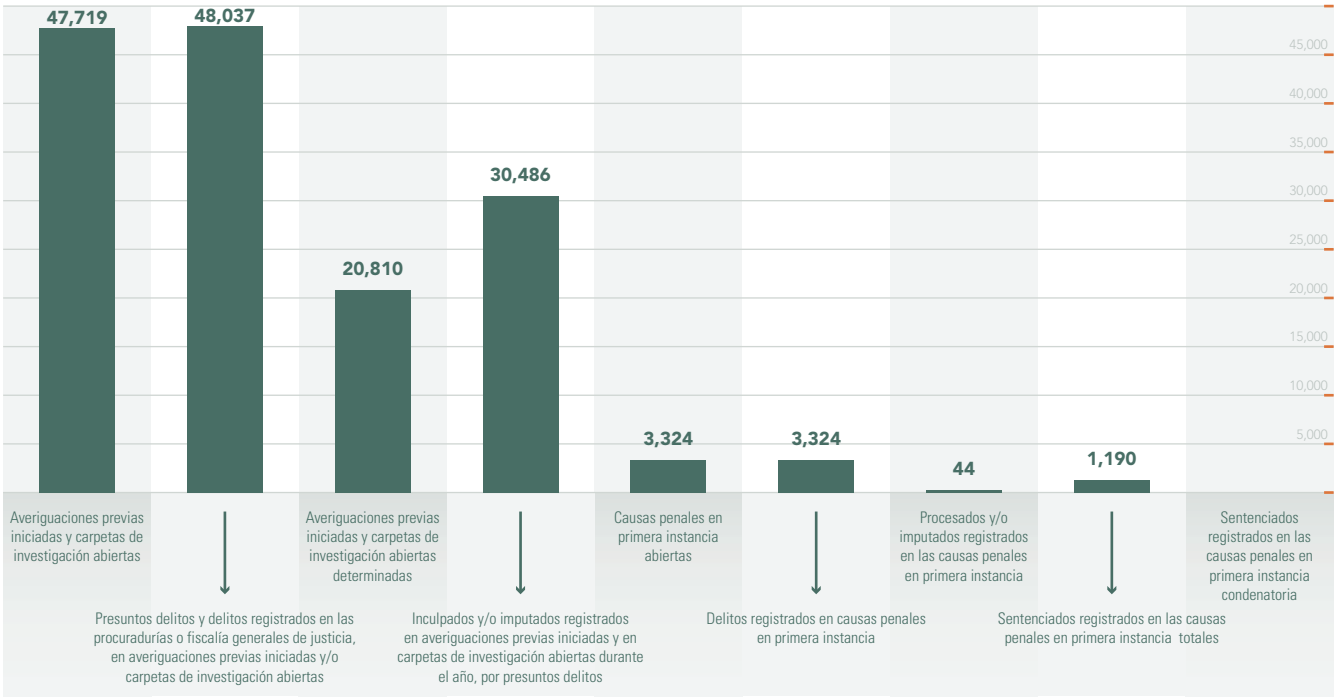
El estado de Coahuila, presenta debilidades en la dimensión estructural del Sistema de Justicia y en la dimensión funcional del Sistema de Seguridad. Las fallas estructurales se ven reflejadas en el número de magistrados y jueces por 100 mil habitantes en comparación con la media nacional (2.8 frente a 3.5), así como en el número de personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes (30.5 por 34.3), Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil habitantes (9.9 por 11.9), el personal penitenciario entre capacidad instalada (0.1 frente a 0.2) y el personal carcelario entre reclusos (0.1 frente a 0.2).

Mientras que las carencias funcionales son evidentes ante el número de presuntos delitos registrados por 100 mil habitantes (1663.4 frente a 1444.9) y la disminución porcentual en el número de encarcelados por homicidio (15.4% frente a 27.5) y robo (6.6% frente a 10.3%). En conjunto, estos indicadores muestran que las fallas detectadas en los últimos eslabones de la cadena de impunidad son consecuencia de la ausencia de personal al interior de la estructura de justicia y por tanto en los procesos de detención y sentencia (Ver Gráfica Prisma impune).

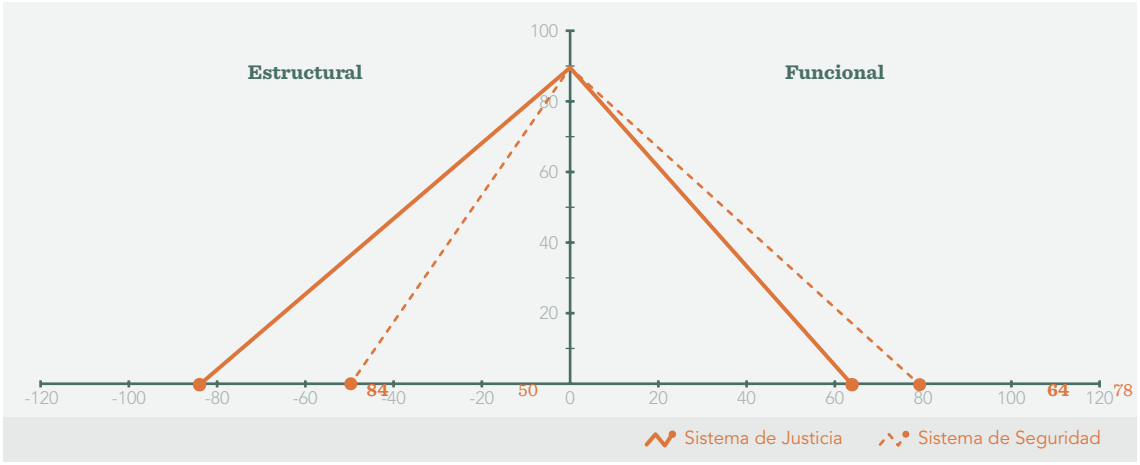
Finalmente, prácticamente en todos los rubros de capacidades humanas destinadas a las áreas de seguridad pública, el estado presenta niveles muy inferiores a los registrados a nivel nacional. Por ejemplo, en personal total destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil habitantes la media

nacional es de 181 y en Coahuila es de apenas 44. Sin embargo Coahuila cuenta con 66% de personal de seguridad pública aprobado, nivel muy superior que el promedio nacional que es un 28%.

Gráfica **Cadena impune Coahuila**



Gráfica **Prisma Impune Coahuila**



Cuadro Coahuila. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,663.4
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	69.8
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	238.3
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.6
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	16.7
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	45.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	9.0
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.39
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.66
Policías judiciales por mil delitos registrados	9.93
Policías judiciales por 100 mil hab.	16.5
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	66.2
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	44.4
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	30.4
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	28.5
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	143.7
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.8
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	30.5
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	9.9
Número de secretarios por Juez	3.5
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	40.5
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.07
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	0.0
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	27.0
Porcentaje de sentencias condenatorias	0.1
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	0.002
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	41.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	6.6
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	15.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	33.4
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.5
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	0.9
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	89.7

COLIMA

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Colima se ubica en el grupo 3 con un grado de impunidad alto, y se caracteriza por sus contrastes en las distintas dimensiones y subdimensiones que integran este indicador.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El estado de Colima se encuentra en operación parcial de la transición al Sistema Penal Acusatorio. Actualmente tiene un 57% de avance de armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cuatro delitos del fuero común más recurrentes en Colima, son:

1. Robo a casa habitación
2. Robo de vehículo
3. Otros robos
4. Narcomenudeo y lesiones

Asimismo, la entidad se sitúa en noveno lugar por homicidios a nivel nacional, con 44.58 por cada 100 mil habitantes.[36]

De las 32 entidades federativas, el estado de Colima presenta uno de los porcentajes más altos de cifra negra (90.3%), lo cual confirma el clima de inseguridad y desconfianza hacia los órganos gubernamentales.

ii. Cadena impune

En comparación con la media nacional, Colima presenta un comportamiento similar en los primeros tres eslabones de la cadena, pues los números de averiguaciones previas y presuntos delitos registrados son coherentes entre sí, sin embargo hay importantes vacíos de información con respecto a las cifras en el número de inculpados y sentenciados. Pese a que se reportan números de delitos registrados y casos procesados, estos pueden no tener veracidad frente al resto de los datos presentados (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

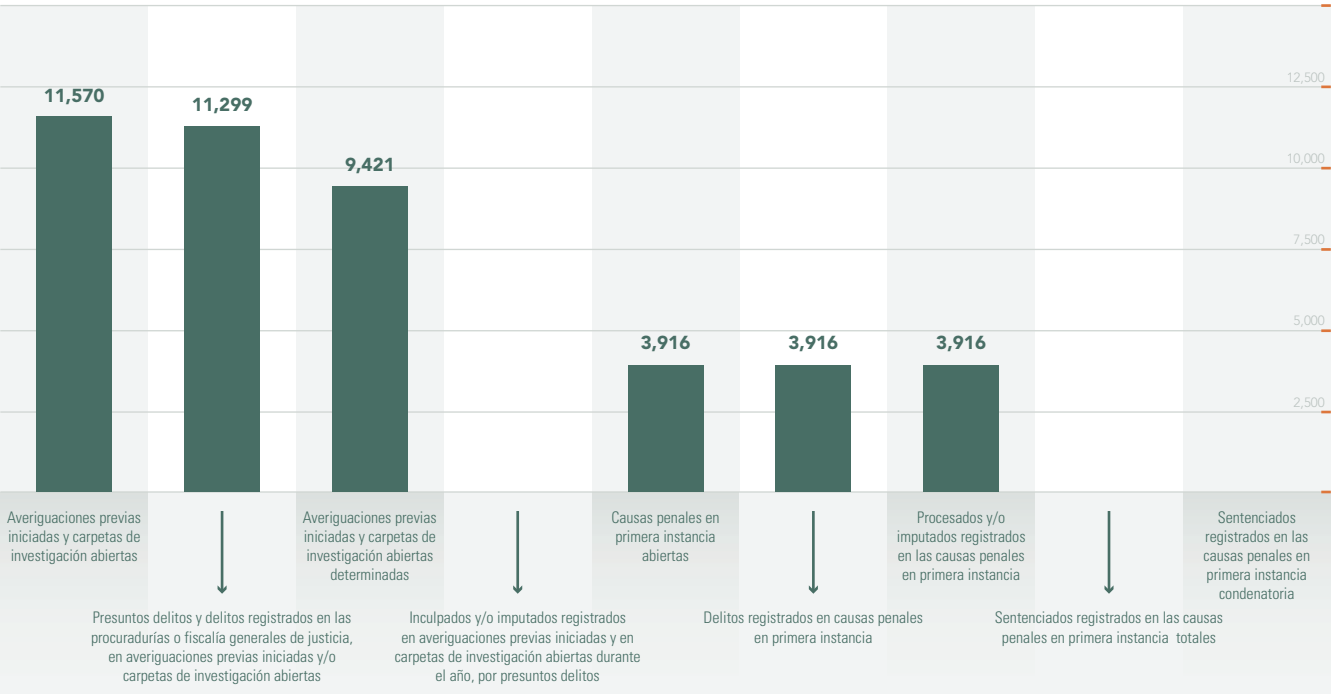
El estado de Colima, presenta debilidades en las dimensiones funcionales del Sistema de Justicia y de Seguridad (Ver Gráfica Prisma impune). Específicamente en la dimensión funcional de seguridad, se observa que en comparación con la media nacional, el estado registra muchos más delitos (1656.9 frente a 1444.9), sin embargo el porcentaje de encarcelados por homicidio es menor (21.6%) a la media (27.5%), es decir hay deficiencias y ausencias en el procesamiento de delitos o se pone mucha más atención en la resolución de delitos menores, ya que a diferencia de los homicidios, el porcentaje de encarcelados por robo es mucho mayor que en la media nacional (22.1% frente al 10.3%).

Con respecto a las fallas en la dimensión funcional del Sistema de Justicia, se puede señalar poca transparencia o procesos poco eficientes, por ejemplo de las causas penales en 1ra instancia se registran números mayores que los presentados a nivel nacional (0.34 frente a 0.13), de igual forma el porcentaje de reclusos sin sentencia es mayor (60.6% frente al 35.7%).

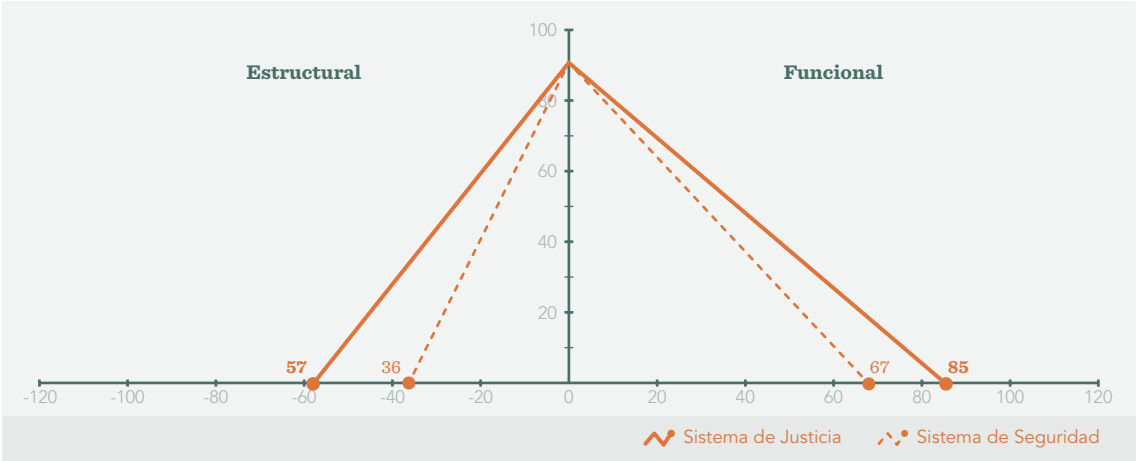
Como se puede observar, de las 32 entidades federativas, el estado de Colima es uno de los que presenta mayores inconsistencias y vacíos en la información, esto se ve reflejado en la construcción de la "cadena de impunidad" y el análisis de las dimensiones e indicadores.

[36] Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

Gráfica **Cadena impune Colima**



Gráfica **Prisma Impune Colima**



Cuadro Colima. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,656.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	164.3
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	270.1
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.9
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	19.5
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	55.0
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	6.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.81
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	11.1
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	107.4
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	89.1
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	86.2
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	225.1
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	5.6
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	41.2
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	9.5
Número de secretarios por Juez	1.7
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	100.4
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.34
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.2
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	-
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	22.1
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	21.6
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	60.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	-
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.5
Reclusos entre capacidad instalada	4.1
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	90.3

DISTRITO FEDERAL

La capital del país se encuentra dentro de los estados del grupo 2 con impunidad media del IGI-MEX, pues presenta un puntaje de 56.96. La cifra negra de la ciudad de México se estima en 91.6%, apenas por debajo de la media nacional.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El Distrito Federal inició en 2015 la transición hacia el nuevo sistema penal acusatorio, reportando un 14% de armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en el Distrito Federal son:

1. Robo de vehículo
2. Robo a negocio
3. Otros robos
4. Lesiones
5. Amenazas

ii. Cadena impune

Los valores de la cadena impune correspondiente al Distrito Federal muestran un comportamiento coincidente con la tendencia nacional (Ver Gráfica Cadena impune).

Esta concordancia con el fenómeno visto desde un corte nacional se puede percibir en el movimiento general de las columnas que representan las fases de la cadena, pero también se puede leer a detalle en la relación particular existente entre cada fase de la cadena, pues presentan intervalos en proporción similar al comportamiento nacional. Estos intervalos narran con congruencia el flujo entre la integración de las averiguaciones previas y las sentencias registradas. Resulta muy probable que esta congruencia narrativa se deba a mejores prácticas de recopilación y reporte de datos de las que se observan en varios estados de la República.

El único dato que difiere de la media nacional se encuentra en el intervalo entre los dos últimos eslabones, sobre sentencias totales y sentencias condenatorias cuya similitud no es consistente con la media nacional donde la disminución entre una y otra es de aproximadamente 25% mientras que en DF se mantienen casi sin variación. Esto podría significar una alerta de prácticas aceleradas para los sentenciados.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Conforme a las variables que conforman el IGI-MEX, el Distrito Federal presenta sus mejores puntajes en las dimensiones estructural-justicia y funcional-justicia, donde incluso se acerca a los 30 puntos. Las mayores deficiencias se ubican en la dimensión funcional-seguridad (Ver Gráfica Prisma impune).

Dimensiones estructurales

Al revisar los datos sobre la dimensión estructural-seguridad, encontramos similitud con los datos nacionales sobre el número de agentes del Ministerio Público por mil delitos, así como agencias especializadas en delitos graves. Sin embargo, resulta notable la robustez de recursos humanos correspondiente a esta dimensión, pues reporta el doble del personal en procuración de justicia (156.7 por 100 mil habitantes contra un 75.7 nacional) y casi el doble de policías judiciales (20.8 contra 11.1); destaca que a pesar de contar con un número de agentes del MP similar a la media nacional (6.24 contra 5.31), el inmenso aparato humano de la capital no se ve reflejado en puestos estratégicos tan determinantes como son los agentes del Ministerio Público.

De esta dimensión, el dato que más se aleja de la tendencia nacional es aquél sobre el personal destinado a funciones de seguridad pública, pues presenta la impresionante cifra de 904.7 por cada 100 mil habitantes (la media nacional es de 160.5) y que, a juzgar por la calificación obtenida en la dimensión funcional-seguridad, pone en entredicho la estrategia de que a más policías mejores resultados.

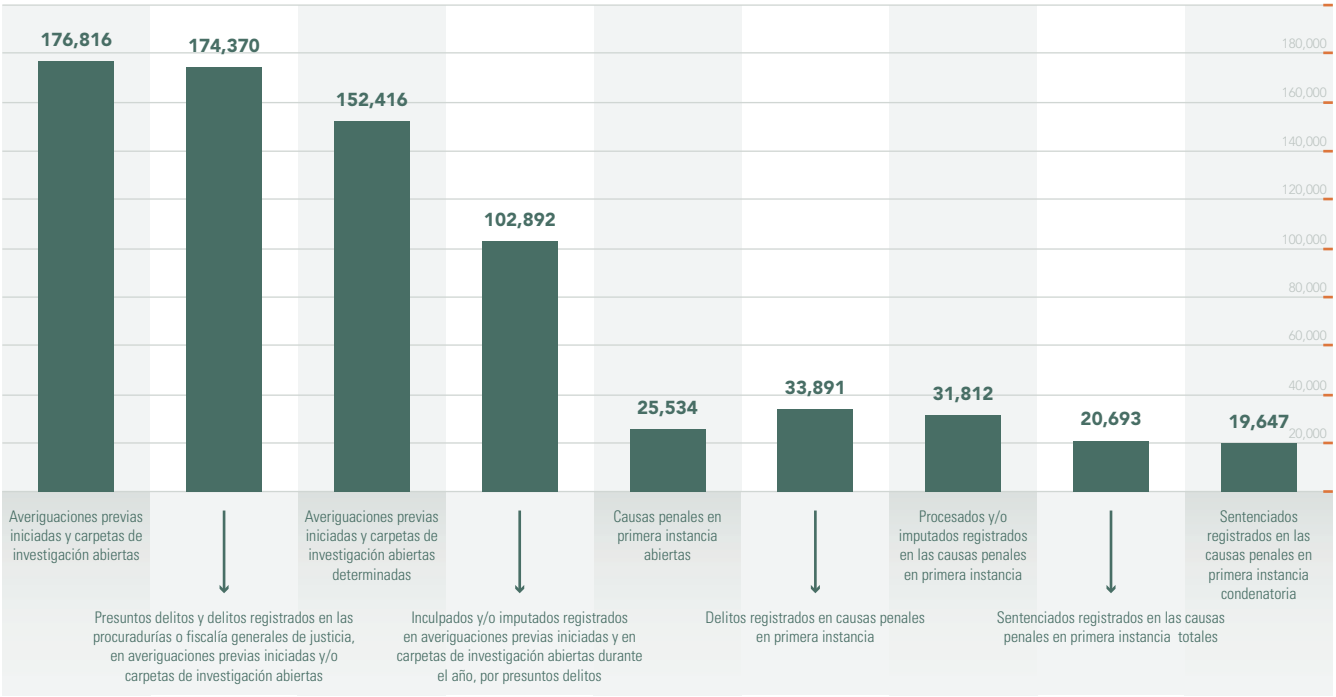
Al revisar los valores de la dimensión estructural-justicia encontramos también un nutrido aparato humano, aunque mejor focalizado que en la dimensión de seguridad, pues cuenta con el doble del personal en Tribunal Superior (75 contra 34.5 nacional), que se ve reflejado en el número de Secretarios de esta institución (28 por 100 mil habitantes contra los 11.9 del resto del país).

Dimensiones funcionales

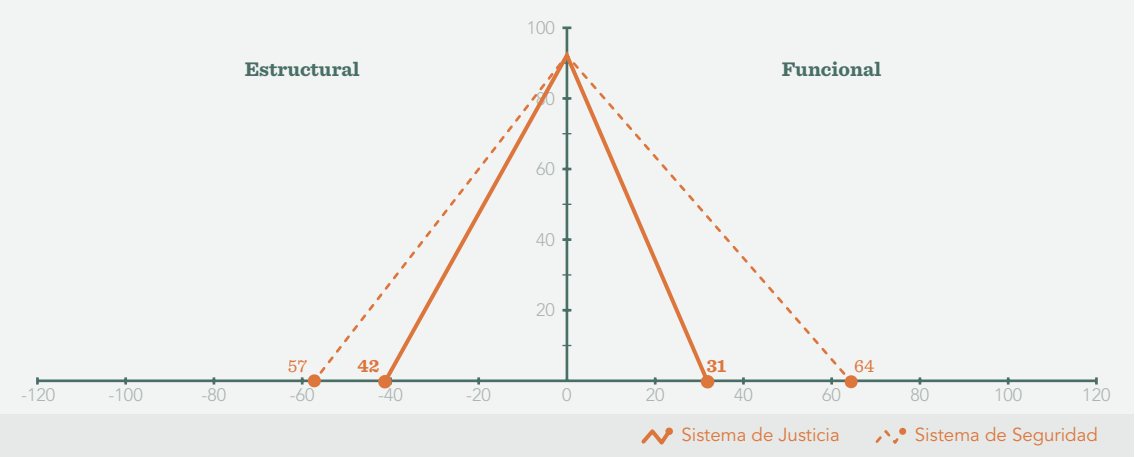
La dimensión funcional-seguridad reporta una presunción de delitos registrados por encima de la media nacional (1,988 contra 1,444.9), aunque con mejores indicadores sobre el número de encarcelados por robo y homicidio por averiguaciones previas iniciadas (16.8% contra el 10.3 % de robo y 43.4% contra 27.5 de homicidios).

La dimensión funcional-justicia muestra una paradoja del aparato de justicia capitalino: mientras que el 92.8% de los ingresos penitenciarios se dieron con sentencia (durante el año revisado), sólo el 15.7% de la población penitenciaria cuenta con sentencia en primera instancia (contra un 35.7% nacional). Es decir, por un lado se presenta un importante rezago de casos de ciclos anteriores y por el otro, una alerta por los altos números de ingresos con sentencia que podrían indicar gran eficiencia de la estructura de justicia, pero también probables prácticas de fast track en contra de los inculpados.

Gráfica **Cadena impune Distrito Federal**



Gráfica **Prisma Impune Distrito Federal**



Cuadro Distrito Federal. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,988.1
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	156.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	573.1
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.0
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	14.4
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	61.6
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	12.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.24
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.98
Policías judiciales por mil delitos registrados	10.62
Policías judiciales por 100 mil hab.	20.8
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	8.9
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	996.5
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	904.7
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	886.9
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	533.4
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.1
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	75.1
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	28.7
Número de secretarios por Juez	7.0
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	69.6
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.14
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.5
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.7
Porcentaje de sentencias condenatorias	94.9
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	11.27
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.1
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	92.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	16.8
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	43.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	15.7
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	1.8
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	91.6

DURANGO

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX, Durango se ubica en el grupo 4 con un grado de impunidad muy alto, y se caracteriza por un rezago importante en la dimensión funcional del sistema de justicia.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Durango es uno de los estados que se encuentra en transición hacia el Sistema Penal Acusatorio, entrando en vigor en 2009. Actualmente opera de manera parcial dentro del territorio estatal.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Durango son:

1. Robo de vehículo
2. Robo a casa habitación
3. Otros robos
4. Violencia familiar
5. Fraude

Es importante mencionar que en Durango se registra una cifra negra de 94%, lo que representa otra gran cantidad de delitos no registrados oficialmente.

ii. Cadena impune

El estado de Durango presenta un comportamiento diferente en la "cadena de impunidad" en cuanto al porcentaje de averiguaciones previas y carpetas de investigación determinadas. En este caso, la entidad parece darle mayor celeridad al estatus de las averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, ya que, como se muestra en la gráfica 1, el 100% han sido determinadas por el Ministerio Público, para seguir con el proceso del ejercicio penal, detenerlo, o enviarlo a reserva temporal por falta de elementos que comprueben justificar cualquiera de las dos acciones anteriores.

Por otro lado, del total de inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas (10,736), solo el 32% continúa con un proceso judicial de primera instancia. Asimismo, del total de inculpados, solo el 4% recibe una sentencia (condenatoria o absolutoria), y tan solo el 3% recibe una sentencia condenatoria (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX del estado, la dimensión estructural del sistema de seguridad tiene un comportamiento similar a la media nacional, mientras que el sistema de justicia en esta misma dimensión, se encuentra 5 puntos arriba del promedio nacional (ver gráfica 2). Esto indica que la entidad cuenta con una tasa superior al parámetro nacional de personal dedicado a la impartición de justicia.

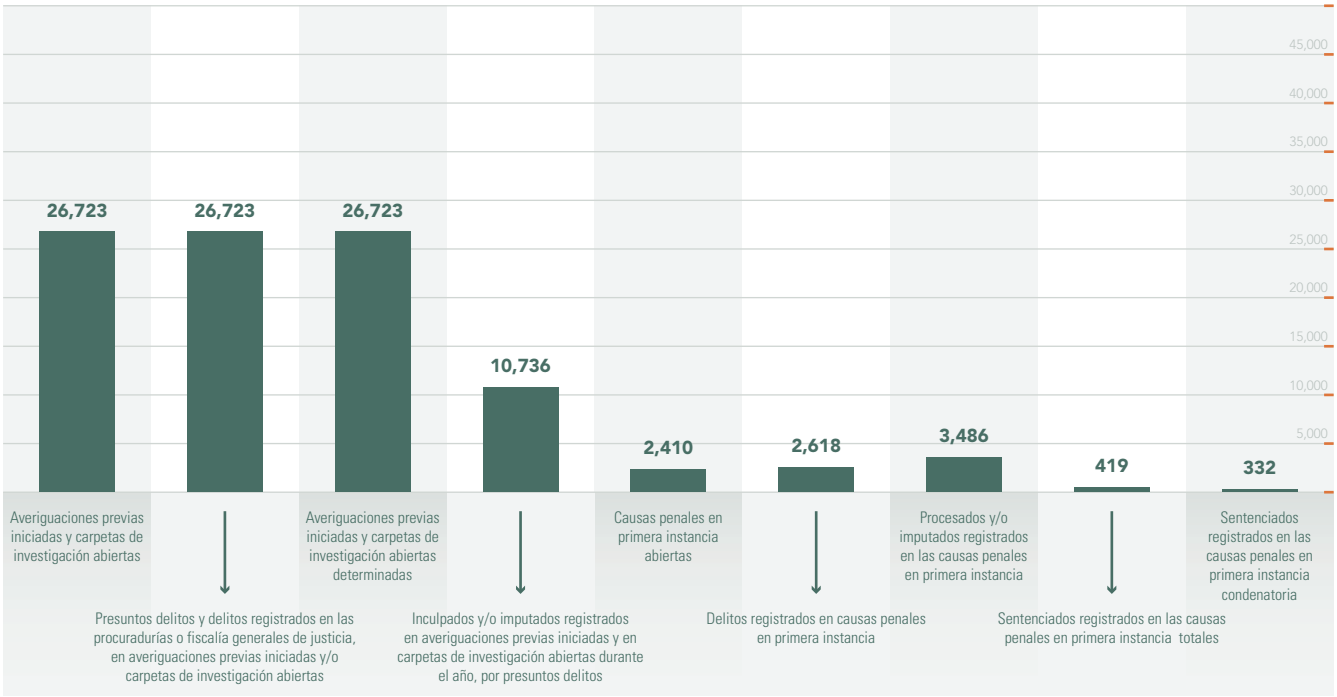
Este índice favorable puede dar una explicación a la celeridad que le ha otorgado el Ministerio Público a determinar las investigaciones abiertas; sin embargo, existe un gran contraste con el porcentaje de casos tan bajo que llega a las últimas etapas del proceso judicial (Ver Gráfica Prisma impune).

Por otra parte, la dimensión funcional del sistema de justicia se encuentra alejada de la media nacional, registrando una brecha de aproximadamente 38 puntos. Esto significa que la entidad tiene un serio rezago en el procesamiento de denuncias interpuestas, ya que del total de averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas (26,723), solo el 9% se encuentran en un proceso penal de primera instancia.

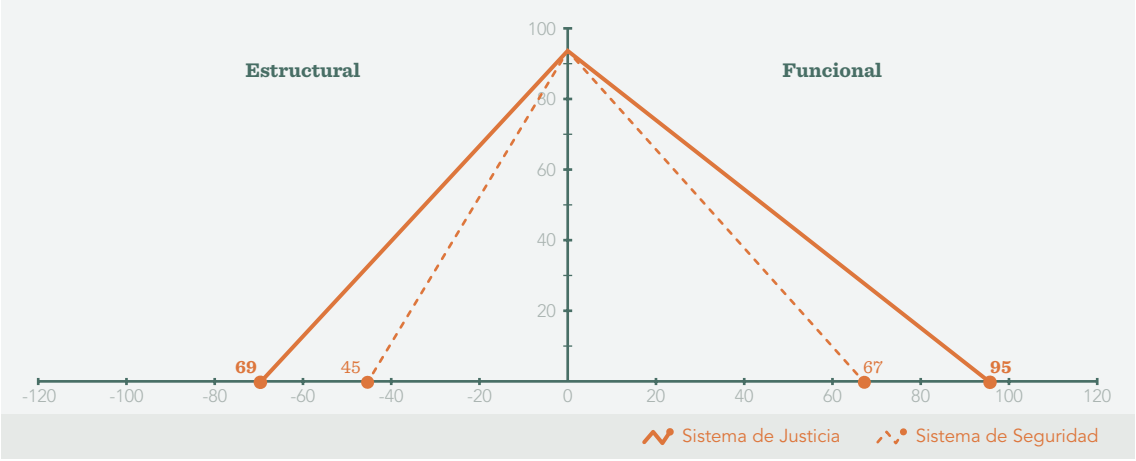
En lo que respecta a la situación carcelaria del estado, se observa que, del total de ingresos penitenciarios en 2013, tan solo el 10% recibió una sentencia. Asimismo, tomando en cuenta el total de la población carcelaria del fuero común de la entidad, se registra que el 67% aún se encuentra en un proceso de primera instancia, lo que significa que no cuentan con una resolución definitiva acerca de su estatus judicial.

Esta problemática debería mejorarse con la implementación total del Sistema Acusatorio Penal, ya que uno de sus objetivos principales es hacer el proceso judicial y sus etapas más eficientes, así como dar prioridad a casos graves y tratar de resolver los delitos no graves por medio de la implementación de justicia alternativa. En este sentido, es importante mencionar que Durango solo cuenta con un Centro de Justicia Alternativa, el cual no cuenta con personal dedicado a la conciliación ni a la orientación.

Gráfica **Cadena impune Durango**



Gráfica **Prisma Impune Durango**



Cuadro Durango. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,546.1
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	78.2
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	217.7
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	12.1
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	17.2
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	59.6
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	12.1
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	7.86
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.85
Policías judiciales por mil delitos registrados	23.61
Policías judiciales por 100 mil hab.	36.5
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	38.2
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	37.2
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	35.6
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	99.6
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	29.3
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	19.8
Número de secretarios por Juez	4.6
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	32.6
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.09
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	3.6
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	79.2
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	1.24
Ingresos penitenciarios entre condenados	9.6
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	13.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	13.1
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	30.6
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	67.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.4
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	94.0

GUANAJUATO

De acuerdo con los resultados obtenidos en el IGI-MEX, Guanajuato se encuentra en el grupo 3 de impunidad alta, mostrando problemática sobre todo en su sistema de seguridad.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En el año 2011 entró en vigor el Sistema Penal Acusatorio en Guanajuato, el cual cumple actualmente con una total armonización normativa, aunque a pesar de ello sólo opera parcialmente, situación que dificulta la correcta función del sistema de seguridad del estado.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales realizado en 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Guanajuato son:

1. Robo a casa habitación
2. Robo de vehículo
3. Otros robos
4. Daño a la propiedad
5. Lesiones

Otros delitos que se cometen con regularidad en el estado son los relacionados a la violencia de género. Según datos de la Procuraduría General de Justicia Estatal, de 2013 a julio de 2015 se tiene registro de 189 asesinatos de mujeres por razones de género, siendo León el municipio que reporta más casos.

Un dato importante es el porcentaje de cifra negra que presenta Guanajuato, el cual es del 93.4% y se encuentra ligeramente sobre la media nacional (92.8). Lo que significa que en este estado se denuncian y reportan menos delitos que en la mayor parte del país.

ii. Cadena impune

El estado de Guanajuato presenta en su cadena impune una tendencia a seguir la media nacional en un inicio, como se puede ver en la gráfica 1, pero también una diferencia muy grande entre las averiguaciones previas iniciales (79,612) y el reporte de causas penales (1,530). De quienes son inculpados con causas penales, sólo 140 casos reciben una sentencia en instancia condenatoria. Lo que podría significar que un gran número de casos fueron resueltos a través del Sistema Penal Acusatorio, pero al conocer que este sistema no opera en todo el estado es imposible que resuelva tantos casos. Por lo tanto hay una gran probabilidad de que la mayoría de ellos no alcancen causas penales debido a que ya no se les da seguimiento.

Por otro lado, los delitos registrados en causas penales exceden por mucho el número de causas penales abiertas, 9,453 sobre 1,530, lo que resulta muy atípico y sugiere que existen inconsistencias en la información, ya que a su vez, para 9,453 delitos registrados, sólo hay 661 imputados, número muy bajo para el total de delitos reconocidos. Es decir, la última parte de la cadena impune sugiere dichas inconsistencias, ya que para el número de averiguaciones previas registradas y posteriormente las causas penales y delitos registrados, el número de procesados y posteriormente de sentenciados con causas penales es mínimo; esto podría ser traducido como clara impunidad en el estado (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir del IGI-MEX, el sistema de seguridad, en sus dos dimensiones (tanto estructural como funcional), presenta algunas problemáticas.

Según las variables correspondientes a la dimensión estructural del sistema de seguridad de Guanajuato, se tienen suficientes agencias del Ministerio Público para atender los casos, es decir, por cada 100 mil habitantes se cuenta con 5.1 agencias, mientras que la media nacional es de 3.2 (Ver Gráfica Prisma impune).

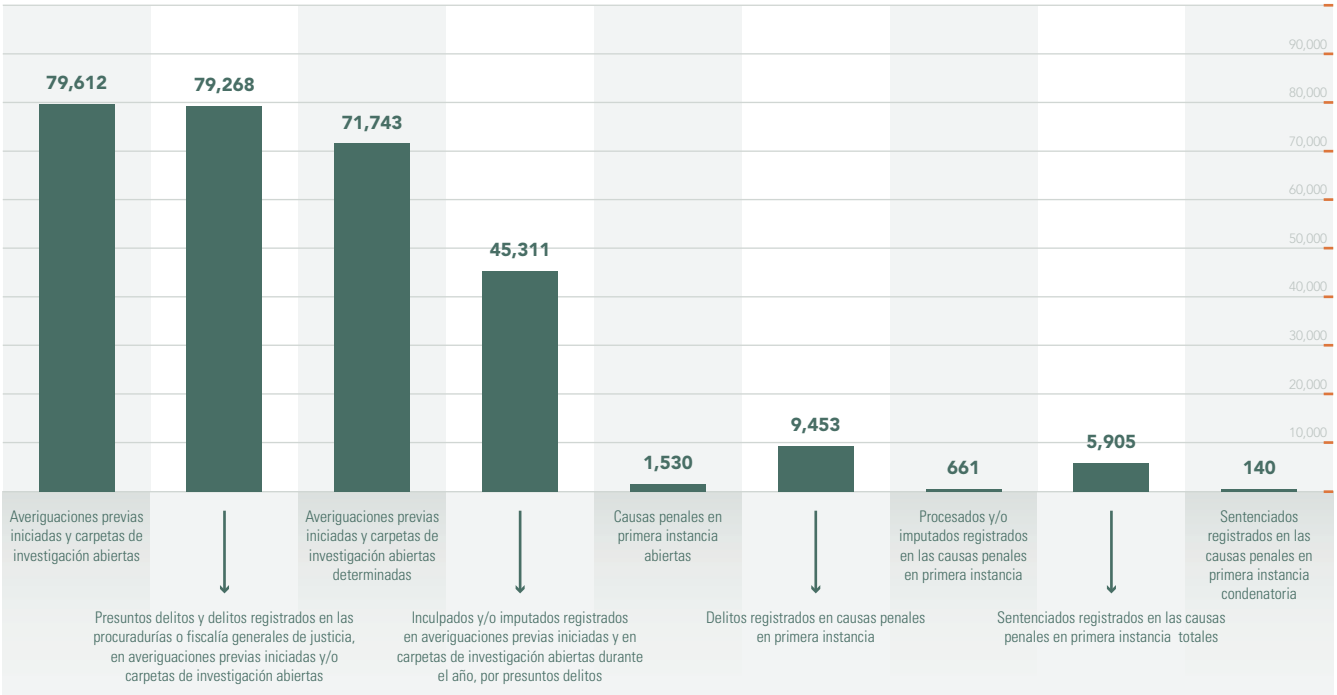
Pero si bien hay más agencias que en la mayoría de los estados, el personal que labora en ellas y en otras instancias de la seguridad pública es muy bajo. Por ejemplo, con respecto al personal que labora en las Procuradurías, se tiene a 64.3 por cada 100 mil habitantes; mientras que en cuanto al personal destinado a funciones de seguridad pública sólo se registraron 21 por 160.5 correspondiente a la media nacional, número que sugiere un gran rezago en cuanto al recurso humano que atiende las necesidades del sistema de seguridad. Al no haber gente suficiente en las agencias del Ministerio Público y Procuradurías para asentar y dirigir los casos hacia los tribunales para que los jueces los lleven a cabo, podría ser éste un indicador acerca de por qué hay una distancia abismal entre el número de averiguaciones previas y las causas penales.

En cuanto a la dimensión funcional del sistema de seguridad se puede observar que el porcentaje de encarcelados por robo y por homicidio entre averiguaciones previas iniciadas es de 8.6 y 18.2 respectivamente, números que también se encuentran debajo de la media nacional, situación que ocurre a pesar de que el número de delitos registrados por cada 100 mil habitantes está a la par de la media nacional.

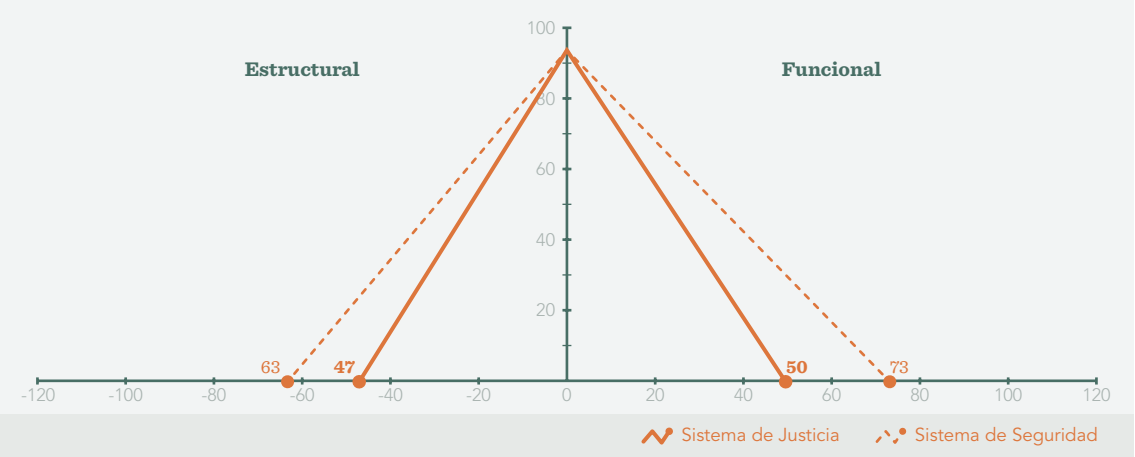
Por otro lado, el sistema de justicia parece actuar, conforme a los números, correctamente. Es decir, se tienen magistrados y jueces por arriba de la media nacional, así como secretarios y personal en general.

Lo anterior apunta a que los procesos de los delitos cometidos registrados no se llevan a cabo correctamente y por lo tanto se dictan muy pocas sentencias. Lo que se podría traducir en una ineficiencia del proceso y en particular de los actores, ya que si bien existe personal suficiente, se notan a su vez inconsistencias en la información y muy pocos sentenciados con respecto al número de averiguaciones previas.

Gráfica **Cadena impune Guanajuato**



Gráfica **Prisma Impune Guanajuato**



Cuadro Guanajuato. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,440.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	64.3
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	270.0
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.1
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	16.4
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	18.5
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.9
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.25
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.10
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	-
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	30.3
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	21.0
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	21.0
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	13.3
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	186.9
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	31.7
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	14.4
Número de secretarios por Juez	3.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	5.9
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.02
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	0.1
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	8.9
Porcentaje de sentencias condenatorias	2.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	0.18
Ingresos penitenciarios entre condenados	39.1
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	107.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	8.6
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	18.2
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	37.0
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.6
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.4
Reclusos entre capacidad instalada	0.7
Personal carcelario entre reclusos	0.5
Cifra negra	93.4

GUERRERO

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Guerrero se ubica en el grupo 4 de impunidad muy alta y tiene una cifra negra de 95.8, superior a la nacional que es de 92.8, lo que nos indica que en Guerrero existe una baja cultura de la denuncia y una muy alta desconfianza a las instituciones de seguridad y justicia.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Guerrero entró en vigor al Sistema Penal Acusatorio en el 2014, reportando un 43% de avance en armonización normativa

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Guerrero, son:

1. Robo de vehículos
2. Otros robos
3. Lesiones
4. Homicidio
5. Daño a la propiedad

El estado tiene la tasa de homicidios más alta del país, con 156.85 por cada 100 mil habitantes.

ii. Cadena impune

El estado de Guerrero muestra un comportamiento similar a la media nacional, sin embargo, como se aprecia en la gráfica siguiente, el número de averiguaciones previas determinadas es exactamente el mismo que el de averiguaciones previas, 28,905, lo que indica dos posibilidades: que todas las averiguaciones previas ameritaron una determinación o, lo más probable, que se reportó la misma información en ambos rubros, lo que podría indicar una irregularidad en cuanto a reporte de delitos porque, de acuerdo a la información de otros estados en donde regularmente la cifra entre estos dos rubros varía, es muy difícil considerar que el total de averiguaciones previas se ameritaron una determinación.

De las 28,905 averiguaciones previas abiertas, 6,762 pasaron al proceso de causa penal (23%), y de ellas, 1,768 (6% del total de averiguaciones) alcanzaron sentencias condenatorias (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo al IGI-MEX el estado muestra sus mayores debilidades en las dimensiones funcional-seguridad y estructural-justicia, lo que quiere decir que tiene resultados deficientes en la funcionalidad de la seguridad y que cuenta con poco personal e infraestructura en el proceso de impartición de justicia (Ver Gráfica Prisma impune).

Cuenta con 68 elementos de personal en las procuradurías por cada 100 mil habitantes, ligeramente por debajo del promedio nacional que son 76.

En el estado hay 2.2 agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes un poco menos que las 3.2 que hay en el promedio nacional. En las agencias trabajan 11 agentes del ministerio público por cada mil delitos registrados, lo que significa poco más del doble de la media nacional que es de 5. Lo anterior quiere decir que en el estado, en menos agencias que el promedio nacional, se encuentran el doble de agentes del MP, los cuales atienden un número ligeramente menor de presuntos delitos (1,126) que los registrados en la media nacional (1,445).

Por otro lado, el número de policías judiciales en Guerrero por cada 100 mil habitantes es el doble que los reportados en la media nacional, 22 por 11.

Y el personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil habitantes supera igualmente a la media nacional 187 sobre 160. Los datos anteriores nos dejan ver que en el estado se encuentra el personal suficiente para cubrir las necesidades de la dimensión estructural- seguridad, que es una de las fortalezas relativas de Guerrero. Sin embargo para ese año, tenía solo el 16% de su personal de seguridad aprobado, cifra menor al esfuerzo nacional registrado del 28% para 2013.

En el caso de la dimensión estructural-justicia se cuenta con un número similar de personal total en el Tribunal Superior de Justicia, 33.5, que la media nacional 34.3. Sin embargo, tiene más magistrados y jueces, 4.8 sobre 3.5; y menos secretarios, 8.3 frente a 11.9. Estos datos nos dicen que existe más personal que se dedica a juzgar y menos dedicado a funciones de oficina o burocráticas.

El personal penitenciario entre la capacidad instalada es la misma que la media nacional, 0.2; y el personal carcelario entre el número de reclusos es de 0.1 frente a 0.2 nacional, lo que quiere decir que se cuenta con una capacidad penitenciaria igual a la nacional pero que el personal dedicado a servir custodia a los reclusos es la mitad que la que se encuentra en el promedio nacional.

Para la dimensión funcional-seguridad se puede ver que las cifras hablan de una reducción importante en comparación con la media nacional. Como se mencionó anteriormente, en el estado se reportan menos presuntos delitos que en la media nacional, 1,126 frente a 1,445. Entre esos delitos, el porcentaje de encarcelados tanto por robo como por homicidio es menos de la mitad del promedio nacional. En el caso de robo 4% frente a 10% nacional; y en el de homicidio 12% frente a 28% nacional.

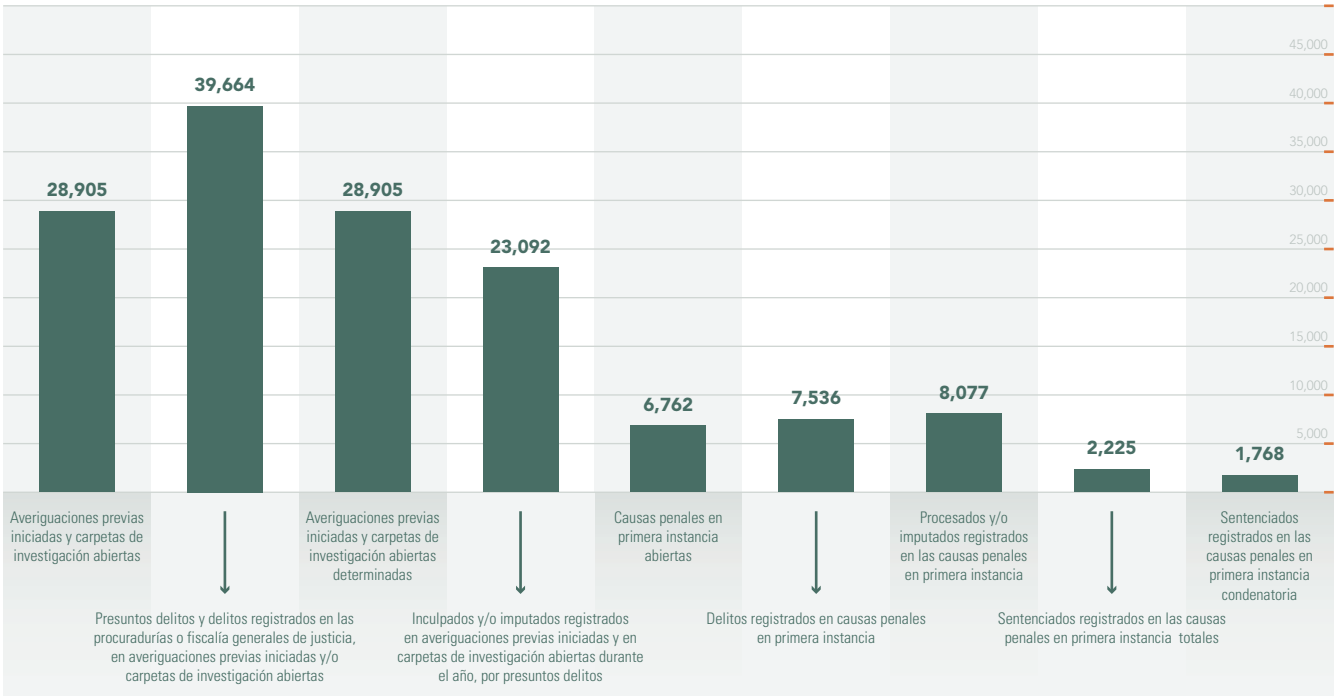
Con los datos anteriores se puede apreciar que el estado cuenta con personal suficiente para proporcionar seguridad, sin embargo existen fallas en el proceso de enjuiciamiento que permiten que varios delincuentes no encuentren castigo.

En tanto, los datos mostrados en la dimensión funcional-justicia confirman la baja funcionalidad del personal dedicado a la impartición de justicia.

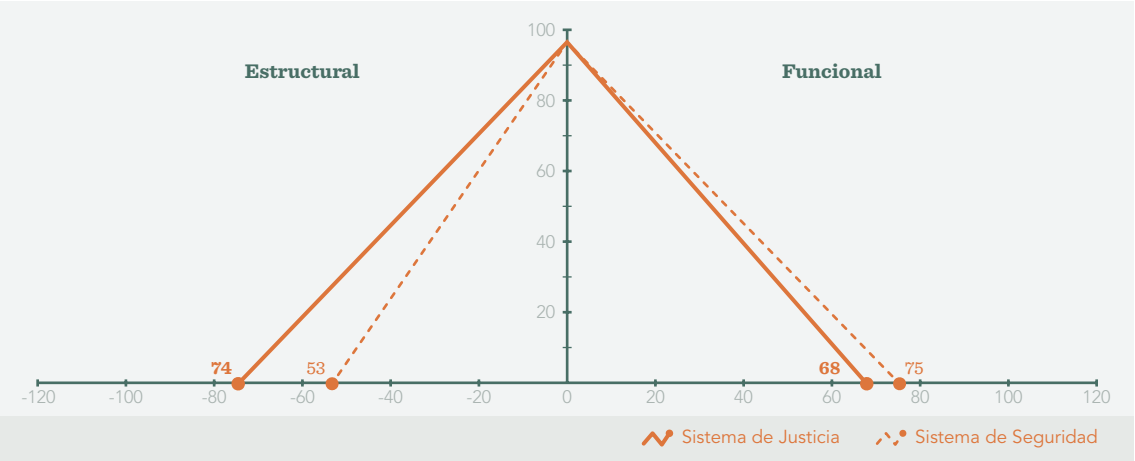
En cuanto al porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios en el estado la cifra es de 48%, mientras que la nacional es de 58%, lo que quiere decir que hay 10% más de personas que la media nacional en algún penal del estado sin sentencia. Y en el rubro de porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia, el estado presenta una cifra de 52%, cuando la nacional es de 36%. Lo que quiere decir que poco más de la mitad de reclusos aún espera resolución en su juicio.

Como conclusión se podría decir que en el estado se cuenta con mucho personal dedicado a la estructura judicial y de seguridad, pero que al final el sistema se ve sofocado por la falta de funcionalidad, lo que ocasiona que la mayor parte de los inculpados no sean llevados a proceso y los que lo inician no encuentren resolución a sus juicios.

Gráfica **Cadena impune Guerrero**



Gráfica **Prisma Impune Guerrero**



Cuadro Guerrero. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,125.6
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	67.5
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	29.6
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	18.4
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	53.2
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	12.1
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	10.77
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.19
Policías judiciales por mil delitos registrados	19.54
Policías judiciales por 100 mil hab.	22.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	16.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	188.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	187.4
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	165.5
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	166.9
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.8
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	33.5
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	8.3
Número de secretarios por Juez	1.7
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	39.8
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.23
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.1
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.3
Porcentaje de sentencias condenatorias	79.5
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	4.46
Ingresos penitenciarios entre condenados	2.6
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	47.9
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	4.3
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	11.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	52.3
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.6
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.5
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	95.8

HIDALGO

El grado de impunidad en Hidalgo es de 3, es decir, corresponde a un nivel alto de impunidad. A lo largo de todos sus indicadores, Hidalgo presenta características que lo diferencian poco de la media nacional, de su comportamiento y de sus carencias. La entidad cuenta con un sistema de impartición de justicia y de seguridad que se comporta de forma muy similar al promedio de todo el país.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Hidalgo forma parte de las entidades del país cuya operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se encuentra en operación parcial. En términos de armonización normativa, su avance es de 100% a pesar de que su implementación comenzó en 2014.

Al revisar las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014) se encuentra que los cinco delitos del fuero común más frecuentes en Hidalgo son:

1. Lesiones
2. Robo a casa habitación
3. Robo de vehículos
4. Otros robos
5. Amenazas

En Hidalgo, la cifra negra de la entidad es de 87.2%. Este valor indica que sólo 12.8% de los delitos del estado son denunciados ante las autoridades.

ii. Cadena impune

La cadena impune de Hidalgo sigue una tendencia muy similar a la de la media nacional. En esta entidad, se observa una tendencia decreciente en el número de casos que inician desde el primer proceso y que llegan al último. En Hidalgo, el punto crítico para la pérdida de casos se presenta principalmente en el tercer proceso; es decir, en el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas con determinación. De las 33,667 averiguaciones previas o carpetas de investigación abiertas en la entidad, sólo se determinan 15,984, es decir el 47% de la cifra inicial. El segundo punto en el que más casos se pierden casos en esta cadena impune es en los inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas. Por cada averiguación previa o carpeta de investigación abierta, sólo se inculpa o imputa a 0.2 personas. Aún si únicamente se analiza esta cifra bajo el número de averiguaciones previas determinadas, se encuentra que el número de inculpados e imputados es de 0.4. En este caso, resulta evidente que la capacidad de investigar y encontrar a los presuntos responsables de los delitos cometidos es una labor que no está dando frutos en la entidad.

Las diferencias entre el número inculpados, el número de procesados y los sentenciados no son tan grandes. Es decir, que una vez que una persona ha sido inculpada y/o imputada en averiguaciones previas y/o carpetas de investigación abiertas; su probabilidad de ser sentenciada es de 60%. Por otra parte, de las 15,984 averiguaciones previas y carpetas de investigación que cuentan con determinación; se registran únicamente 4,270 causas penales abiertas en primera instancia. Por lo que este también es un punto crítico de la cadena impune de la entidad (Ver Gráfica Cadena impune).

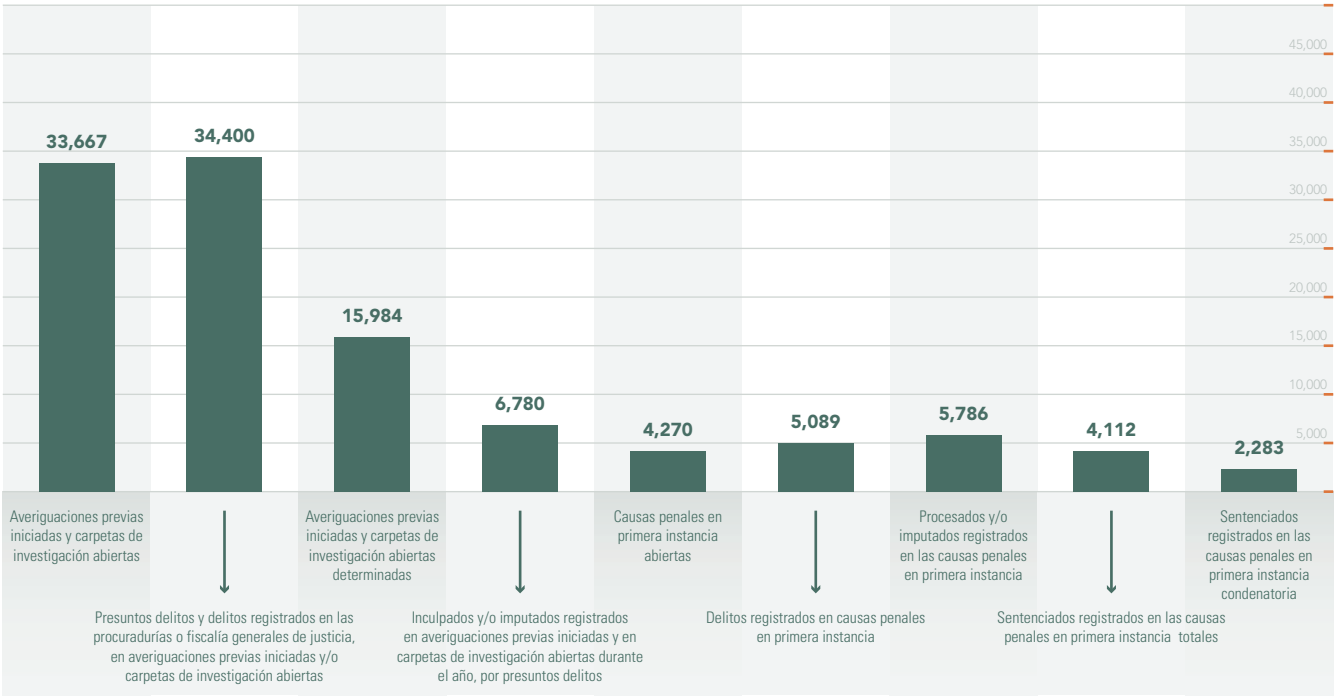
iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Al comparar el sistema de justicia de Hidalgo con el de seguridad, se observa que la dimensión más rezagada en un sistema tiene un mejor indicador en la otra y viceversa. En otras palabras, el sistema de justicia tiene un indicador menor en la dimensión estructural que en la funcional; mientras que, el sistema de seguridad tiene un mejor indicador en la dimensión estructural que en la funcional. La diferencia entre ambos sistemas es más evidente en la dimensión estructural que en la funcional. La caracterización de ambos sistemas estatales es completamente coincidente con el

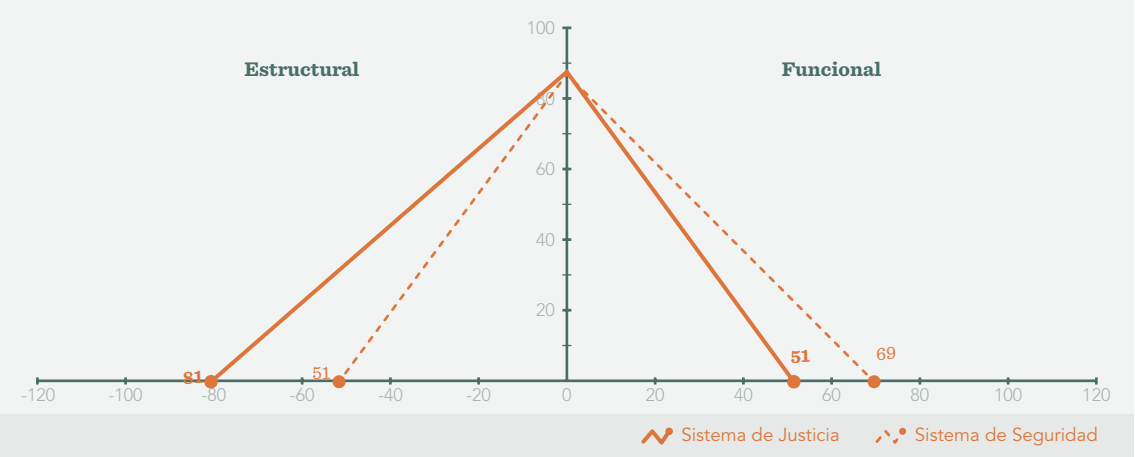
comportamiento de la media nacional tanto en la dimensión funcional como en la estructural (Ver Gráfica Prisma impune).

El sistema de seguridad y de impartición de justicia de Hidalgo comparte muchos indicadores con el promedio nacional, lo cual explica que ambos se encuentren en el mismo nivel de impunidad. Al mismo tiempo, Hidalgo se aleja del valor promedio en indicadores como Personal de las Procuradurías por cada 100 mil habitantes. Hidalgo tiene menos de la mitad (35.7) que el promedio nacional (75.7). De la misma forma. El porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves en el estado es de 5.9, mientras que el promedio nacional se encuentra en 14.8. Adicionalmente, el porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas es menor que el promedio nacional (5.9 y 10.3 respectivamente). En los indicadores restantes hay una distancia poco importante entre Hidalgo y la media nacional. Hay variables en las que Hidalgo presenta valores por encima de la media, como en el número de Agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, o el porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios. Sin embargo, aquellas en las que se aleja más del valor promedio y que podrían explicar el grado de impunidad de la entidad, son el presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por cada 100 mil habitantes y el Presupuesto ejercido por la Procuraduría General de Justicia per cápita. En ambos casos el indicador estatal se aleja más del doble del valor promedio nacional.

Gráfica **Cadena impune Hidalgo**



Gráfica **Prisma Impune Hidalgo**



Cuadro Hidalgo. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,227.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	35.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	9.3
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	5.9
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	23.3
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	8.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.72
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.22
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	29.3
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	150.2
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	134.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	127.1
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	93.6
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	31.1
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	10.1
Número de secretarios por Juez	4.4
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	65.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.13
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.0
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.7
Porcentaje de sentencias condenatorias	55.5
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	6.64
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.5
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	117.9
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	5.9
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	25.2
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	39.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.5
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.8
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	87.2

JALISCO

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Jalisco se ubica en el grupo 3, con un grado de impunidad alto.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Jalisco es uno de los estados que está iniciando su tránsito hacia el Sistema Penal Acusatorio, se estima que cuenta con un 14% de avance de su armonización normativa a dicho sistema, situación que no está incidiendo significativamente en la resolución de casos y conflictos de los que se hace cargo el sistema penal tradicional.

De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a transeúnte en vía pública
4. Robo a casa habitación
5. Otros robos

Aunado al escenario anterior, en Jalisco se registró para 2013 una cifra negra del 94.8%, que representa uno de los porcentajes más altos a nivel nacional, lo que permite dimensionar el clima de inseguridad que se vive día a día en este estado.

ii. Cadena impune

El estado de Jalisco presenta ausencia de datos en la cadena de impunidad, lo que refiere a poca transparencia de las instituciones penales, o bien, a una gran debilidad en sus formas de registro. Como se muestra en la gráfica Cadena impune, hay un vacío de información entre los primeros eslabones que van de las averiguaciones previas a la identificación de los inculpados; lo cual no proporciona elementos para dimensionar el porcentaje de casos que se descartan en la etapa de averiguación previa. La cadena de impunidad presenta un salto abrupto hacia la cantidad de personas que comienzan un proceso penal (11% con respecto a las averiguaciones previas no determinadas). Teniendo en cuenta que en este estado la transición al Sistema Penal Acusatorio, para 2013, no tenía avances significativos, éste no puede ser un factor para explicar el drástico descenso.

En los últimos eslabones de la cadena, para 2013, se identifica un porcentaje alto (más del 60%) de quienes reciben una sentencia condenatoria con respecto al total de los procesados y/o imputados en las causas legales, lo cual tiene que ver más con una débil averiguación de los casos, como se muestra a continuación (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX de Jalisco, la dimensión estructural en sus dos subdimensiones (Sistema de Seguridad y Sistema de Justicia) se encuentran muy por encima de la media nacional, mientras que la dimensión funcional en sus dos subdimensiones se encuentran por debajo del promedio nacional; lo cual significa que la infraestructura, así como el personal de seguridad y de justicia es mucho menor en comparación al promedio de los demás estados. No obstante, presenta una mejor condición relativa en el desempeño de sus funciones en comparación a la media nacional.

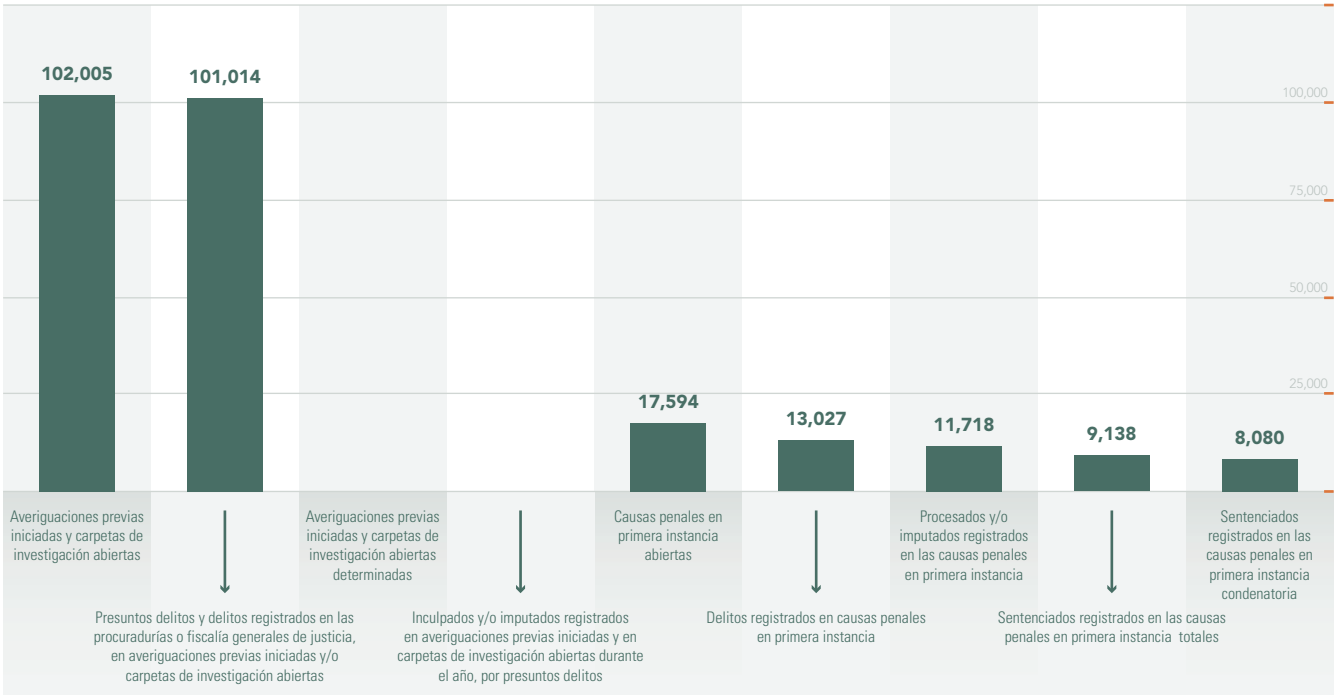
Al interior del Estado el comportamiento de estas dimensiones es distinto, ya que son el Sistema de Justicia de la dimensión estructural y el Sistema de Seguridad de la dimensión funcional en donde se identifican las problemáticas de los procesos y que derivan en condiciones de impunidad en el estado (Ver Gráfica Prisma impune).

El Sistema de Justicia de la dimensión estructural apunta hacia la insuficiencia de personal con respecto a la media nacional en: magistrados y jueces (3 por 100 mil habitantes, cuando en la media es de 4); personal total en el Tribunal Superior de Justicia (25 por 100 mil habitantes, frente a la media

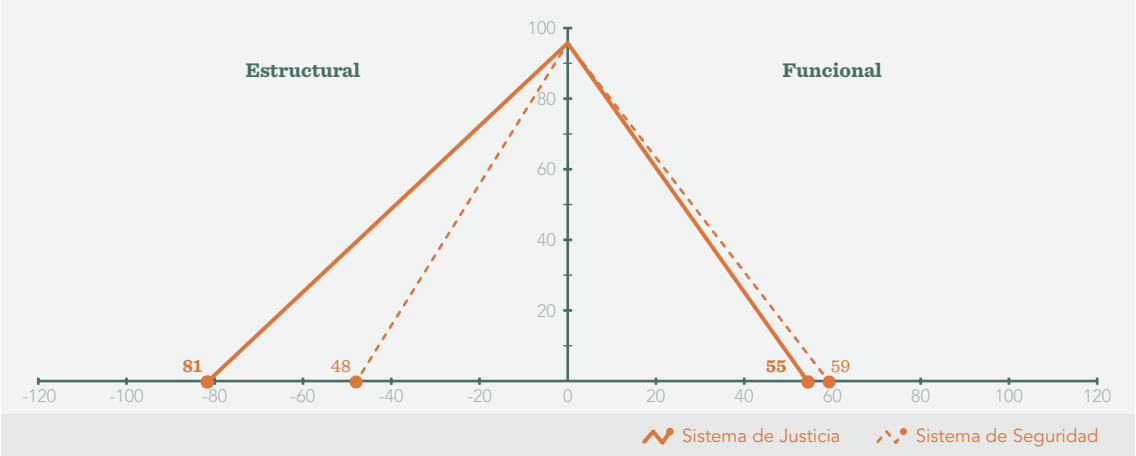
nacional que es de 34); Secretarios en Tribunal Superior de Justicia (10 por 100 mil habitantes, cuando la media es de 12); así como en personal carcelario entre reclusos (0.1 frente al 0.2 nacional).

Frente a este escenario, así como por la ausencia de registros –detallados en la cadena de impunidad– es posible evidenciar las problemáticas que hay detrás de un escenario aparentemente favorable como se presenta en el Sistema de Seguridad en la dimensión funcional. Las variables de este sistema aluden a una cantidad menor de presuntos delitos registrados (1,317 por 100 mil habitantes) en comparación a la media nacional. Sin embargo, no se puede considerar que esta cifra indique una menor cantidad de incidencias delictivas, teniendo en cuenta la poca eficiencia en los registros de las instituciones penales. En cuanto a los altos porcentajes de encarcelados por homicidios (40%) y por robo (15%) en comparación al promedio nacional, en contraste con la débil dimensión estructural mencionada, es posible que éstos no estén llevando a cabo una exhaustiva revisión del proceso penal.

Gráfica **Cadena impune Jalisco**



Gráfica **Prisma Impune Jalisco**



Cuadro Jalisco. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,317.5
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	146.3
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	277.4
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.5
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	30.6
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	31.3
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.26
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.05
Policías judiciales por mil delitos registrados	9.49
Policías judiciales por 100 mil hab.	12.4
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	146.3
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	114.2
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	112.0
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	128.4
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.9
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	24.8
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	9.5
Número de secretarios por Juez	3.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	77.2
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.17
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	0.7
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.8
Porcentaje de sentencias condenatorias	88.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	8.00
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.5
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	74.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	15.0
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	39.9
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	43.0
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.0
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.7
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	94.8

ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México se encuentra dentro de los estados del grupo 4, grado de impunidad alta del IGI-MEX, con un puntaje de 76.48. La cifra negra del Estado se estima en 93.6%, ligeramente por encima de la media nacional (92.8%).

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

A pesar de que el Sistema Penal Acusatorio entró en vigor desde el año 2009 el estado reporta apenas un 14% de avance en la armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en el Estado de México son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a transeúnte en vía pública
4. Robo a casa habitación
5. Otros robos

ii. Cadena impune

La lectura de la cadena impune del Estado de México presenta algunas irregularidades en la presentación de datos. En primera instancia, no se reportó el dato sobre el número de inculpados o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas; pero además, se reporta la misma cifra para los dos primeros eslabones, lo que implicaría un delito para cada averiguación previa y carpeta de investigación, lo que se opone a la tendencia nacional y a la lógica de que varios casos aglutinan la comisión de dos o más delitos durante el mismo hecho (Ver Gráfica Cadena impune).

Una segunda diferencia con el comportamiento de la cadena impune nacional la encontramos en la diferencia significativa entre el número de averiguaciones previas o carpetas de investigación abiertas contra el alto número de aquellas que fueron determinadas (en un salto que va de 272,996 hasta 361,099). Este intervalo, que va en sentido opuesto al flujo nacional, podría explicarse como un rezago en los procesos de años previos a la observación.

De las 272,996 averiguaciones previas abiertas inicialmente, se determinó que únicamente 14,638 ameritan causas penales, y de estas a su vez, sólo 6,162 alcanzan sentencias condenatorias.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Conforme a las variables que conforman el IGI-MEX, el Estado de México presenta importantes deficiencias en la dimensión estructural-justicia y funcional-seguridad (Ver Gráfica Prisma impune).

Dimensiones estructurales

La dimensión estructural-seguridad muestra una brecha considerable entre los datos nacionales y los recursos del Estado de México: cuenta con menos de la mitad del personal en Procuradurías que la media nacional (apenas 32.4 contra 75.7), Agentes del Ministerio Público (3.12 por mil delitos registrados contra 5.31 nacional) y sólo 105.3 elementos destinados a funciones de seguridad pública por 100 mil habitantes (contra 160.5 promedio nacional).

Pero las deficiencias no son únicamente en número de personal, sino también en estructura organizacional, pues se cuenta con apenas 1.1 agencias del MP por 100 mil habitantes contra las 3.2 de la media nacional y sólo el 3.2% de las agencias están especializadas en delitos graves, cuando a nivel nacional éstas alcanzan un 14.8%.

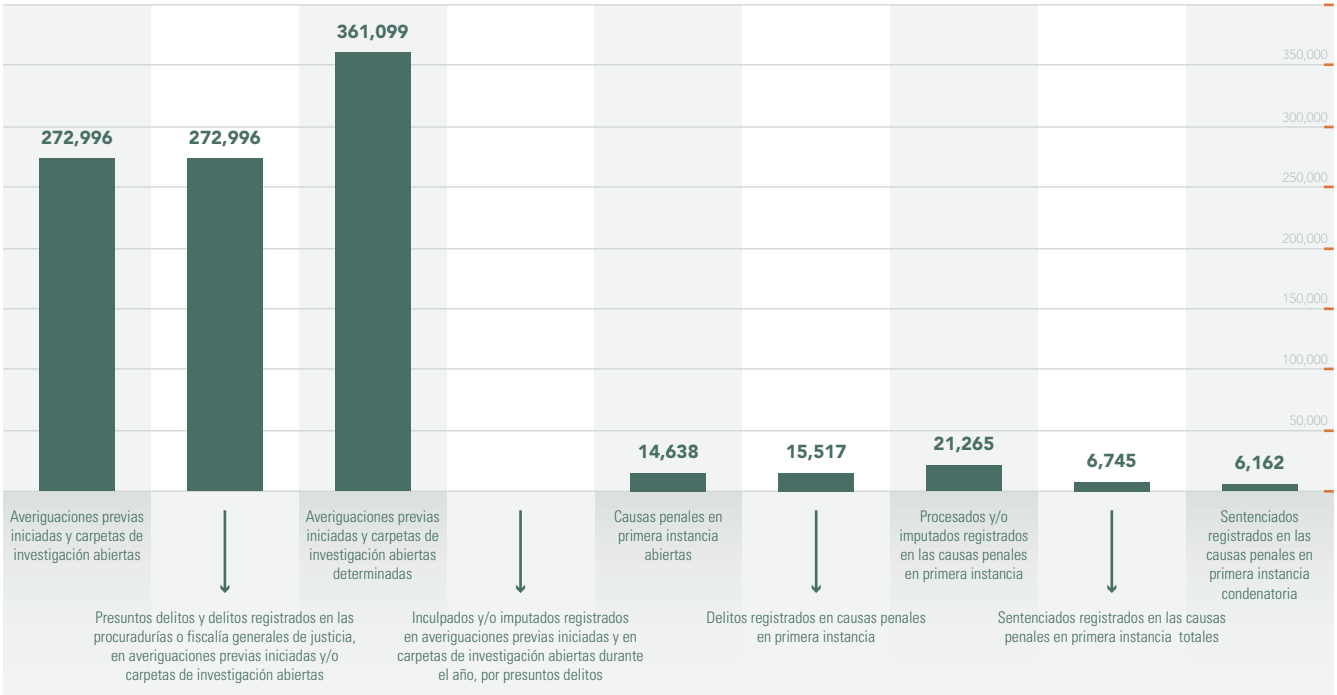
En la dimensión estructural-justicia se carece de los datos sobre el personal penitenciario y la ocupación carcelaria contra capacidad instalada, por lo que no es posible cuantificar el nivel de sobrepoblación de las cárceles o la capacidad de atender al número de reclusos.
Sobre el personal del sistema de justicia del Estado, encontramos una significativa carencia de personal en todo el aparato: se reportan 21.2 empleados en Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes (34.3 nacional), 2.3 Magistrados y jueces contra el promedio nacional de 3.5 por 100 mil habitantes y un probable cuello de botella en los procesos por alcanzar apenas 5.5 Secretarios en Tribunal que contrastan con la media nacional de 11.9 por 100 mil habitantes.

Dimensiones funcionales

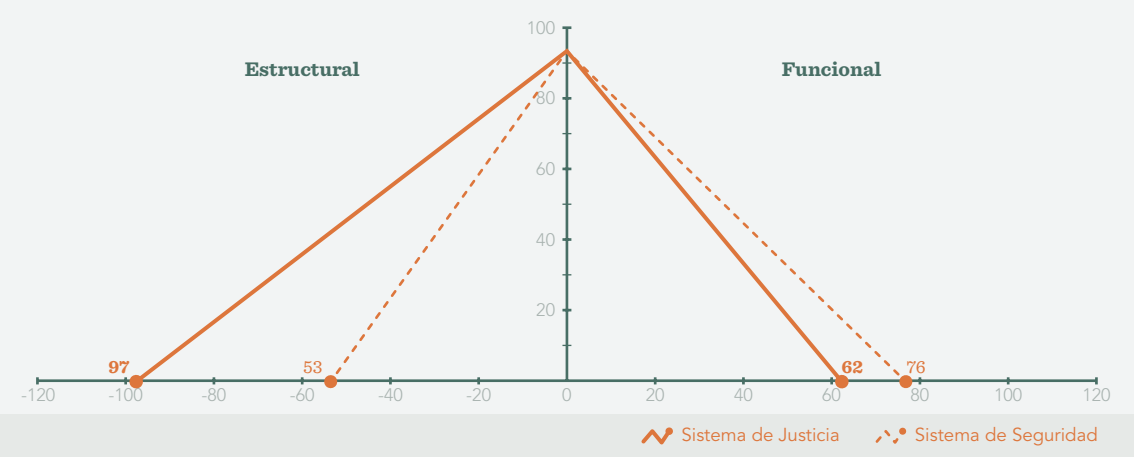
El puntaje del Estado de México para la dimensión funcional-seguridad muestra deficiencias en este aspecto, pues a pesar de no registrar presuntos delitos muy por encima de la media nacional (1,668.3 contra 1,444.9 en el país), sí queda rezagada en los porcentajes de encarcelamiento por robo y homicidio contra sus respectivas averiguaciones previas iniciadas: 6.0% contra un 10.3% nacional por robos y apenas un 19.9% contra un 27.5% en el caso de los homicidios.

Por su parte, la dimensión funcional-justicia reporta también un comportamiento por debajo de lo que ocurre en el resto del país, pues sólo el 47.8% de los ingresos a reclusión del periodo observado se dio contando con sentencia (en contraste con un 58.41% nacional). En el mismo sentido, sólo el 33.7% de los reclusos cuentan con sentencia en 1ra. Instancia, es decir, hay un importante rezago en los procesos iniciados en años anteriores.

Gráfica **Cadena impune Estado de México**



Gráfica **Prisma Impune Estado de México**



Cuadro Estado de México. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,668.3
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	32.4
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	133.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.1
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	3.2
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	26.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.12
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	1.99
Policías judiciales por mil delitos registrados	6.38
Policías judiciales por 100 mil hab.	10.7
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	100.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	120.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	105.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	103.9
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	170.8
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	21.2
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	5.5
Número de secretarios por Juez	2.4
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	38.3
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.05
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.4
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.3
Porcentaje de sentencias condenatorias	91.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	2.26
Ingresos penitenciarios entre condenados	2.3
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	47.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	6.0
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	19.9
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	33.7
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.6
Personal penitenciario entre capacidad instalada	-
Reclusos entre capacidad instalada	1.9
Personal carcelario entre reclusos	-
Cifra negra	93.6

MICHOACÁN

De acuerdo con los resultados, Michoacán se ubica en la media nacional posicionándose en el grado 3 del IGI-MEX de impunidad alta, sin embargo lo clasificamos como un caso de comportamiento atípico, pues la situación que enfrenta el estado en esos años no garantiza certidumbre en sus datos. La funcionalidad del Sistema de Seguridad es el que presenta la mayor problemática. A continuación, se describen los resultados más destacados.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Michoacán continúa en su transición hacia el Sistema Penal Acusatorio, mismo que entró en vigor en este año y que actualmente opera de manera parcial con un 43% de avance en armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Michoacán son:

1. Robo de vehículo
2. Robo a casa habitación
3. Otros robos
4. Lesiones
5. Homicidio

Cabe mencionar que el estado ocupa el cuarto lugar a nivel nacional por homicidios, con 70.17 por cada 100 mil habitantes.[37]

De acuerdo con investigaciones de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en 2011 los grupos de delincuencia organizada, La Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, provocaron la muerte de decenas de personas, así como el desplazamiento forzado de varias familias a municipios aledaños.[38]

Adicional a lo anterior, se estima que los delitos no registrados corresponden al 93.6% del total.

ii. Cadena impune

Del total de denuncias o querellas que llegan ante el Ministerio Público (35,095), únicamente se les da resolución al 57% (20,128). De éstas, sólo el 33% sigue un proceso penal ante el órgano jurisdiccional, dado que el MP ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Lo anterior refleja una probable ineficiencia en materia de administración del Sistema de Seguridad al demostrar una amplia brecha entre las causas penales y las averiguaciones previas iniciadas. Cifras que dejan más claro lo anterior: del total de denuncias por homicidios, sólo se encarcelan al 8% de ellas, por su parte, del total de averiguaciones por homicidio, se encarcelan al 8.9%. Esta última cifra es la más baja a nivel nacional, lo que podría sugerir que un porcentaje de los presuntos inculpados permanecen en las calles y que el sistema de justicia carece de capacidades para desarrollar su labor.

Por otro parte, Michoacán no reporta el número de procesados, en consecuencia, no es posible medir en su totalidad la efectividad en materia de administración de justicia. Sin embargo, los resultados arrojan que, del total de ingresos penitenciarios, el 66% están sentenciados, cifra que se sitúa por arriba de la media nacional.

En términos generales, es posible reconocer que la entidad dicta sentencia condenatoria al 8% de los inculpados en averiguaciones previas. Lo anterior podría ser consecuencia de que existen 3.2 magistrados y jueces por 100 mil habitantes, una unidad por debajo de la media nacional. Pese a que el presente documento representa un ejercicio comparativo a nivel país, en este punto resulta

[37] Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

[38] (CMDPDH, 2014)

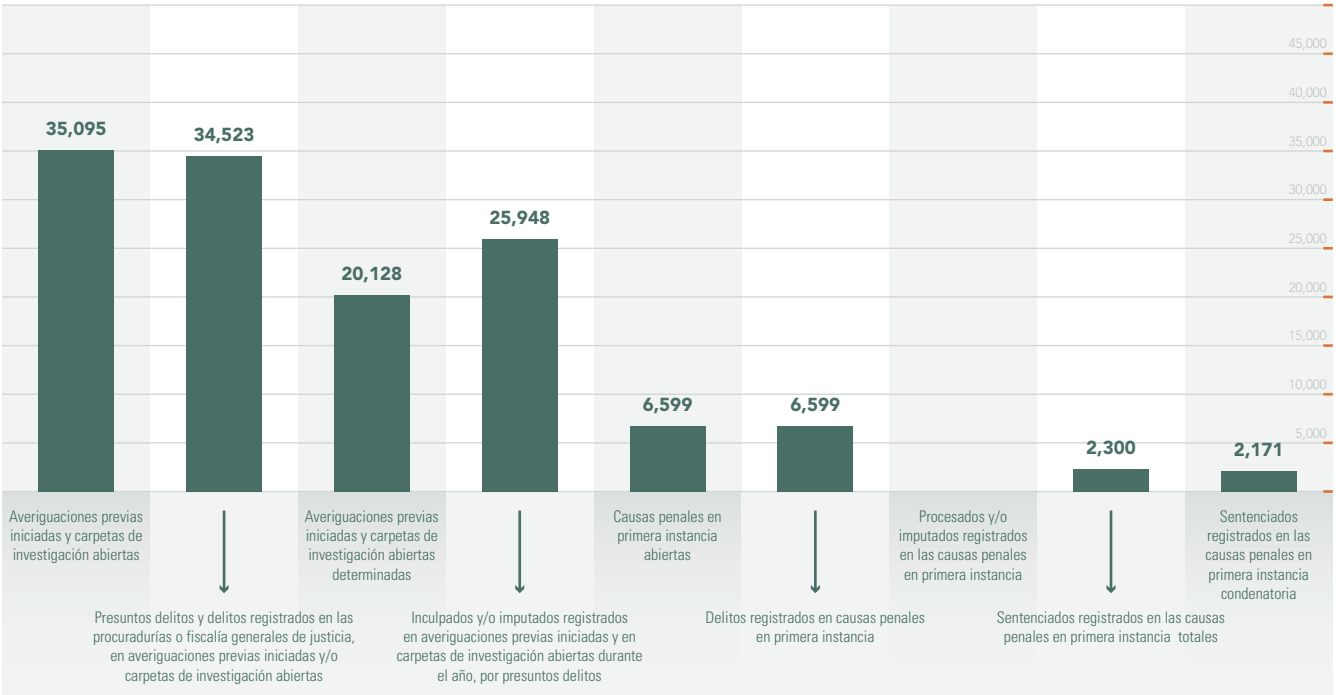
interesante agregar que la media global de jueces es de 16 por cada 100 mil habitantes. Si bien no todos los países con menor número de jueces son catalogados como impunes, al cruzar estas cifras con el número total de denuncias que llegan a los Ministerios Públicos (35,095) es de esperar tener el personal suficiente para hacer frente a las necesidades locales (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

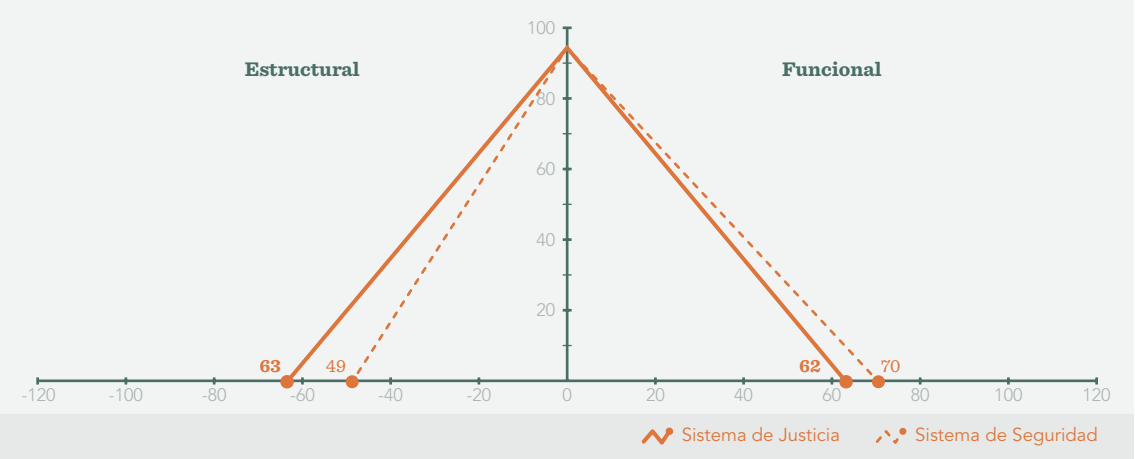
La Gráfica prisma impunidad sirve de referencia para realizar un comparativo con respecto a la media nacional.

Las subdimensiones Cifra negra, Sistemas de Seguridad Estructural y Sistemas de justicia, tanto estructural como funcional, están por arriba de la media nacional, lo que sugiere que la entidad contribuye negativamente al índice nacional de impunidad. En contraste, la subdimensión Sistemas de Seguridad Funcional aporta positivamente al índice nacional, dado que la cifra se ubica por menor de la media.

Gráfica **Cadena impune Michoacán**



Gráfica **Prisma Impune Michoacán**



Cuadro Michoacán. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	774.7
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	47.0
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	142.6
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.7
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	2.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	29.1
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.3
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.62
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	5.50
Policías judiciales por mil delitos registrados	20.51
Policías judiciales por 100 mil hab.	15.6
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	41.8
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	47.1
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	47.1
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	36.1
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	244.5
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.2
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	34.0
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	8.6
Número de secretarios por Juez	2.7
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	46.1
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.19
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	-
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	94.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	6.29
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.6
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	66.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	8.0
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	8.9
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	51.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	0.6
Personal carcelario entre reclusos	0.4
Cifra negra	93.6

MORELOS

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Morelos se ubica en el grupo 3 de impunidad alta, y se caracteriza por sus contrastes en las distintas dimensiones y subdimensiones que integran este indicador.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Morelos es uno de los estados que ha completado su transición, iniciada en 2008, hacia el Sistema Penal Acusatorio en un clima de inseguridad que día a día se reproduce.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Morelos son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículos
3. Robo a casa habitación
4. Otros robos
5. Daño a la propiedad

Además de lo anterior, la cantidad de homicidios registrados en 2014 (66 por cada 100 mil habitantes)[39] sitúa a Morelos en el quinto lugar a nivel nacional en la ocurrencia de este delito. De acuerdo con la coordinadora morelense de movimientos ciudadanos, desde 2012 se han registrado más de 450 secuestros y más de 900 homicidios.[40]

En lo que respecta a violaciones graves de derechos humanos, según registros de la organización Familiares de Víctimas y Ofendidos de Morelos, se documentaron 633 feminicidios de 2010 a la fecha, y 92 casos de desaparición forzada.[41]

Es importante mencionar que en Morelos se registra una cifra negra de 92.7%, lo que representa un nivel alto de delitos no registrados oficialmente.

ii. Cadena impune

El estado de Morelos presenta un comportamiento en la "cadena de impunidad" similar al de la media nacional. Como se muestra en la grafica 1, hay una brecha importante entre las averiguaciones previas iniciadas (45,052) y las causas penales reportadas (1,545); esto significa que el 97% de ellas se descarta en la etapa de averiguación previa y sólo el 3% comienza un proceso penal. Una explicación que puede darse a ello es que para 2013 Morelos ya había transitado al Sistema Penal Acusatorio, por lo que buena parte de los casos pudieron haberse resuelto a través de la mediación y conciliación entre partes. Sin embargo, datos del mismo año muestran que, únicamente hubo 5,687 expedientes abiertos sobre delitos y conductas antisociales (lesiones, robos, fraudes, despojos, allanamiento de morada, amenazas) registrados en los Centros de Justicia Alternativa. Adicionalmente, destaca que 44% de los delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas y/o en carpetas de investigación abiertas corresponden al delito consumado de robo y 2% a homicidio (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX del estado, los sistemas de seguridad y de justicia en la dimensión estructural presentan niveles promedio similares o superiores a la media nacional, lo que es indicador de una mejor condición relativa estructural en las procuradurías, ministerios públicos y centros penitenciarios (policías judiciales, jueces, personal penitenciario); sin embargo, en la dimensión funcional se

[39] Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

[40] (Sin Embargo, 2015)

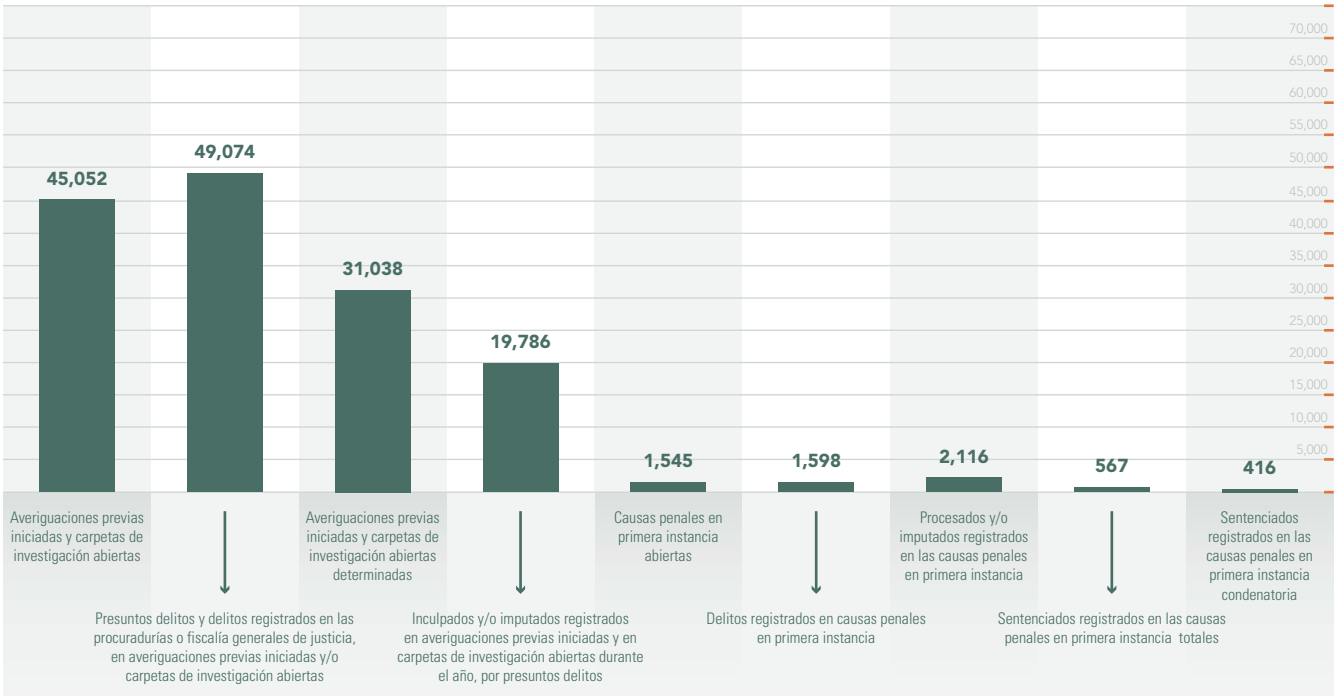
[41] (La Jornada Morelos, 2015)

identifica una problemática significativa, ya que tiene una mayor contribución en el valor que toma el índice de impunidad (Ver Gráfica Prisma impune).

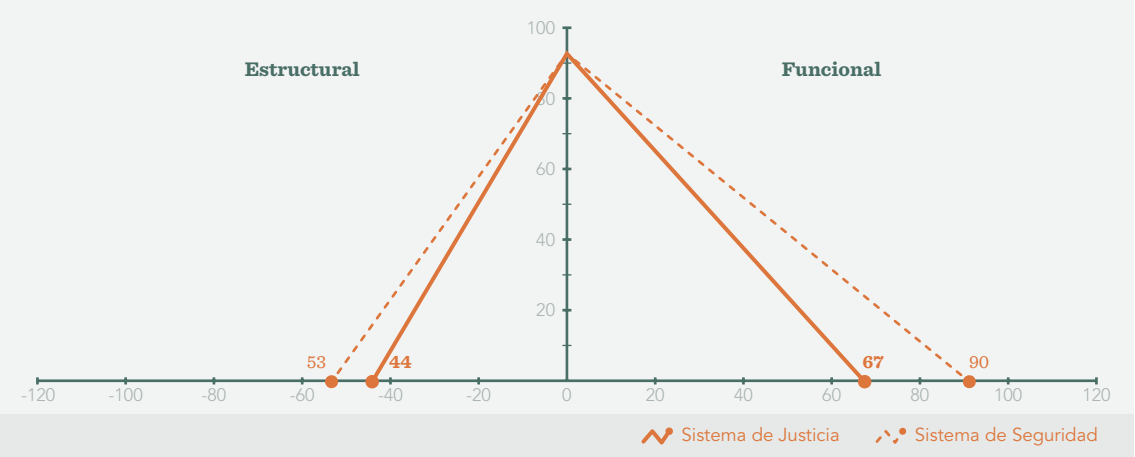
Adicionalmente, se observa que el sistema de seguridad, en ambas dimensiones, tiene una mayor participación en la reproducción y/o preservación de la impunidad media del estado.

De acuerdo con las variables que miden el sistema de seguridad de la dimensión funcional, Morelos es el tercer estado con el mayor número de delitos registrados (2,649) por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, del total de delitos consumados, menos del 1% encuentran sentencia condenatoria. Incluso si se considera que es el estado que ocupa el quinto lugar a nivel nacional en homicidios por cada 100 mil habitantes, y que del total de averiguaciones previas por homicidio sólo el 16% es encarcelado, se pone en entredicho la eficiencia de los sistemas tanto de seguridad como de justicia, aún con el nuevo Sistema Penal Acusatorio, que reduce la carga de trabajo previa al proceso penal. Por otra parte, considerando la dimensión funcional del sistema de justicia el problema se incrementa, ya que sólo el 34% de los ingresos penitenciarios en el año cuentan con una sentencia. Esta situación no responde a una insuficiencia en la cantidad de personal penitenciario, ya que Morelos cuenta con 5 jueces por cada 100 mil habitantes. Lo que supera el promedio nacional. Sin embargo, el problema radica en su desempeño, ya que en promedio cada juez atiende 17 casos anuales, mientras que en el promedio nacional cada juez atiende 52 casos en el mismo lapso de tiempo.

Gráfica **Cadena impune Morelos**



Gráfica **Prisma Impune Morelos**



Cuadro Morelos. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	2,649.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	84.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	175.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.4
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	22.2
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	42.7
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	12.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.89
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por mil delitos registrados	7.78
Policías judiciales por 100 mil hab.	20.4
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	1.1
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	109.4
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	101.2
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	94.4
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	284.2
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.7
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	57.1
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	18.8
Número de secretarios por Juez	4.0
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	17.4
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.03
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.9
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.3
Porcentaje de sentencias condenatorias	73.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	0.85
Ingresos penitenciarios entre condenados	4.1
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	33.6
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	2.9
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	16.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	32.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	-
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.4
Reclusos entre capacidad instalada	1.2
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	92.7

NAYARIT

Conforme a los resultados del IGI-MEX, Nayarit se ubica en el grupo 1 con menores grados de impunidad.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Nayarit es uno de los estados que está iniciando su transito hacia el Sistema Penal Acusatorio, se estima que cuenta con un 29% de avance de su armonización normativa a dicho sistema, situación que no está incidiendo significativamente en la resolución de casos y conflictos de los que se hace cargo el sistema penal tradicional.

De acuerdo con las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes son:

1. Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar
2. Fraude
3. Robo de vehículo
4. Otros robos
5. Lesiones

Aunado al escenario anterior, en Nayarit se registró para 2014 una cifra negra del 93%, lo que permite dimensionar el clima de inseguridad que se vive día a día en este estado.

ii. Cadena impune

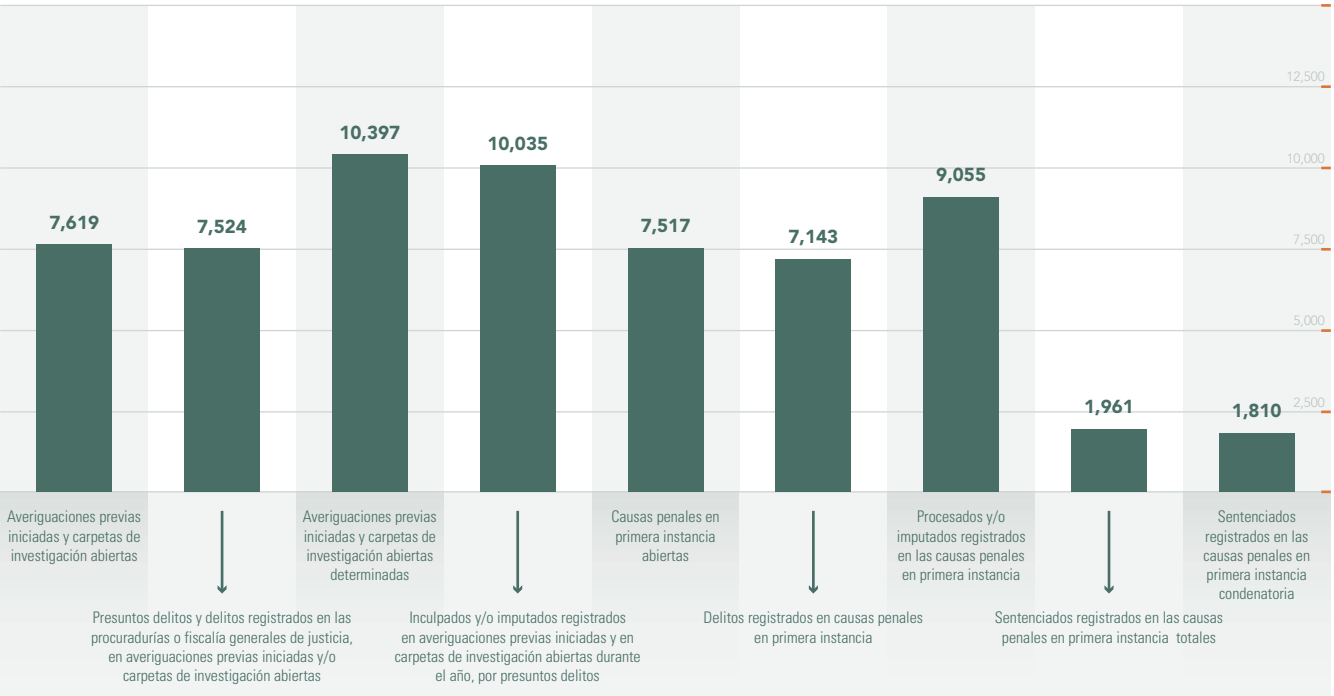
Nayarit presenta un comportamiento muy distinto al de la media nacional. Como se muestra en la gráfica siguiente, en los primeros eslabones de la cadena de impunidad se muestra un incremento que va de la cantidad de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas a la inculpación de los casos determinados por alguna instancia penal, comportamiento que puede responder a una acumulación de casos rezagados a determinar por parte de las instituciones. De éstos, hay un ligero descenso (de alrededor de un 10%) en la cantidad de procesados por causas penales; situación que se vislumbra como un foco rojo debido a que una parte importante de este porcentaje puede responder a arbitrariedades en el proceso de averiguación, lo que responde principalmente a una insuficiente cantidad de personal para dar resolución a esta situación.

En los últimos eslabones de la cadena de impunidad se identifica que tan sólo un 20% de los procesados tienen una sentencia, mientras que el resto puede ser absuelto o bien, seguir con su proceso abierto, lo cual puede responder a una carencia de personal para esta labor, tal como se aborda a continuación (Ver Gráfica Cadena impune).

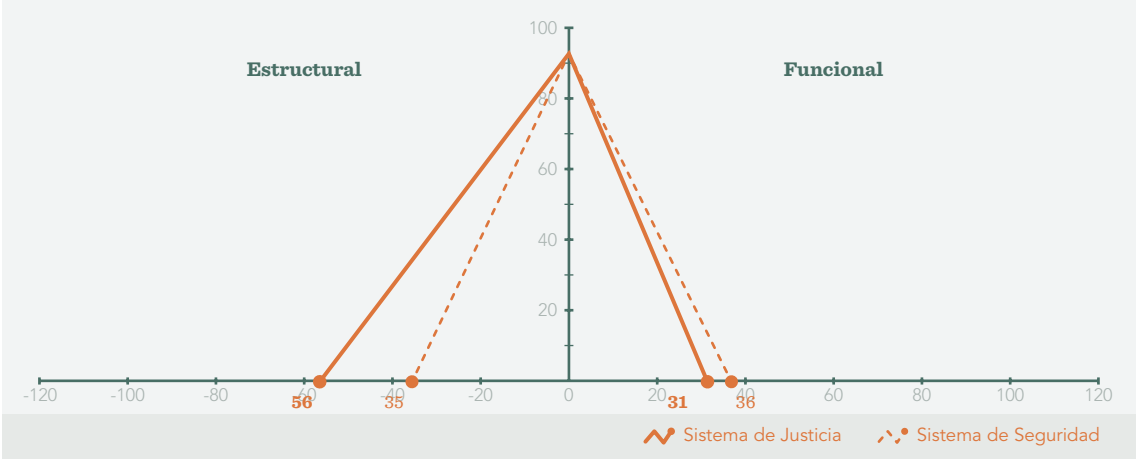
iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX de Nayarit, tanto la dimensión estructural como la funcional se encuentran por debajo de la media nacional, lo que significa que cuenta con condiciones de infraestructura y personal, así como con una forma de operar relativamente más favorable a la media nacional. Sin embargo, al interior del estado, es el Sistema de Justicia de la dimensión estructural la instancia en donde se identifican las principales problemáticas (Ver Gráfica Prisma impune). A pesar de que es un estado que, en contraste con la media nacional, cuenta con un mayor número de: magistrados y jueces (5 por 100 mil habitantes); personal total en Tribunal Superior de Justicia (48 por cada 100 mil habitantes); secretarios en Tribunal Superior de Justicia (19 por cada 100 mil habitantes); así como personal penitenciario (0.3); el problema radica en que este personal se ve rebasado ante la demanda de casos que requieren atención. Esto debido a que las causas penales en primera instancia entre el número de jueces son muy altas (132) en comparación a la media nacional que es de 52; hay un alto porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios (70%) en contraposición con el nacional (58%); así como también hay un alto porcentaje de encarcelados por robo (37%) frente al 10% de la media nacional.

Gráfica **Cadena impune Nayarit**



Gráfica **Prisma Impune Nayarit**



Cuadro Nayarit. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	646.6
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	100.5
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	259.1
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	6.4
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	12.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	57.7
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	10.3
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	16.08
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	7.71
Policías judiciales por mil delitos registrados	27.51
Policías judiciales por 100 mil hab.	17.6
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	100.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	119.7
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	98.5
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	81.2
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	256.6
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.8
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	47.9
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	18.5
Número de secretarios por Juez	3.8
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	131.9
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.99
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.7
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.2
Porcentaje de sentencias condenatorias	92.3
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	24.06
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.6
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	69.1
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	36.7
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	49.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	47.3
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	2.5
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	93.0

NUEVO LEÓN

Con un grado de impunidad muy alto, incluso sobre la media nacional, Nuevo León se encuentra dentro del grupo 4, lo que refleja las serias problemáticas existentes en el estado con respecto a los sistemas de seguridad y justicia, según los resultados del IGI-MEX.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En 2012 se comenzó a instaurar el Sistema Penal Acusatorio, y a pesar de que actualmente en la entidad existe una completa armonización normativa con el nuevo sistema penal, éste no opera en todo el territorio.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en este estado son:

1. Lesiones
2. Robo a casa habitación
3. Violencia familiar
4. Daño a la propiedad
5. Robo a transeúnte en vía pública

Un dato muy importante es el porcentaje de cifra negra que hay en el estado, la cual es de 92.9% y si bien refleja una gran cantidad de delitos que no son denunciados o registrados de manera oficial, se encuentra a la par de la media nacional, la cual es de 92.8%.

ii. Cadena impune

El estado de Nuevo León presenta ciertas irregularidades en su cadena impune. Por una parte están registradas un gran número de averiguaciones previas y presuntos delitos (69,372), así como averiguaciones previas determinadas. En este proceso no se determinan alrededor de 13,000 de averiguaciones previas iniciales.

Un dato muy importante es que entre las averiguaciones previas registradas y las causas penales reportadas existe una distancia importante, ya que las causas penales determinadas son alrededor del 10% del total de las averiguaciones previas iniciales. Lo que sugiere que es en esta transición en donde existen problemas fundamentalmente estructurales. Esto quiere decir que ante la ausencia de personal no existe estudio exhaustivo de los casos, por lo tanto las causas penales y delitos procesados disminuyen abruptamente (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Según el IGI-MEX, el estado de Nuevo León cuenta con problemas severos en sus sistemas de seguridad y de justicia, al sobrepasar la media nacional. El sistema de justicia tiene dificultades en su dimensión estructural, lo que quiere decir que tienen carencias en cuanto a la cantidad de personal que dirige este aspecto en el Tribunal Superior de Justicia y en las cárceles, por ejemplo existen en el estado 2.5 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes, mientras la media nacional es de 3.5, lo que representa una insuficiencia y por ende un mayor grado de impunidad en este sentido.

Lo anterior representa claramente la diferencia que existe entre las averiguaciones previas registradas inicialmente y las causas penales reportadas, como ya se mencionó con anterioridad, es decir, que al no haber personal suficiente para llevar los casos y revisarlos a profundidad, los delitos procesados disminuyen.

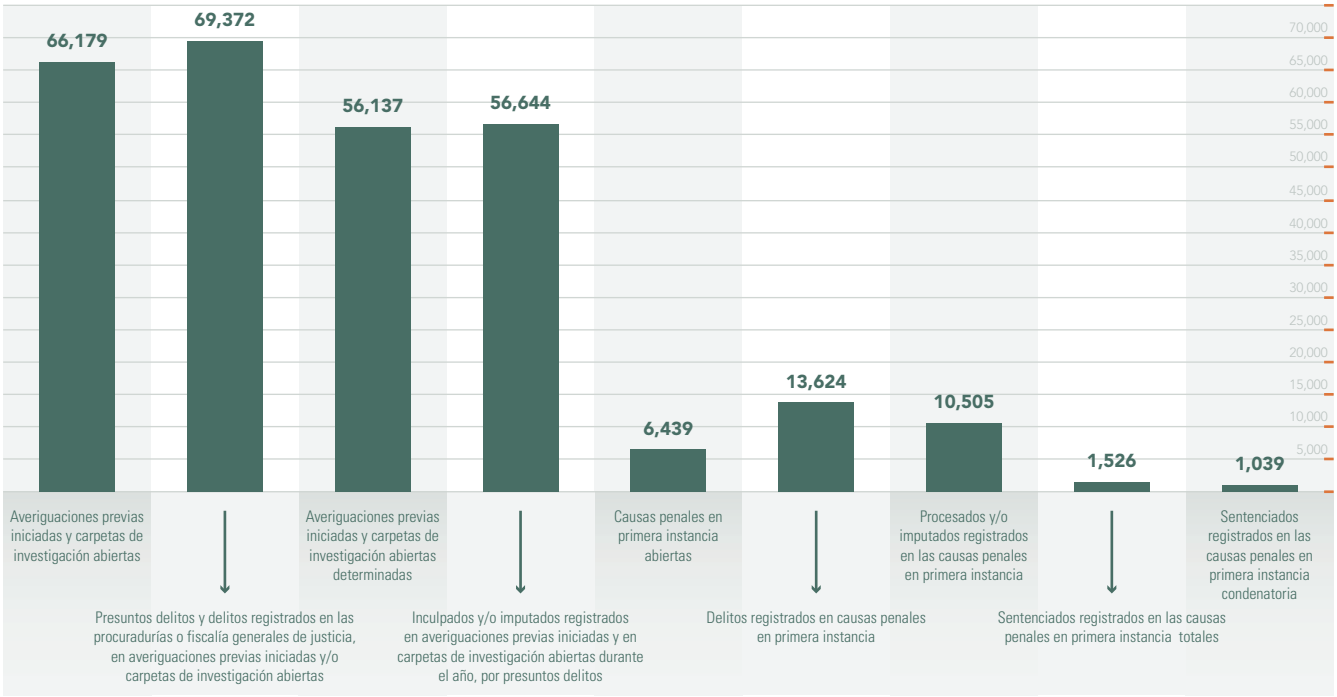
Por otro lado, el sistema de seguridad muestra deficiencias en su dimensión funcional ya que, de acuerdo con las variables que miden la eficiencia de este sistema, los presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes son 1,404, número que se encuentra por debajo de la media nacional (1,444), lo que representa una comisión de delitos un poco menor que en la mayoría de los estados de la República mexicana (Ver Gráfica Prisma impune).

Asimismo, el porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas es de 18.9% frente al 27.5% de media nacional. Este es un número bastante menor con respecto al porcentaje que presentan otros estados, por lo que la funcionalidad del sistema de seguridad de Nuevo León se muestra ineficiente. Esto puede deberse a que el Sistema Penal Acusatorio no opera en todo el territorio estatal y por lo tanto los jueces y magistrados se ven superados por el número de averiguaciones previas y por lo tanto a muchos casos no se les da seguimiento.

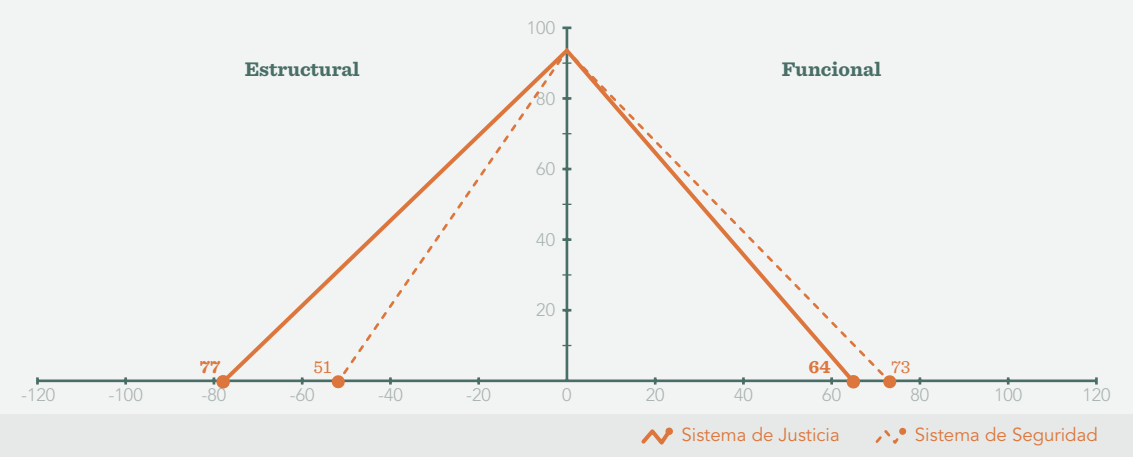
Por otra parte, el porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas es muy bajo, es decir, del total de robos en averiguaciones iniciadas solo el 8.8% son encarcelados por este delito, una cifra muy baja, pero no muy alejada de la media nacional, la cual es del 10.3%.

Un aspecto de gran importancia y que es el que permite que exista un alto grado de impunidad en el estado de Nuevo León es la insuficiencia de personal en los tribunales y cárceles, y esto afecta negativamente al sistema de seguridad y de justicia del estado antes que la ineficiencia o un mal desempeño de los jueces y magistrados.

Gráfica **Cadena impune Nuevo León**



Gráfica **Prisma Impune Nuevo León**



Cuadro Nuevo León. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,404.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	78.6
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	363.6
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.4
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	18.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	27.5
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.02
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por mil delitos registrados	8.74
Policías judiciales por 100 mil hab.	12.3
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	100.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	90.7
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	89.5
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	68.6
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	254.0
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	28.1
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	16.1
Número de secretarios por Juez	6.4
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	51.5
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.10
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.4
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	68.1
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	1.50
Ingresos penitenciarios entre condenados	4.3
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	34.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	8.8
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	18.9
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	32.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	2.4
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.3
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	92.9

OAXACA

De acuerdo al IGI-MEX, Oaxaca pertenece al grupo 4 de impunidad muy alta con un puntaje de 71.62 y una cifra negra de 93.3% (contra 92.8% nacional)

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Se encuentra en operación parcial dentro del nuevo sistema penal acusatorio desde 2007, donde reporta un 86% de armonización normativa.

Los delitos más recurrentes del fuero común son:

1. Lesiones
2. Robo a transeúnte en vía pública
3. Otros robos
4. Daño a la propiedad
5. Fraude

ii. Cadena impune

La etapa de averiguación previa tiene un comportamiento coincidente con la media nacional. Sin embargo, se presenta una disminución bastante significativa entre las causas penales y los indicadores de sentencias. Mientras que en las cifras nacionales la cantidad de causas penales que terminan en sentencia suelen presentar una disminución de casi la mitad (215,638 causas penales sobre 100, 938 sentencias), en Oaxaca esta relación se reduce considerablemente, pues sólo el 15% de las causas penales reciben sentencia y el 10% una condena en contra del 47% y 35% nacionales, respectivamente (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Los datos del IGI-MEX nos dicen que el estado muestra debilidad en las dimensiones funcional-justicia, estructural-justicia y funcional-seguridad. Su fortaleza relativa se da en la dimensión estructural-seguridad (Ver Gráfica Prisma impune).

Considerando la dimensión estructural-seguridad, los datos nos dicen que en términos generales el estado se encuentra ligeramente por debajo de la media nacional. es decir, el número de personal en esta dimensión es bastante similar al promedio del país.

Estructural seguridad			
Rubro	Oaxaca	Nacional	Diferencia
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	67.5	75.7	Ligeramente por debajo de la media
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.8	3.2	Ligeramente por debajo de la media
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	11.8	14.8	Ligeramente por debajo de la media
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	9.99	5.31	El doble de la media nacional
Policías judiciales por 100 mil hab.	12	11.1	Concordante con la media
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. *(1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)*	203	160.5	Ligeramente por encima de la media

Por otro lado, la variable que resalta es la de agentes del Ministerio Público por cada mil delitos registrados, siendo que en el estado 10 agentes trabajan hasta mil delitos en un año, resultado muy por encima de la media nacional que es de 5.

Al ver las cifras se puede afirmar que en Oaxaca se atiende el doble de casos en un año con un número similar de personal al promedio nacional. De esta manera se puede explicar el número relativamente positivo que se tiene en la dimensión estructural-seguridad.

En la dimensión estructural-justicia se encuentra un comportamiento similar en donde los números están ligeramente por encima de la media nacional en la mayoría de los rubros, lo que significa que en términos generales hay más personal en el estado dedicado a atender menos presuntos delitos que en la media nacional, siendo que en Oaxaca se registraron 1,190 por cada 100 mil habitantes, estadística por debajo a la media nacional, que es de 1,445.

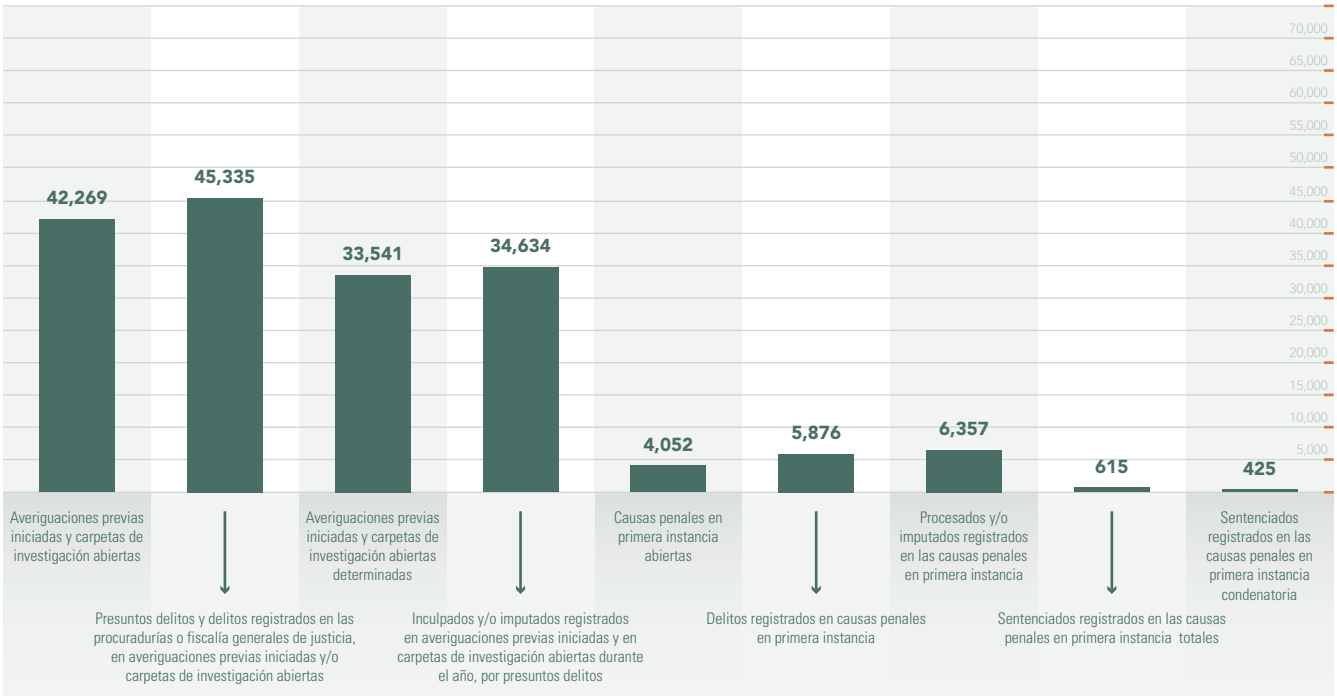
El número de personal es ligeramente mayor que la media nacional, comportamiento que se repite en todos los rubros de esta dimensión, a excepción del personal penitenciario entre capacidad instalada y el personal carcelario entre reclusos. Ambos registran un 0.1, la mitad de la media nacional, que en los dos rubros es de 0.2, lo que quiere decir que existe una sobrepoblación carcelaria generalizada de acuerdo a las facilidades penitenciarias del estado.

En la dimensión funcional- seguridad se explica la baja funcionalidad que plasma el IGI-MEX al observar que el porcentaje de encarcelados por robo es mucho menor al porcentaje de encarcelados por homicidio. El porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas es de 26%, cifra muy parecida al promedio nacional que es de 28%. En cambio, el porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas es de 5%, muy por debajo de la media que es de 10%.

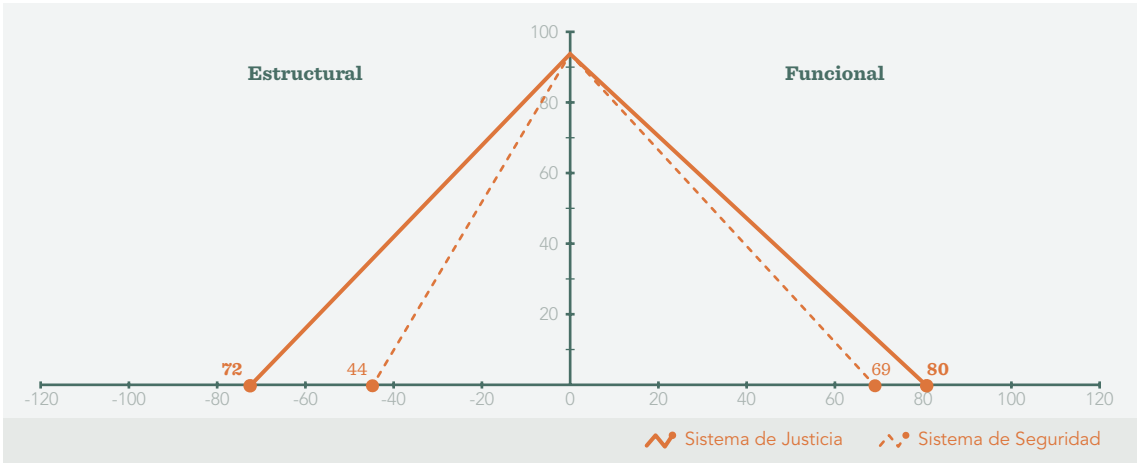
La conclusión principal, no sólo de Oaxaca, sino de varios estados es que de acuerdo a los datos podemos observar que hay mucho personal en la estructura dedicada a la seguridad y la procuración de justicia, pero que esto da pocos resultados, puesto que hay pocas personas encarceladas con sentencia definida.

Para terminar, los datos de la dimensión funcional-justicia presentan la mayor problemática del estado y refuerza lo afirmado anteriormente. El porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios es de 19%, cifra que significa un tercio de los resultados de acuerdo al promedio nacional, que se ubica en 59%. Esto quiere decir que en el país hay cerca del 40% de encarcelados sin sentencia, mientras que en Oaxaca casi el 80% de las personas encarceladas aún espera la resolución de su juicio.

Gráfica **Cadena impune Oaxaca**



Gráfica **Prisma Impune Oaxaca**



Cuadro Oaxaca. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,190.7
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	67.5
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	174.6
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.8
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	11.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	33.3
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	11.4
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	9.99
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.36
Policías judiciales por mil delitos registrados	10.48
Policías judiciales por 100 mil hab.	12.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	58.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	203.8
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	203.0
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	174.9
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	183.7
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	35.5
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	17.2
Número de secretarios por Juez	4.0
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	23.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.10
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.8
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	69.1
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	0.94
Ingresos penitenciarios entre condenados	7.7
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	18.7
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	4.7
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	25.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	47.9
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	5.0
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	1.0
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	93.3

PUEBLA

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX, Puebla se ubica enel grupo 3 de impunidad alta, el cual se encuentra en torno al promedio nacional. Las dimensiones y subdimensiones que componen al índice muestran un comportamiento cercano a la media nacional.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Puebla inició su transición al Sistema Penal Acusatorio en 2013. Actualmente opera de manera parcial dentro del territorio estatal.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes, son:

1. Lesiones
2. Amenazas
3. Robo a transeúnte en vía pública
4. Daño a la propiedad
5. Violencia familiar

Es importante mencionar que en Puebla se registra una cifra negra de 93.2%, lo que representa otra gran cantidad de delitos no registrados oficialmente. Esta cifra es ligeramente mayor al registro promedio nacional de delitos no denunciados.

ii. Cadena impune

Puebla presenta una conducta distinta a la media nacional en la cadena de impunidad local. Como se muestra en la gráfica siguiente, el número de averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas determinadas por los Ministerios Públicos locales, rebasó el número de investigaciones abiertas. Esto puede significar que existe un rezago de investigaciones abiertas en espera de una determinación de ejercicio (o no ejercicio) de acción penal, por parte del Ministerio Público. Es importante destacar que al momento en que las investigaciones son determinadas, hay una gran brecha de casos que no pasan a las siguientes etapas del proceso de judicial.

Por otro lado, se observa que solo el 16% de las averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas cuentan con un inculpado y/o imputado registrado. La tendencia es similar (15% del total de investigaciones abiertas) en casos de personas que ya han entrado a un proceso judicial. Asimismo, al final de la cadena se muestra que el número de sentenciados con respecto al número de inculpados y/o imputados, representa el 29%, mientras que los que recibieron sentencia condenatoria, representaron el 23% (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con las dimensiones contempladas para determinar el índice de impunidad del estado, se observa que la conducta de las variables que las componen, no es muy lejana al comportamiento nacional. En lo que respecta a la funcionalidad del sistema de justicia, Puebla se encuentra por arriba del índice nacional, lo que significa que los procesos penales tales como la determinación de las investigaciones iniciadas, así como la imputación de sentencias, se hace con mayor celeridad que en la mayoría de los estados.

Para el caso de la dimensión funcional del sistema de seguridad, se observa que Puebla tiene una incidencia delictiva mayor a la media nacional, y que, específicamente, del total de homicidios registrados en las procuradurías y fiscalías generales, tan solo el 11% de estos casos fue representado en ingresos penitenciarios en 2013, mientras que para el delito de robo, este porcentaje fue del 4% para el mismo año (ver Gráfica prisma impunidad).

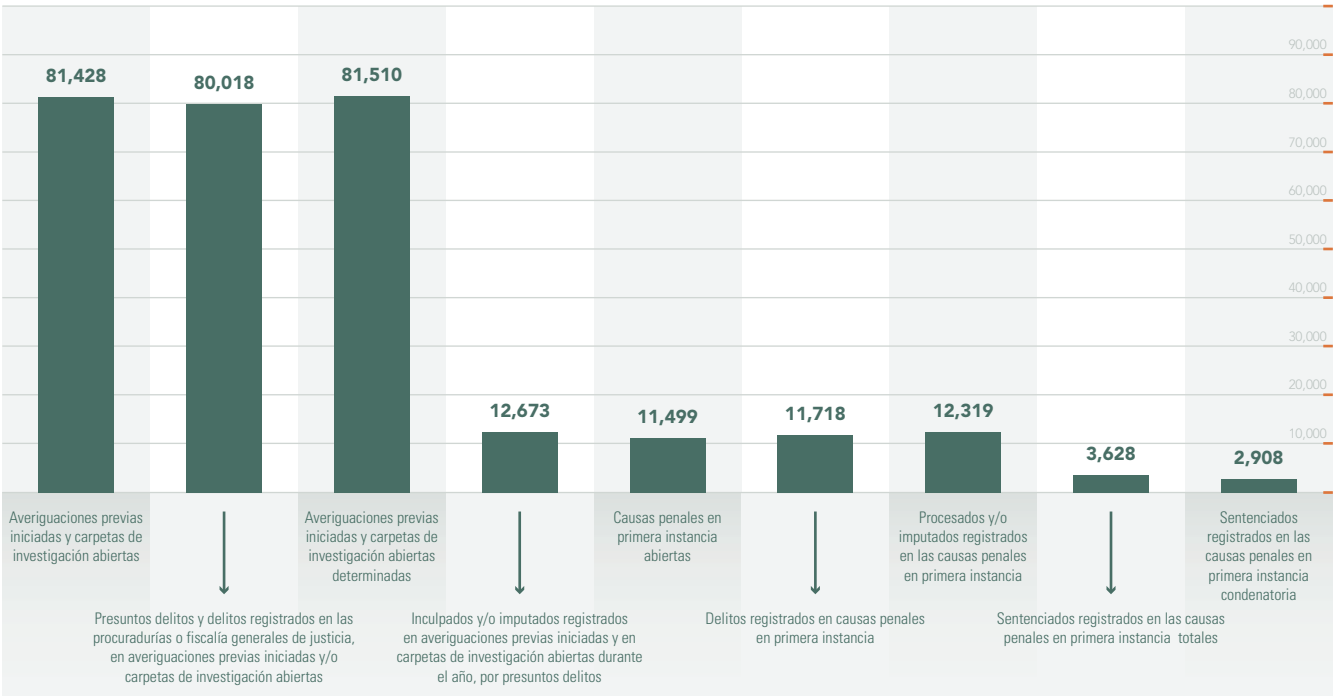
Por otro lado, en lo que respecta a la estructura del sistema de seguridad, se encontró que Puebla contaba con un personal en procuradurías de justicia de 39.3 personas por cada 100 mil habitantes,

número por debajo del promedio nacional de 75.7. Asimismo, se encontró un rezago en la infraestructura y el personal para la procuración de justicia, específicamente en Agencias del Ministerio Público, ya que la entidad contaba en 2013 con 1.7 agencias por cada 100 mil habitantes, comparado con la media nacional de 3.4. Mientras que por cada 1,000 delitos registrados en procuradurías y fiscalías, solo hay 3 agentes del Ministerio Público procesando y determinado las averiguaciones previas y carpetas de investigación.

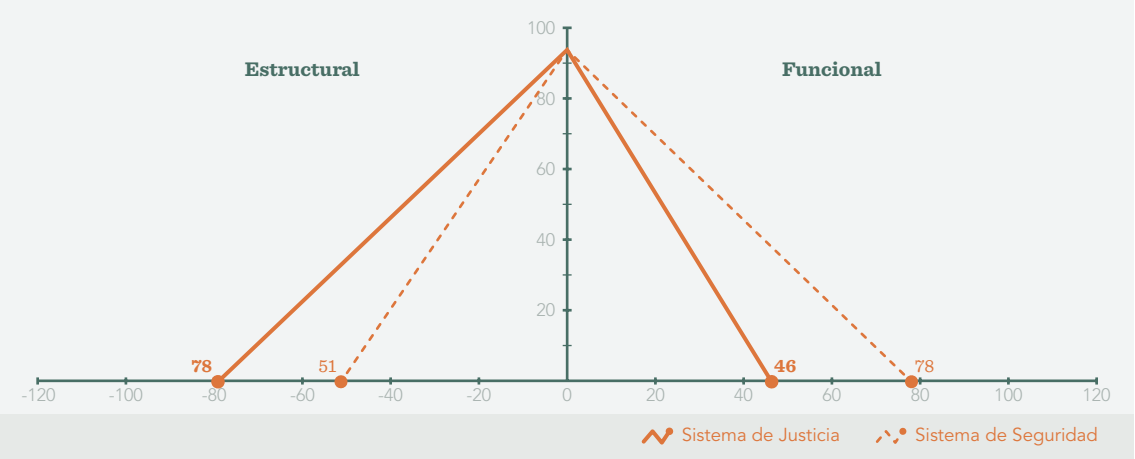
En materia de capital humano en el sistema de impartición de justicia, Puebla tiene un serio rezago en materia de magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes. El estado tiene solamente 1.5 mientras que la media nacional es de 3.5. Esta misma realidad se ve reflejada con el número de secretarios en tribunales superiores de justicia que en el estado solamente se cuenta con 6.4 por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio nacional es de 11.9.

El estado también presenta un rezago con respecto al resto del país en materia de encarcelamiento por robo y homicidio. Siendo el promedio nacional para el primer delito de 10.3 y en el estado de 3.7. Para el caso del delito de homicidio entre averiguaciones previas iniciadas la estadística nacional es de 27.5 y en Puebla es de tan solo 11.4. Esta situación puede estar correlacionado con el serio problema estructural que tiene el Poder Judicial en la entidad.

Gráfica **Cadena impune Puebla**



Gráfica **Prisma Impune Puebla**



Cuadro Puebla. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,329.5
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	39.3
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	109.1
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.6
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	7.1
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	11.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.71
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.06
Policías judiciales por mil delitos registrados	0.75
Policías judiciales por 100 mil hab.	1.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	45.6
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	110.1
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	100.7
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	97.5
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	80.5
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	1.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	22.9
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	6.4
Número de secretarios por Juez	4.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	125.0
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.14
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	3.4
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.3
Porcentaje de sentencias condenatorias	80.2
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	3.63
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.2
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	100.9
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	3.7
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	11.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	41.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.2
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	1.3
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	93.2

QUERÉTARO

La entidad se ubica en el grupo 4, de impunidad muy alta en los resultados del IGI-MEX. La subdimensión funcional-sistema de Justicia carece de cifras con las cuales evaluar la impunidad del estado, lo que se traduce en una ineficiencia u ocultamiento por parte de los tribunales de justicia. Factor que afecta notablemente los resultados del estado en el Índice.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En 2014 entró en vigor el Sistema Penal Acusatorio, el cual opera de manera parcial con un 29% de avance en armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Querétaro, son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a casa habitación
4. Otros robos
5. Daño a la propiedad

Durante 2014, la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro registró 126 quejas en contra del derecho a la integridad y seguridad personal, y 256 en contra del derecho a la legalidad y seguridad jurídica. Asimismo, en este año se documentaron 84 quejas por el hecho violatorio de lesiones y 49 por detención arbitraria.[42]

El 90.1% de los delitos no son registrados oficialmente, lo que equivale a una cifra negra por debajo en casi 2 puntos porcentuales de la media nacional.

ii. Cadena impune

En esta entidad destaca la labor del Ministerio Público, al dar respuesta al 88% de las denuncias o querellas que llegan a este organismo público. Sin embargo, destaca aún más el hecho de que del total de resoluciones a las que llega el MP, éste únicamente ejerce la acción penal – determina el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado – del 16% de las resoluciones. Esto significa que para el 84% de las decisiones restantes, durante la averiguación previa: 1) no se comprueba el delito o inculpado o 2) no se encuentran los elementos suficientes para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Lo anterior se traduce en probables fallas en la estructura y funcionalidad del sistema de seguridad. Del total de averiguaciones previas por robo, sólo el 12.2% son encarcelados, por su parte, del total de averiguaciones previas por homicidio, únicamente el 32.1% son encarcelados; ¿Qué sucede con el porcentaje restante? ¿El 87.8% de las denuncias por robo no cuentan con las pruebas suficientes para determinar el delito? O más bien, ¿los MP no cuentan con el número suficiente o el personal capacitado para llevar a cabo adecuadamente una averiguación previa? Muchas interrogantes quedan abiertas en este aspecto.

El Ministerio Público de Querétaro opera con un aproximado de 3 agentes por cada mil delitos registrados, esto significa que cada uno atiende 333 delitos cada año, poco más de un delito al día, siendo que un proceso de averiguación previa dura un aproximado de 72 horas.

Por otra parte, la entidad no cuenta con el número de sentenciados totales ni condenatorios, por lo que resulta difícil medir la efectividad en materia de administración de justicia. Lo que sí describe el gráfico 1 es que, del total de inculpados en averiguaciones previas iniciadas (40,390), únicamente se procesa al 16% de ellos (6,702). (Ver Gráfica Cadena impune).

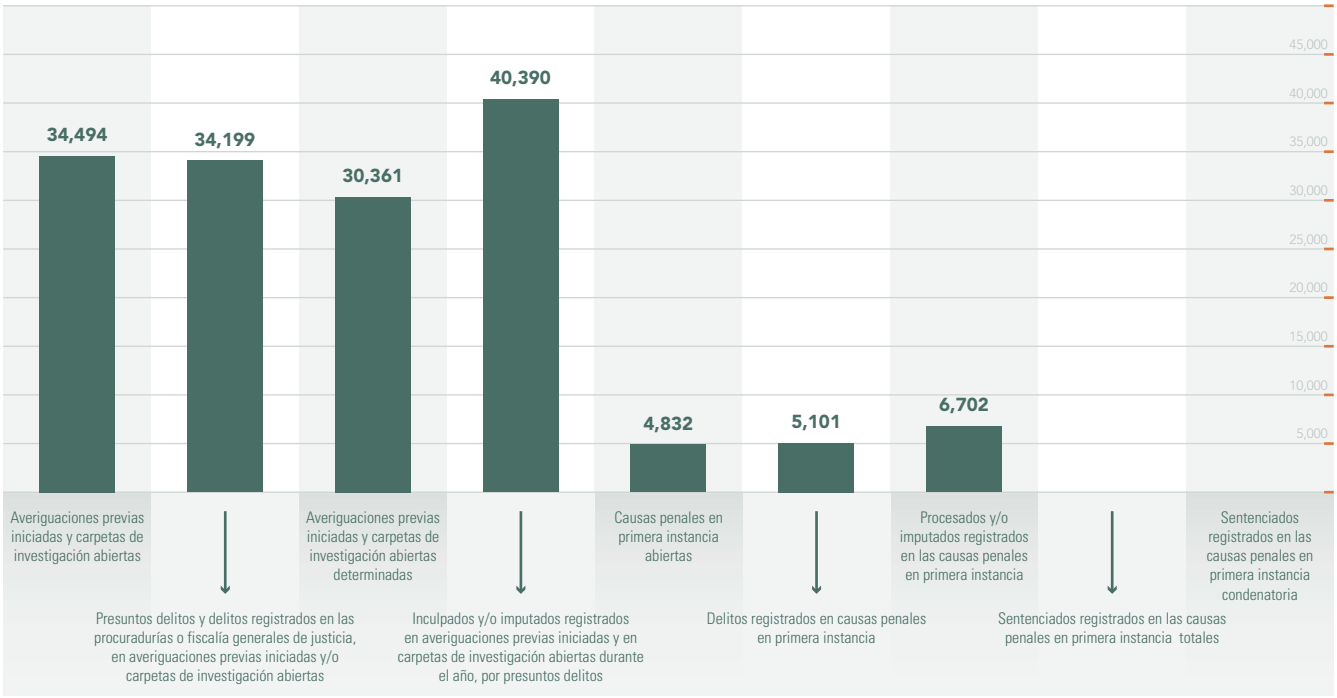
[42] (Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, 2014)

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

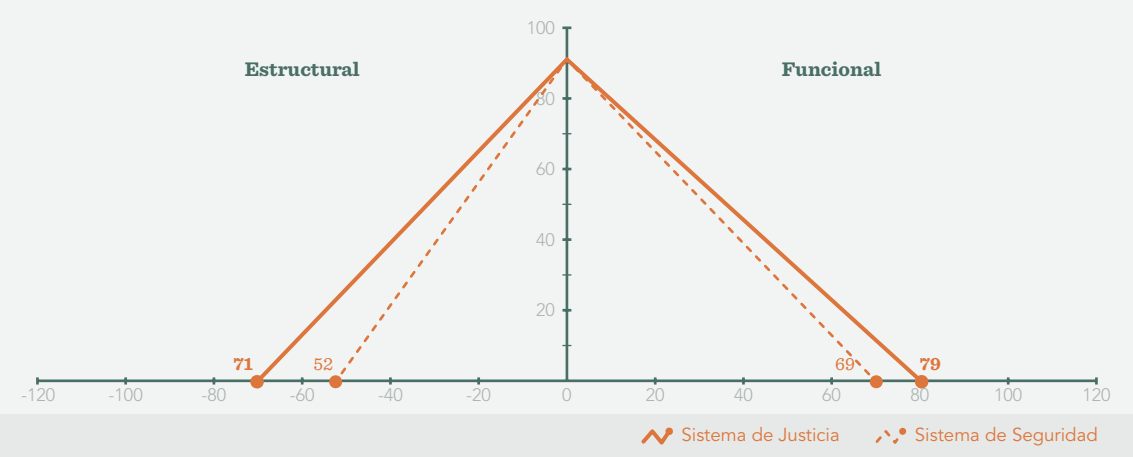
En el prisma de impunidad, como lo muestra la figura siguiente, destaca el sistema de justicia-funcional, pues supera considerablemente la media nacional, dado que la entidad mantiene 41.6% de los reclusos sin sentencia en primera instancia, prácticamente la mitad de la población encarcelada no tiene sentencia. Adicionalmente, existen 0.14 causas penales en primera instancia por cada carpeta de investigación abierta, es decir, una quinta parte de las averiguaciones se determina como causa penal.

El que las variables consideradas dentro del Sistema de Justicia Estructural se ubican por arriba o en la media nacional, contribuye en gran medida a posicionar a la entidad en el grado más alto de impunidad. Como lo publicó el IGI 2015, el promedio de jueces a nivel mundial es de 16 por cada 100 mil habitantes, Querétaro únicamente cuenta con 3.5, casi 5 veces menos que la media global. En el mismo sentido, el promedio a nivel mundial de personal carcelario por recluso es tan sólo la mitad (0.2) de la media global (0.45). (Ver Gráfica Prisma impune).

Gráfica **Cadena impune Querétaro**



Gráfica **Prisma Impune Querétaro**



Cuadro Querétaro. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,777.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	74.4
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	269.3
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.8
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	20.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	41.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	5.4
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.04
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.98
Policías judiciales por mil delitos registrados	7.22
Policías judiciales por 100 mil hab.	12.7
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	28.7
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	42.6
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	42.6
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	42.1
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	257.8
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	40.4
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	12.6
Número de secretarios por Juez	3.6
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	71.1
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.14
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	-
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	-
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	12.2
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	32.1
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	41.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	-
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.1
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	90.1

QUINTANA ROO

Quintana Roo es uno de los trece estados que se identifican con un grado 4 en la escala de impunidad, es decir, se encuentra entre aquellos con mayores niveles de impunidad. Una de las características que destacan es el alto número de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes. Esta entidad tiene 2,375.2 registros en contraste con el promedio nacional de 1,445 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El Sistema Penal Acusatorio entró en vigor en 2014 en Quintana Roo. Actualmente, presenta una operación parcial en su transición hacia la implementación de dicho sistema. De acuerdo con estimaciones de CIDAC que realizaron en octubre de 2014, la entidad tenía un 71% de avance en armonización normativa ocupando el lugar 23 en avance de la implementación entre los 32 estados.[43]

Con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Quintana Roo son:

1. Lesiones
2. Robo a casa habitación
3. Robo a negocio
4. Otros robos
5. Violencia familiar

Específicamente, la violencia familiar alcanza 7.22% de los delitos registrados en la entidad, y el daño a la propiedad 11.63%.[44] Mismos que también tienen una importante presencia dentro de los medios de comunicación locales. Mientras que, en el caso de homicidios, esta entidad se encuentra en la décima posición a nivel nacional al estimarse 42.55 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En el tema de detenciones arbitrarias, el informe "Defender los derechos humanos en México: la represión política, una práctica generalizada" elaborado por Comité Cerezo en el 2015, el estado de Quintana Roo ocupa el cuarto lugar nacional de este tipo de detenciones durante el periodo del primero de junio de 2014 al 31 de mayo de 2015.

La CNDH ha emitido recomendaciones respecto a casos de violaciones a la libertad de expresión, seguridad jurídica e integridad personal contra periodistas, tal es el caso de la recomendación 13/2015.

La cifra negra en Quintana Roo es de 91.1%, de acuerdo con información de INEGI. Esto representa un porcentaje ligeramente por debajo del promedio nacional durante el 2014 el cual fue de 92.8%.

ii. Cadena impune

A través de la cadena impune es posible identificar el volumen de casos que continúan avanzando en el proceso desde que inicia la averiguación previa hasta la sentencia registrada como condenatoria. En el caso de Quintana Roo, se contabilizaron 35,271 averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas durante el 2013. De ellas, se llegó a alguna determinación en el 59% de los casos y 41% fueron descartados. Como se puede observar en la gráfica siguiente, en total 20,891 averiguaciones fueron determinadas. (Ver Gráfica Cadena impune).

Hasta este punto, la tendencia decreciente es similar al promedio nacional, sin embargo, destaca el gran número de inculpados o imputados registrados en las averiguaciones con 32,288. Esto quiere decir que por cada investigación a la que se llegó a una determinación, en promedio se encontraron 1.5 inculpados por delito.

En los siguientes pasos del proceso de la cadena impune se registra una notable caída en el número de

[43] Fuente: Proyecto Justicia. (2014). *Quintana Roo. Perfil de seguridad y justicia.* Consultado en octubre, 2015, creado por CIDAC, apoyado por USAID Sitio web: http://proyectojusticia.org/datos/public/23-Quintana-Roo.html

[44] Fuente: INEGI. (2014). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014*. INEGI. 2014.

causas penales. Se contabilizan 4,252 casos que acreditaron causas penales, es decir, 12% del total de averiguaciones inicialmente abiertas y el 20% de las que obtuvieron algún tipo de determinación. Durante el periodo de medición aún no comenzaba la transición para implementar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por lo que habría un número mayor de casos atendidos en tribunales debido a que aún no había un desahogo en el sistema. Se estiman 73.3 causas penales por jueces en el estado, esto es un número mayor a la media nacional que es de 51.7.

Sin embargo, se reconoce una amplia brecha entre el número de averiguaciones que son abiertas y aquéllas en las que es posible acreditar una causa penal. Esto puede tener varias explicaciones, desde que es una constante el que se levanten denuncias por presuntos delitos que efectivamente no cuentan elementos para poderse determinar causa penal, hasta que el Ministerio Público no está logrando conseguir las pruebas suficientes que permita acreditar las investigaciones abiertas con causa penal. Finalmente, 15% de las investigaciones abiertas que probaron causas penales llegan a una sentencia. Esto indica también un retraso en la cadena, no sólo por parte de la instancia investigadora, sino también para dictar sentencia por parte de los jueces.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

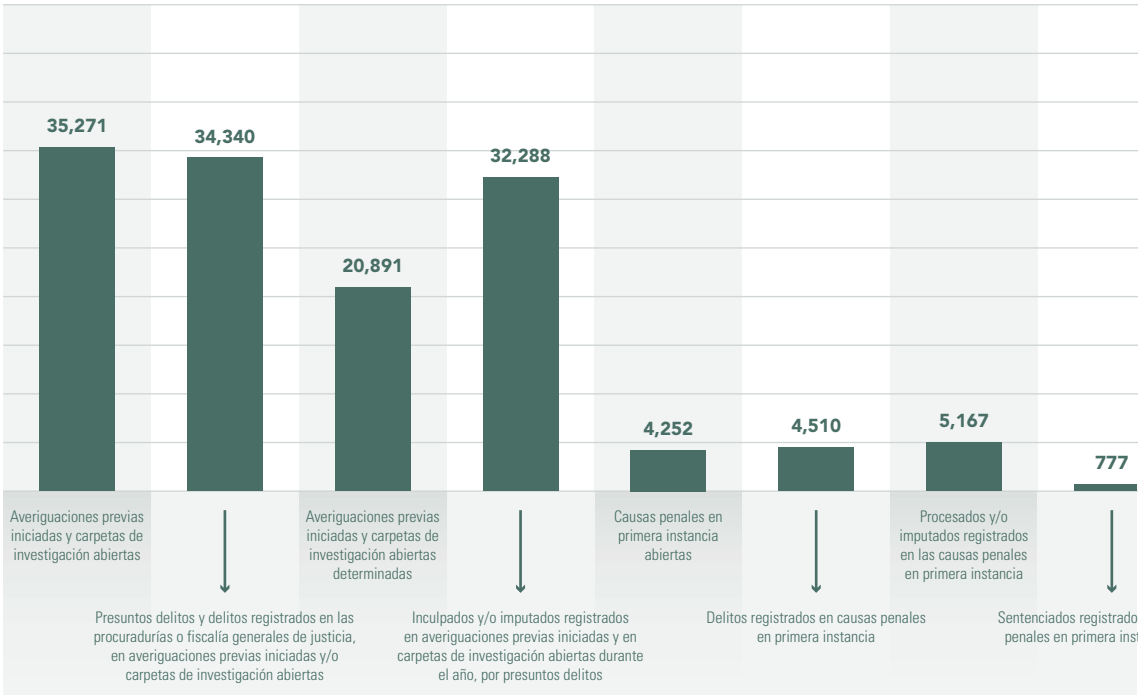
Por medio del índice es posible reconocer que ambas dimensiones, tanto la estructural como la funcional, tienen valores significativamente negativos en comparación con los de la media nacional. Aunque destaca esta última dimensión al presentar una mayor deficiencia, particularmente en la subdimensión de sistema de justicia. En la entidad del total de ingresos penitenciarios, 28.5% cuentan con una sentencia, el cual es un porcentaje bajo frente al 58.4% de la media nacional. Asimismo, el 63.4% de los reclusos no cuentan con una sentencia en primera instancia comparado con el 35.7% del promedio en el país. Además, como ya se mencionó, el 12% de las carpetas de investigación abiertas llegan a causas penales en la primera instancia judicial. En contraste, se identifica un mayor presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justica y Consejo de la Judicatura por cada 100 mil habitantes que a nivel nacional y el de la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia. También se cuenta con una mayor cantidad de personal en el sistema judicial. Se estiman 33.8 policías judiciales por 100 mil habitantes, tres veces más que el promedio nacional, y, 3.7 secretarios por juez.

Estos indicadores negativos también se presentan en la sudimensión de sistema de seguridad. En Quintana Roo se registran 2,375.2 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes, una cantidad superior a la media nacional que es de 1,444.9. En el caso del porcentaje de encarcelados por delito, se estima que 33.3% de las averiguaciones previas iniciadas por homicidio llegan a encarcelación. Mientras que para uno de los delitos más comunes en la entidad como lo es el robo, se registra que el 8.5% llega a encarcelamiento.

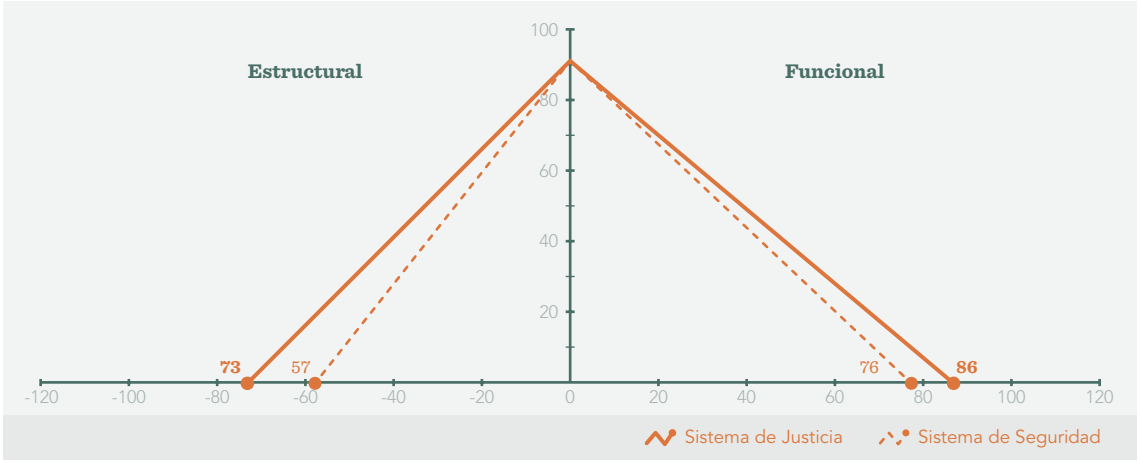
Así como se identifica mayor gasto y personal dedicado en el ámbito judicial, también se reconoce esta tendencia entre el Ministerio Público. El personal en esta instancia es de 14.9 personas por cada 100 mil habitantes, más del doble de la media nacional. Particularmente en el caso del personal dedicado a investigación, por cada mil delitos registrados se cuenta con 3.03 peritos y con 6.44 agentes del Ministerio Público. (Ver Gráfica Prisma impune).

No obstante que tanto el número de personal como el presupuesto para las dimensiones de seguridad y justicia son mayores que el promedio nacional, esto no se traduce en un mayor número de sentencias como se observó en la cadena impune del estado. Es importante reconocer que esta proporción no se mantiene entre el número de personal dedicado a labores de seguridad pública. En el caso del personal de primer nivel, intermedio y operativo se cuenta con 82.5 personas por cada 100 mil habitantes, la mitad de la media nacional. Específicamente, entre el personal operativo, se cuenta con 74.1 por cada 100 mil habitantes en comparación con 152 a nivel nacional.

Gráfica **Cadena impune Quintana Roo**



Gráfica **Prisma Impune Quintana Roo**



Cuadro Quintana Roo. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	2,375.2
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	92.5
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	299.5
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.8
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	19.5
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	75.8
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	14.9
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.44
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.03
Policías judiciales por mil delitos registrados	14.62
Policías judiciales por 100 mil hab.	33.8
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	119.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	82.5
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	74.1
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	289.5
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.9
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	58.7
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	14.3
Número de secretarios por Juez	3.7
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	73.3
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.12
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	2.7
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.2
Porcentaje de sentencias condenatorias	75.4
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	1.71
Ingresos penitenciarios entre condenados	4.7
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	28.5
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	8.5
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	33.3
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	63.4
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.4
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	1.4
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	91.1

SAN LUIS POTOSÍ

San Luis Potosí se encuentra entre las cinco entidades con nivel 2 en la escala de impunidad, es decir, con un grado de impunidad medio. Una de las características que destaca es un menor número de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes, aproximadamente son la mitad de la media nacional. Esta entidad tiene 732.6 registros en contraste con la media del país la cual es de 1,445 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El Sistema Penal Acusatorio entró en vigor en 2014 en San Luis Potosí. Actualmente, presenta una operación parcial en su transición hacia la implementación de dicho sistema. De acuerdo con estimaciones de CIDAC que realizaron en octubre de 2014, la entidad tenía un 86% de avance en la armonización normativa ocupando el lugar 13 en avance de la implementación entre los 32 estados.[45]

Con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en San Luis Potosí son:

1. Violencia familiar
2. Lesiones
3. Daño a la propiedad
4. Amenazas
5. Fraude

Los delitos relacionados con violencia familiar (16.07% de los delitos de la entidad), así como lesiones (15.23% de los delitos) y en una menor medida abuso sexual (1.24% de los delitos).[46]

En los últimos tres años, la CNDH ha emitido recomendaciones respecto a casos de desaparición forzada e inadecuada procuración de justicia (31/2015); tortura y retención ilegal (21/2013); Violación a derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de territorios indígenas, identidad Wirikuta (56/2012); y detención arbitraria, tratos crueles y falsedad en redición de informes (30/2012).

La cifra negra en San Luis Potosí es de 96.5%, de acuerdo con información de INEGI. Dicha cifra representa un porcentaje mayor al promedio nacional durante el 2014 el cual fue de 92.8%. Esto indica un alto número de delitos que se cometen, pero no son denunciados.

ii. Cadena impune

La cadena impune permite identificar cuántos casos avanzan desde que se inicia la averiguación previa hasta que se dictamina una sentencia. En el caso de San Luis Potosí, se contabilizaron 19,797 averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas durante el 2013. De ellas, se llegó a alguna determinación en el 60% de los casos y 40% fueron descartados. Como se puede observar en la gráfica siguiente, en total 12,069 llegaron hasta que se determinara la situación de la carpeta. (Ver Gráfica Cadena impune).

La tendencia decreciente es una constante a nivel nacional, es decir, con cada proceso se identifica un número casos, muchos de los cuales pudieron descartarse de manera natural al no encontrar elementos de prueba suficiente. Sin embargo, se mantienen que el número de casos que llegan a manos del poder judicial al determinarse causas penales es reducido. En el caso de San Luis Potosí, resulta menos de la mitad, y se limita al 48% de los casos.

Es importante destacar el número de inculpados o imputados registrados en las averiguaciones con 18,255 (de 12,069 averiguaciones previas abiertas). Esto quiere decir que en promedio se encontraron 1.5 inculpados por delito por cada investigación a la que se llegó a una determinación.

---

45 Fuente: Proyecto Justicia. (2014). *San Luis Potosí. Perfil de seguridad y justicia.* Consultado en octubre, 2015, creado por CIDAC, apoyado por USAID Sitio web: http://proyectojusticia.org/datos/public/24-San-Luis-Potosi.html

46 Fuente: INEGI. (2014). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014.* INEGI. 2014.

En la entidad se contabilizan 5,817 casos que acreditaron causas penales, es decir, 29% del total de averiguaciones inicialmente abiertas y el 48% de las que obtuvieron algún tipo de determinación. Se estiman 77.6 causas penales por jueces en el estado, esto es un número mayor a la media nacional que es de 51.7.

No se dispone de información pública acerca del conteo de delitos registrados o procesados involucrados dentro de los casos con causas penales. Sin embargo, en San Luis Potosí, no se identifica una brecha amplia entre el número causas penales abiertas y el número de sentencias. Esto si asumimos que para cada caso con causa penal involucra en promedio a 1.5 imputados (la misma proporción averiguación abierta –número de inculpados existente durante el proceso de averiguación previa) y para cada uno conlleva una sentencia, entonces se registra un alto nivel de casos con resolución. De las 5,817 causas penales abiertas se obtuvieron 5978 sentencias. Con esta estimación se calcula que el 68% de los procesados registrados en las causas penales llegan a una sentencia.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Para reconocer el sentido en el que cada una de las dimensiones y susbdimensiones interactúan se presenta la información dentro del prisma de impunidad. En el caso de San Luis Potosí, es posible reconocer que ambas dimensiones, tanto la estructural como la funcional, tienen valores significativamente negativos en la subdimensión del sistema de justicia, frente al de seguridad. Aunque destaca esta última dimensión al presentar una mayor deficiencia, particularmente en la subdimensión de sistema de justicia. En contraste la subdimensión en donde se identifican un menor indicador negativo es en la parte funcional dentro del sistema de seguridad.

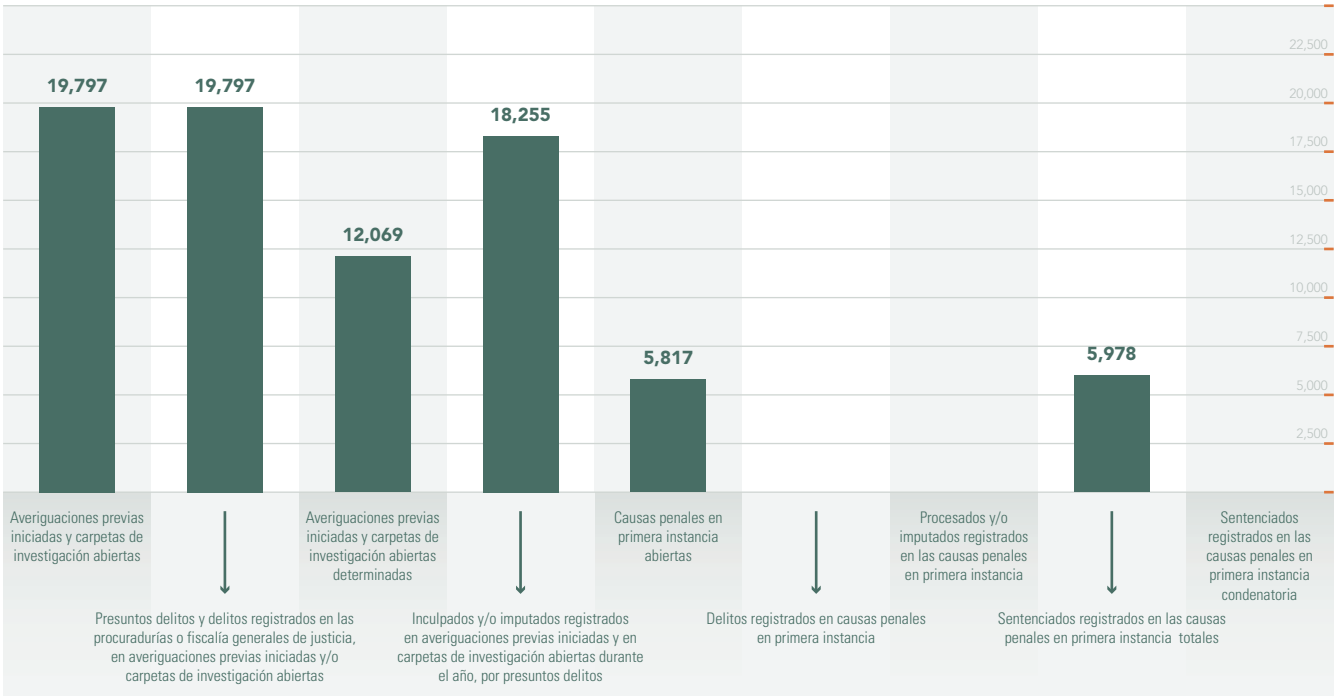
En la entidad el 43.6% de los reclusos no cuentan con una sentencia en primera instancia comparado con el 35.7% del promedio en el país. Además, como ya se mencionó, el 29% de las carpetas de investigación abiertas llegan a causas penales en la primera instancia judicial. También, se identifica un mayor presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justica y Consejo de la Judicatura por cada 100 mil habitantes que a nivel nacional y el de la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia. También se cuenta con una mayor cantidad de personal en el sistema judicial. Se estiman 22.88 policías judiciales por 100 mil habitantes, tres veces más que el promedio nacional, y, 3.3 secretarios por juez.

Estos indicadores positivos también se presentan en la subdimensión de sistema de seguridad. En San Luis Potosí se registran 732.6 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes, una cifra menora a la media nacional que es de 1,445. En el caso del porcentaje de encarcelados por delito, se estima que 81% de las averiguaciones previas iniciadas por homicidio llegan a encarcelación, mientras que el porcentaje nacional alcanza solamente el 27.5%. También la estadística estatal de encarcelamiento por el delito de robo es tres veces mayor que la media nacional, es decir un 34.5 estatal contra un 10.3 nacional.

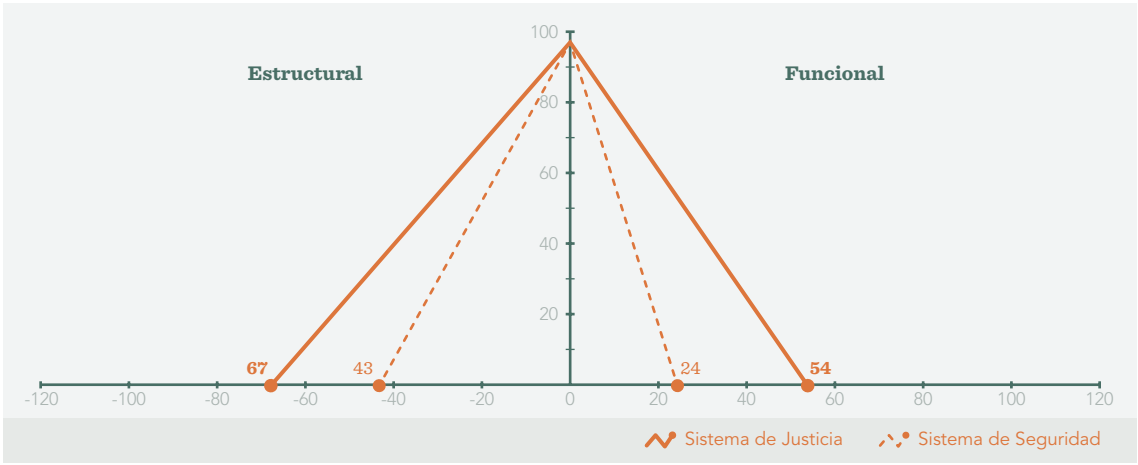
Se reconoce una tendencia negativa en la cantidad de personal con la que cuenta el Ministerio Público. El personal en esta instancia es de 22.4 personas por cada 100 mil habitantes. Particularmente en el caso del personal dedicado a investigación, por cada mil delitos registrados se cuenta con 0.12 peritos y con 2.43 agentes del Ministerio Público. (Ver Gráfica Prisma impune).

Tanto el número de personal como el presupuesto para las dimensiones de seguridad y la de justicia son menores que el promedio nacional. Sin embargo, es importante reconocer que particularmente en la dimensión de sistema de justicia, hay indicadores que muestran la necesidad de mejorar el proceso de desahogo de delitos con causa penal a fin de llevarlos a una sentencia.

Gráfica **Cadena impune San Luis Potosí**



Gráfica **Prisma Impune San Luis Potosí**



Cuadro San Luis Potosí. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	732.6
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	61.9
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	272.2
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	8.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	19.8
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	43.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	8.4
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	11.47
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.49
Policías judiciales por mil delitos registrados	22.88
Policías judiciales por 100 mil hab.	16.8
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	124.9
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	110.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	104.7
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	281.7
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.8
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	39.0
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	9.3
Número de secretarios por Juez	3.3
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	77.6
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.29
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	-
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	133.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	34.5
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	81.0
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	43.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.8
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	0.9
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	96.5

SINALOA

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX, Sinaloa tiene un grado de impunidad de 3, es decir, el nivel de impunidad es alto. Esta entidad se enfrenta a una alta incidencia de delitos graves que convive con una cifra significativamente baja en términos de presupuesto y de personal dedicado a la seguridad.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Sinaloa es uno de los 26 estados en los que la transición al nuevo sistema de justicia penal se encuentra todavía en estado parcial. Su estatus resulta consistente con su reciente adopción, pues el sistema penal acusatorio entró en vigor en 2014. Sin embargo, actualmente, cuenta con un avance de 86% en armonización normativa.

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014) señala que los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Sinaloa son:

1. Robo de vehículos
2. Robo a negocio
3. Otros robos
4. Lesiones
5. Homicidio

De estos cinco delitos, resulta relevante mencionar que Sinaloa es el tercer estado a nivel nacional con mayor incidencia de homicidios. En esta entidad se registran 70.63 homicidios por cada 100 mil habitantes.[47] Del total de homicidios registrados en el país, aproximadamente 5% son cometidos en esta entidad.

Este nivel de homicidios puede explicarse al analizar los delitos más recurrentes dentro de los medios de comunicación: narcotráfico, ejecuciones relacionadas con el crimen organizado y desapariciones.[48]

La cifra negra que se registra en Sinaloa es de 92.3%. Esto indica que la mayor parte de los delitos que se cometen no son denunciados ante las autoridades. Este dato se encuentra dentro del promedio nacional.

ii. Cadena impune

El comportamiento de la cadena impune en Sinaloa sigue una tendencia similar a la cadena impune nacional. Por cada averiguación previa y carpeta de investigación abierta, se aprehende y se sentencia a 0.12 personas.

La gráfica siguiente presenta la cadena impune del estado. A primera vista, resulta evidente que existe una brecha importante entre el número averiguaciones previas iniciadas (33,226) y las causas penales en primera instancia abiertas (8,566). Esto indica que, del total de averiguaciones, sólo 25% se convierte en un proceso penal. Es decir, que 75% se quedan únicamente en la etapa inicial del proceso. Estos resultados hacen referencia al periodo previo a la adopción de Nuevo Sistema de Justicia Penal.

El primer punto crítico en la cadena es que, del total de averiguaciones previas abiertas, sólo 56% tiene una determinación. El segundo punto crítico se observa al comparar a los inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas (21,610) con el número de procesados y/o imputados que se registran en las causas penales en primera instancia. Esta cifra corresponde al 49% de los inculpados registrados en averiguaciones previas. Finalmente, el tercer punto crítico se presenta al comparar el número de procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia (10,628) con el número de sentenciados registrados en las causas penales en primera instancia (4,482). Esta última cifra representa 42% de la

[47] Elaborado con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

[48] (El Debate , 2015)

primera. Son estos tres puntos de la cadena en los que se explica que 33,226 averiguaciones se conviertan en 4,482 sentenciados.

Estos resultados pueden deberse al presupuesto ejercido por la Procuraduría Estatal en este año, pues esta cifra es de 12.3 en contraste con el promedio nacional de 241. Al mismo tiempo, esto se relaciona directamente con el bajo número de personal del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, que es de 18.2, en contraste con el promedio nacional de 33.9. A su vez, los policías judiciales por cada mil delitos registrados es el menor en todo el país (0.39). Esto resulta relevante para Sinaloa dada la gravedad de los delitos que se cometen en la entidad. (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

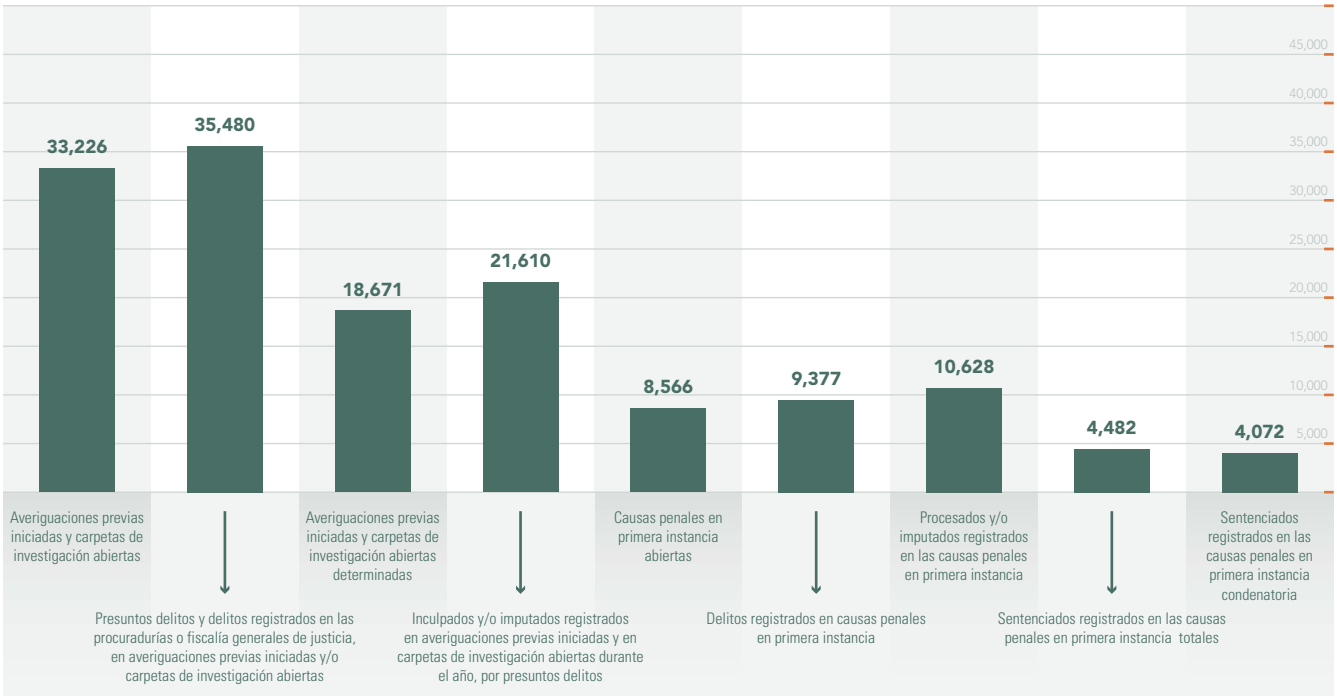
Al comparar el sistema de justicia de la entidad con el de seguridad, se observa que la dimensión más rezagada en un sistema tiene un mejor indicador en la otra y viceversa. En otras palabras, el sistema de justicia tiene un indicador menor en la dimensión estructural que en la funcional; mientras que, el sistema de seguridad tiene un mejor indicador en la dimensión estructural que en la funcional.

En términos comparativos con la media nacional, se observa que, tanto el sistema de seguridad como el de justicia estatal, tienen un mejor indicador que el promedio nacional en su dimensión funcional. Por otra parte, ambos sistemas en Sinaloa tienen un peor indicador en la dimensión estructural en comparación con la media nacional. Esta ventaja del promedio nacional sobre Sinaloa en la dimensión estructural puede deberse a variables previamente mencionadas, como el personal de justicia con el que cuenta la entidad y el presupuesto que ejerce.

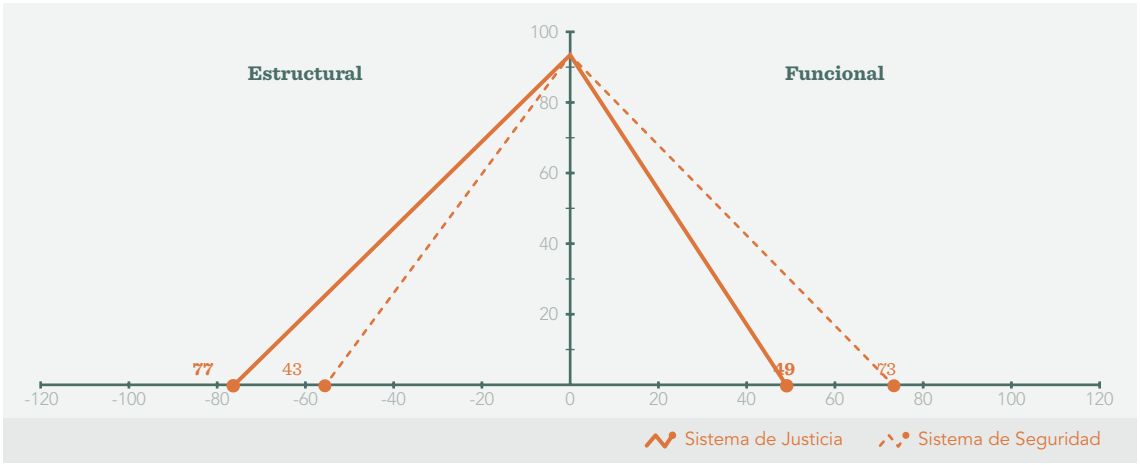
Al observar los datos a nivel desagregado, se encuentra que, en la dimensión estructural del sistema de justicia, en términos de personal total en el Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes, ambos se encuentran en un nivel similar: Sinaloa tiene 35.7 y nacional, 34.3. De la misma forma, el personal penitenciario entre la capacidad instalada es similar en ambos (Sinaloa 0.2 y nacional 0.2). Esta cifra se replica para el personal carcelario entre reclusos. Esto indica que las otras dos variables consideradas en esta dimensión tienen un mayor peso al definir el indicador ,o bien, que la diferencia en estos es muy marcada. En la primera variable, Sinaloa tiene más magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes (6.3) en comparación con la media nacional (3.5). Sin embargo, al comparar los Secretarios en el Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes, el promedio nacional (11.9) resulta mucho mayor que el de Sinaloa (6.8). Esta variable es la causa de la diferencia entre Sinaloa y el promedio nacional en esta dimensión. En la dimensión estructural del sistema de seguridad, se observa que en cuatro de las seis variables que componen esta dimensión, la media nacional es superior a los datos de Sinaloa. La diferencia más significativa se presenta en el personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por cada 100 mil habitantes (181.0) en contraste con 23.4 de Sinaloa y en los policías judiciales por mil delitos registrados, con un valor de 7.72 para el promedio nacional y de 0.39 para Sinaloa. (Ver Gráfica Prisma impune).

Al analizar las cifras arrojadas por los 35 indicadores, es posible afirmar que la carencia principal del sistema de justicia de Sinaloa es el poco personal con el que cuenta en todas sus dimensiones y de todos los tipos. El personal nacional, en muchas de estas variables, no sólo es mayor al de Sinaloa, sino que es que tiene en términos de personal. Ya sea en términos de procuración de justicia como de resguardo de la seguridad. Estos datos dejan ver que es poco el personal que debe enfrentar y solucionar delitos complejos en una entidad cuya incidencia de estos es mayor al promedio nacional.

Gráfica **Cadena impune Sinaloa**



Gráfica **Prisma Impune Sinaloa**



Cuadro Sinaloa. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,216.0
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	73.9
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	12.3
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.7
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	25.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	18.2
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	8.2
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.74
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.31
Policías judiciales por mil delitos registrados	0.39
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.5
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	-
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	23.4
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	22.8
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	21.3
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	157.0
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	6.3
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	35.7
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	6.8
Número de secretarios por Juez	1.1
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	46.3
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.26
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.3
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.4
Porcentaje de sentencias condenatorias	90.9
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	11.48
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.4
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	78.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	10.8
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	11.1
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	40.5
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.5
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	1.1
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	92.3

SONORA

El estado de Sonora se ubica con nivel 2 en la escala de impunidad con otras cinco entidades, es decir, es de aquellos estados que cuentan con impunidad media. En él se registran 1,209.6 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes. Esto se acerca al promedio del país el cual es de 1,444.9 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

El Sistema Penal Acusatorio en Sonora aún no entra en vigor por lo que no hay un proceso activo de operación. La implementación del mismo se planea comience en el 2016. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones de CIDAC que realizaron en octubre de 2014, la entidad tenía un 71% de avance en la armonización normativa ocupando el lugar 26 en avance de la implementación entre los 32 estados.[49]

Con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Sonora son:

1. Robo de vehículo
2. Otros robos
3. Incumplimiento de asistencia familiar
4. Lesiones
5. Daño a la propiedad

También es posible reconocer a través de los medios de comunicación delitos como narcomenudeo y ejecuciones.[50] Además se documentan niveles considerables de delitos relacionados con violencia familiar (6.49% de los delitos de la entidad), así como daño a la propiedad (8.47% de los delitos).[51] Otro delito que destaca es el de homicidio (3.62% de los delitos estatales). Sonora se encuentra en la séptima posición a nivel nacional al estimarse 46.84 homicidios por cada 100 mil habitantes.

La cifra negra en Sonora es de 87.9%, de acuerdo con información de INEGI. Dicha cifra representa un porcentaje menor al promedio nacional durante el 2014 el cual fue de 92.8%. Esto indica un menor número delitos que no son denunciados ante las autoridades a diferencia de otras entidades.

ii. Cadena impune

La cadena impune permite identificar el volumen de casos que existentes desde que inicia la averiguación previa hasta obtener una sentencia. En el caso el caso de Sonora, se contabilizaron 31,051 averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas durante el 2013. De ellas, se llegó a alguna determinación en el 71% de los casos, es decir, en 29% fueron descartados. Como se puede observar en la gráfica siguiente en total 22,227 averiguaciones fueron determinadas. (Ver Gráfica cadena impune).

La diferencia entre carpetas de investigación abiertas y aquellas que fueron finalmente determinadas sigue una tendencia decreciente, aunque con una reducción menor al promedio nacional. Es importante destacar el número de inculpados o imputados registrados en esas averiguaciones con 30,757. Esto quiere decir que por cada investigación a la que se llegó a una determinación, en promedio se encontraron 1.38 inculpados por delito.

Conforme a la tendencia en los siguientes pasos del proceso de la cadena impune, se registra una caída importante en el número de causas penales. Se contabilizan 13,385 casos que acreditaron causas penales, es decir, 43% del total de averiguaciones inicialmente abiertas y el 60% de las que obtuvieron algún tipo de determinación.

---

[49] Fuente: Proyecto Justicia. (2014). Sonora. Perfil de seguridad y justicia. Consultado en octubre, 2015, creado por CIDAC, apoyado por USAID Sitio web: http://proyectojusticia.org/datos/public/24-Sonora.html

[50] Diario Sonora, 2015

[51] Fuente: INEGI. (2014). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2014. INEGI. 2014.

En Sonora, el trabajo para llevar las carpetas a investigación muestra consistencia y desahogo en los casos. Sin embargo, el número disminuye notablemente al presentarse en causas penales. Es posible atribuir esto a una saturación de los jueces, pues por cada juez se estiman 157.5 causas penales, esto es tres veces mayor a la media nacional que es de 51.7.

Finalmente, 58% de los procesados registrados en las causas penales llega a una sentencia. Asimismo, se reconoce una alta proporción de sentencias con resolución en contra de los acusados. De 9,463 sentencias, 8,796 tuvieron una sentencia condenatoria, es decir el 93% de las veces.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Sonora cuenta con valores significativamente negativos en la dimensión estructural en comparación con la dimensión funcional. Aunque destaca que en ambas dimensiones se presenta una mayor deficiencia en la subdimensión del sistema justicia. Como se mencionó con anterioridad se percibe un mejor nivel de respuesta ante los casos durante el proceso que involucra al sistema de seguridad.

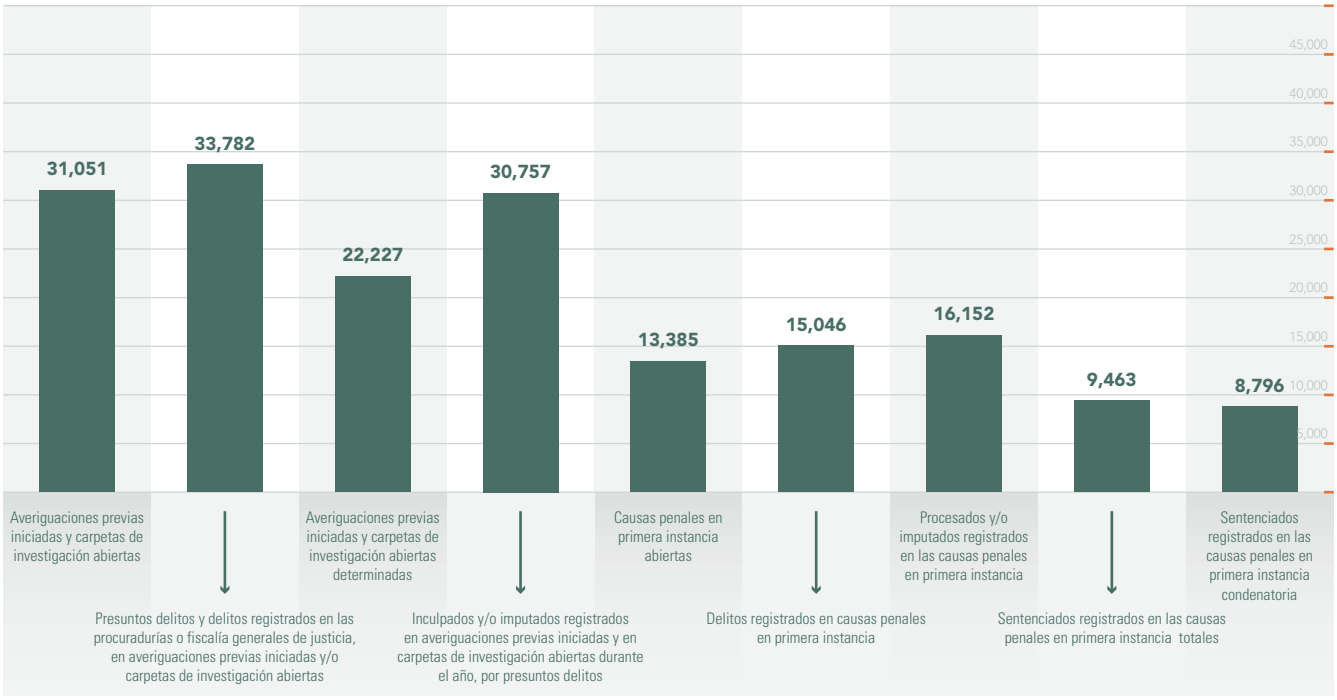
En la entidad del total de ingresos penitenciarios, 71.5% cuentan con una sentencia, el cual es un porcentaje alto frente al 58.4% de la media nacional. Asimismo, el 35.3% de los reclusos no cuentan con una sentencia en primera instancia esto se encuentra dentro del promedio del país. Además, el 43% de las carpetas de investigación abiertas llegan a causas penales en la primera instancia judicial. Un mejor desempeño en la dimensión de justicia empata con mayor presupuesto ejercido por el Tribunal Superior de Justica y Consejo de la Judicatura por cada 100 mil habitantes que a nivel nacional y el de la Procuraduría General de Justicia. También se cuenta con una mayor cantidad de personal en el sistema judicial. Cada juez cuenta con la ayuda de 4.1 secretarios en promedio.

En Sonora se registran 1,209.6 presuntos delitos por cada 100 mil habitantes, una cantidad menor a la media nacional que es de 1,445. En el caso del porcentaje de encarcelados por delito, se estima que 45.6% de las averiguaciones previas iniciadas por homicidio llegan a la encarcelación del inculpado. Mientras que para uno de los delitos más comunes en la entidad como lo es el robo, se registra que el 48.2% llega al mismo desenlace, porcentaje superior a los niveles nacionales.

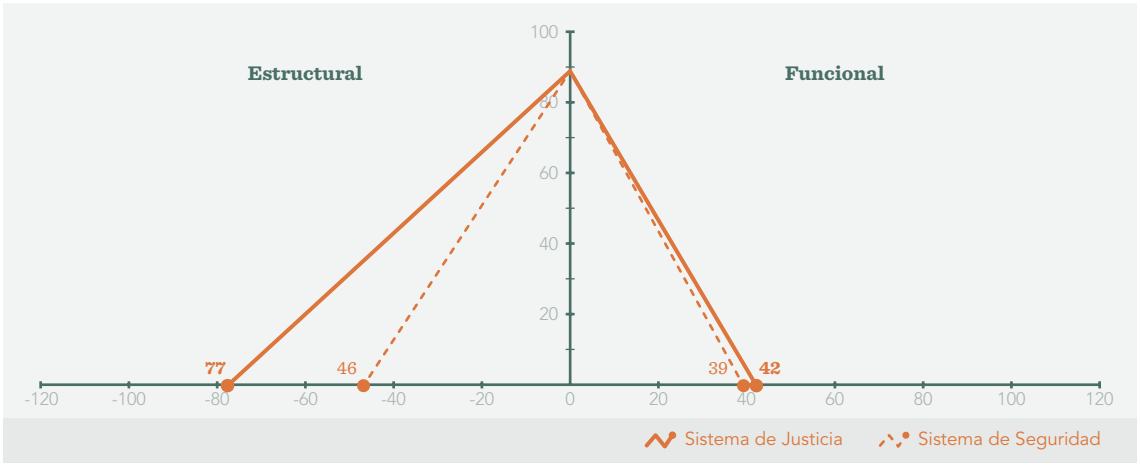
Así como se identifica un desempeño positivo en el ámbito judicial, también se reconoce una tendencia negativa en seguridad. En el caso del Ministerio Público, se identifica un nivel más bajo que el promedio de 2.9 personas por cada 100 mil habitantes. Particularmente en el caso del personal dedicado a investigación, por cada mil delitos registrados se cuenta con 0.12 peritos y con 2.44 agentes del Ministerio Público. (Ver Gráfica Prisma impune).

Para el caso del personal destinado a funciones de seguridad pública se identifican 32.3 por cada 100 mil habitantes. Entre el personal de primer nivel, intermedio y operativo se cuenta con 32.3 personas por cada 100 mil habitantes que la quinta parte de la media nacional. Entre el personal operativo, se cuenta con 15 agentes por cada 100 mil habitantes que es la décima parte en comparación con 152 a nivel nacional.

Gráfica **Cadena impune Sonora**



Gráfica **Prisma Impune Sonora**



Cuadro Sonora. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,209.6
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	72.9
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	324.1
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.4
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	8.3
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	22.4
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.9
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.43
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.12
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	7.9
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	32.3
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	32.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	15.0
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	218.6
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.0
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	36.8
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	12.3
Número de secretarios por Juez	4.1
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	157.5
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.43
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.1
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.6
Porcentaje de sentencias condenatorias	93.0
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	26.04
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.5
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	71.5
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	48.2
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	45.6
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	35.3
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.7
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.6
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	87.9

TABASCO

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX, Tabasco se ubica en el grupo 3 con un grado de impunidad alta, y se caracteriza por su contraste en la dimensión funcional del sistema de seguridad y de justicia, en comparación con la media nacional.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Tabasco actualmente se encuentra en proceso de transición hacia el Sistema Penal Acusatorio, el cual comenzó en 2012. Actualmente opera de manera parcial dentro del territorio estatal.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Tabasco son:

1. Lesiones
2. Robo a transeúnte en vía pública
3. Daño a la propiedad
4. Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar
5. Robo a casa habitación

Aunado a lo anterior, en los últimos años, la entidad se ha caracterizado por tener una incidencia alta en delitos relacionados con el robo y extracción ilegal de hidrocarburos.

En lo que respecta a la situación de derechos humanos en la entidad, Human Rights Watch ha analizado casos de tortura a lo largo del país, y encontró un patrón importante en cinco estados incluyendo Tabasco. Al detener a una persona cometiendo un delito en flagrancia, es incomunicada, y después llevada a centros de detención militar o policial, en donde se le tortura para que confiese crímenes de perfil más alto, que puedan ser clasificados como delincuencia organizada.

Es importante mencionar que en Tabasco se registra una cifra negra de 90.6%, lo que representa una gran cantidad de delitos no registrados oficialmente.

ii. Cadena impune

El estado de Tabasco manifiesta una conducta en la "cadena de impunidad" muy diferente al de la tendencia nacional. Como se observa en la gráfica 1, en 2013 tan solo el 12% de las averiguaciones previas iniciadas, y carpetas de investigación abiertas, llegan a ser determinadas por el Ministerio Público para pasar a la siguiente etapa judicial, ya sea el ejercicio (o no ejercicio) de la acción penal, o el archivo temporal de la investigación por falta de elementos. Estos datos que contrastan con el parámetro nacional, ya que, en promedio, 74% de las investigaciones abiertas son determinadas.

En lo que respecta al número de personas que se encuentran en un proceso judicial, los datos indican que solo 3,940, de un total de 37,060 inculpados y/o imputados registrados en investigaciones abiertas, son sujetos a proceso. Asimismo, se registra que, de este número de inculpados, solo el 6% son sentenciados (de manera absolutoria y condenatoria), y tan solo el 5% recibe una sentencia condenatoria. (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

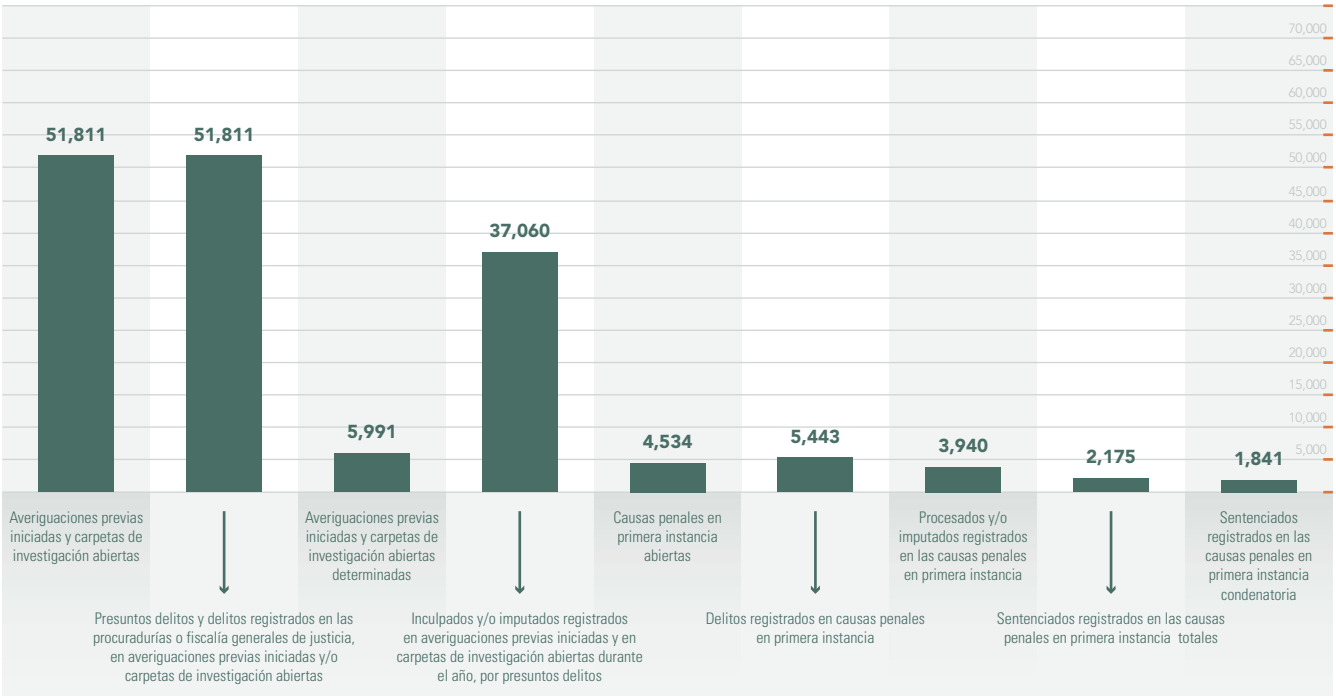
De acuerdo con el índice de impunidad del estado, la conducta de las variables utilizadas, muestra que la dimensión estructural de seguridad es muy similar al promedio nacional, mientras que la estructura del sistema de justicia se posiciona 6 puntos arriba de la media. Esto significa que, con base en el parámetro nacional, Tabasco cuenta con personal suficiente para la impartición de justicia (magistrados, personal en tribunales superiores, secretarios y personal penitenciario). (Ver Gráfica Prisma impune).

Por otro lado, se observa que la dimensión funcional del sistema de seguridad y de justicia, se encuentra por debajo del promedio. De acuerdo con las variables contempladas para calcular la funcionalidad del sistema de seguridad, la entidad tuvo una incidencia de 2,314 presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes en 2013, cifra situada por arriba de la media nacional (1,523 por cada 100

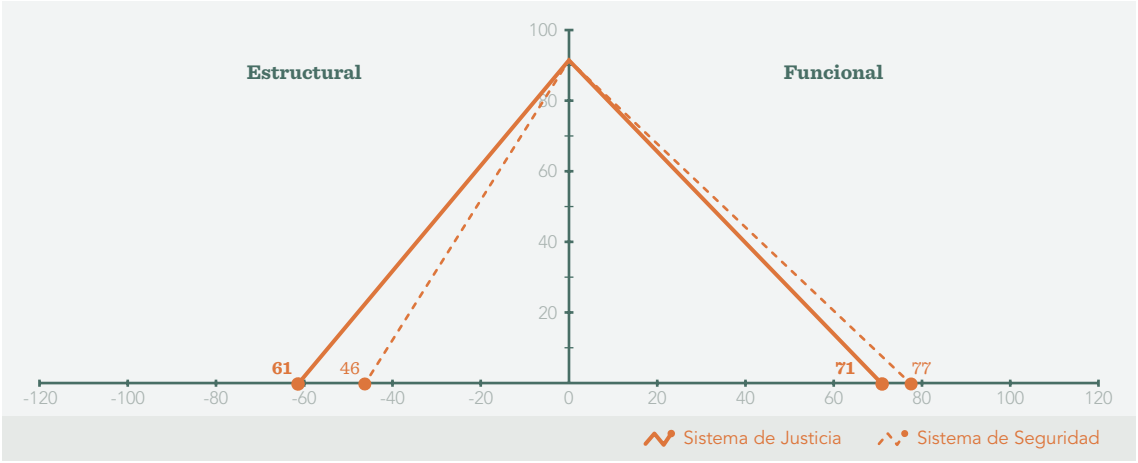
mil habitantes). Asimismo, se reporta que, de los 14,685 casos de robo registrados en procuradurías y fiscalías locales, solo hubo 1,393 ingresos penitenciarios (9%) por el delito de robo.

En lo que respecta a la funcionalidad el sistema de justicia, se registra que solo el 9% de las investigaciones abiertas, son sujetas a un proceso judicial en primera instancia. Asimismo, existe un problema con la resolución del estatus judicial de las personas que ingresan a los centros penitenciarios, ya que solo la mitad recibieron una sentencia (absolutoria o condenatoria); mientras que del total de la población carcelaria, se destaca que el 55% aún se encuentra en proceso de determinación de sentencia en primera instancia.

Gráfica **Cadena impune Tabasco**



Gráfica **Prisma Impune Tabasco**



Cuadro Tabasco. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	2,219.4
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	93.7
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	273.5
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.5
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	5.2
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	48.6
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	6.0
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.68
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.38
Policías judiciales por mil delitos registrados	7.33
Policías judiciales por 100 mil hab.	16.3
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	40.3
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	303.8
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	239.0
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	230.2
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	191.9
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	48.5
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	13.4
Número de secretarios por Juez	3.0
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	43.2
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.09
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	0.9
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.6
Porcentaje de sentencias condenatorias	84.6
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	3.55
Ingresos penitenciarios entre condenados	2.0
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	58.0
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	9.5
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	28.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	55.3
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	0.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	1.0
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	90.6

TAMAULIPAS

Según los resultados del IGI-MEX, Tamaulipas se encuentra en un grado de impunidad de 4, es decir, el más alto de los cuatro niveles del índice y un grado arriba del promedio nacional. Esta entidad tiene distintas carencias generalizadas tanto en términos de su sistema de seguridad como de procuración de justicia, a la vez que se enfrenta a una comisión de delitos graves.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Tamaulipas, al igual que otros 25 estados, se encuentra en un grado de operación parcial del Nuevo Sistema de Justicia Penal. Actualmente cuenta con un avance en armonización normativa de 86% desde su implementación en 2013.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014) indica que los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Tamaulipas son:

1. Robo de vehículos
2. Robo a casa habitación
3. Robo a negocio
4. Otros robos
5. Lesiones

En Tamaulipas se han registrado casos de abusos graves hacia los migrantes. Uno de los casos que mejor ejemplifica esta situación se presentó en 2010 cuando 72 migrantes fueron asesinados por miembros del Cártel de Los Zetas tras negarse a trabajar para esta organización criminal.[52] En este sentido, la CNDH emitió una recomendación (80/2013) dirigida a la Procuraduría General de la República y al Gobierno del Estado de Tamaulipas, por irregularidades en el levantamiento de los cadáveres, en el desarrollo de la investigación y en el tratamiento de los cuerpos. Tamaulipas presenta también desplazamientos forzados debido a amenazas por parte delincuencia organizada.[53]

En los últimos cinco años, la CNDH ha emitido recomendaciones a autoridades locales por las siguientes violaciones a derechos humanos:[54] indebida procuración de justicia en el caso de una desaparición involuntaria (21/2014); indebida procuración de justicia en un caso de trata de personas (63/2013) y tortura en el Centro de Ejecución de Sanciones en el municipio de Mante (91/2012).

La cifra negra que se registra en Tamaulipas es de 91.9%. Esto indica que la mayor parte de los delitos que se cometen en la entidad no son denunciados ante las autoridades.

ii. Cadena impune

La cadena impune de Tamaulipas tiene una tendencia distinta a la de la media nacional. En esta entidad, se observa que los cuatro primeros procesos de la cadena mantienen un nivel estable de casos; mientras que, la tendencia de la cadena impune nacional tiene una tendencia decreciente en sus nueve procesos, por su parte, entre el cuarto y el quinto proceso el número de casos disminuye de manera abrupta y se mantiene en ese rango en los siguientes procesos. Resulta relevante mencionar que el número de averiguaciones previas iniciados y carpetas de investigación abiertas es igual al número de averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas determinadas y al número de presuntos delitos y delitos registrados en la procuraduría en averiguaciones previas iniciadas o carpetas abiertas. Es decir, que el proceso inicial de la cadena no tiene problemas de rezago. Dado que Tamaulipas se encuentra en el nivel de impunidad más alto, estas cifras señalan que claramente el problema se da de forma profunda en la última etapa del proceso de procuración de justicia.

---

52 (Periodistas de a Pie, 2010)

53 (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2014)

54 (CNDH, s.f.)

La gráfica siguiente presenta la cadena impune de Tamaulipas. En ésta se confirma la expectativa anteriormente planteada: el factor más importante para el alto nivel de impunidad de la entidad se presenta de forma posterior al proceso preparatorio y de investigación. Por 36,867 averiguaciones previas determinadas, sólo hay 3,895 causas penales en primera instancia abiertas. Por los 43,026 inculpados o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas abiertas, sólo hay 4,902 procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia. Y finalmente, por estos 4,902 procesados, únicamente hay 2,042 sentenciados en las causas penales en primera instancia totales. En la entidad, por cada averiguación previa y carpeta de investigación abierta, se aprehende y se sentencia a 0.05 personas.

Estas cifras pueden ser indicio de que el problema de Tamaulipas se encuentra muy enfocado en dar seguimiento a los delitos cometidos en la entidad o que las averiguaciones previas tienen un proceso de determinación que, tiene como objetivo principal atender todos los delitos pero que no brinda los elementos suficientes para abrir causas penales.

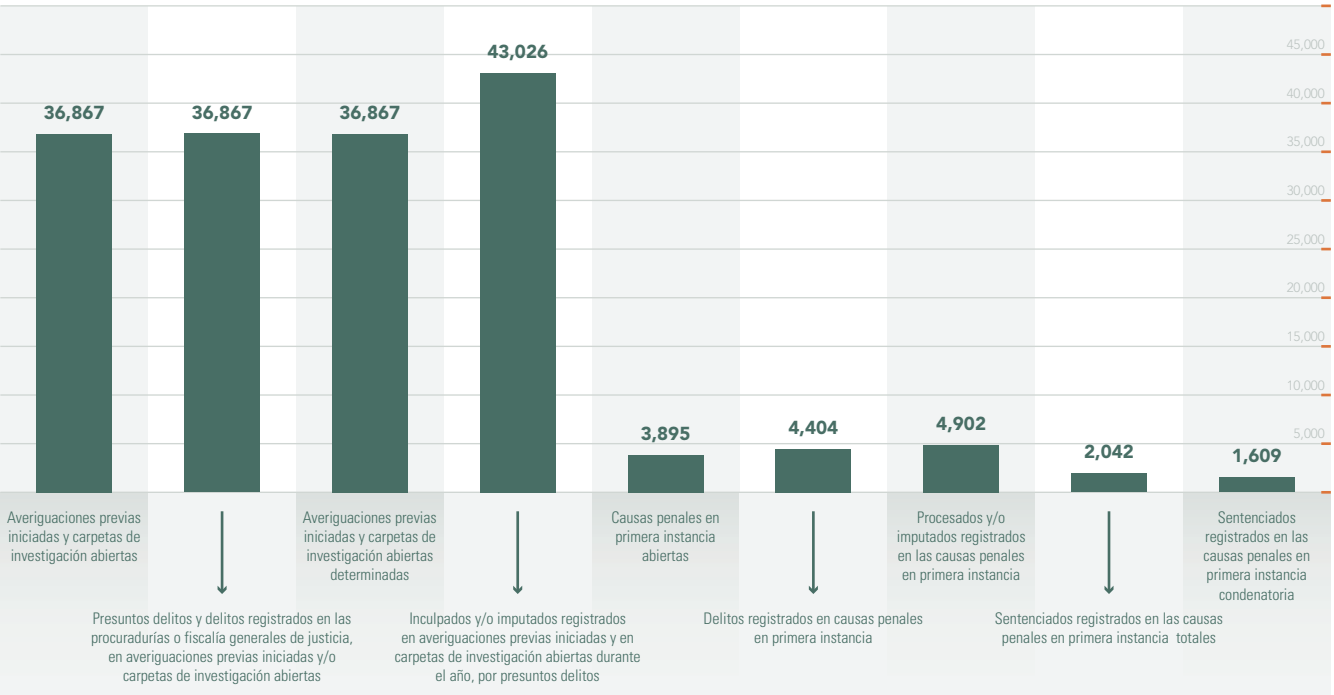
Una posible explicación para el comportamiento de la cadena impune es el número de policías judiciales por cada 100 mil habitantes (0), en comparación con el promedio nacional de 11.1. A su vez, el personal total del Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes es menor en Tamaulipas (22.1) en comparación con la media nacional (34.3). Esta tendencia en el nivel de personal de Tamaulipas se replica para personal tanto del Ministerio Público, como en la Procuraduría y el personal de justicia. En este mismo sentido, el porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves es claramente más bajo (1.3%) que el del promedio nacional (14.8%).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

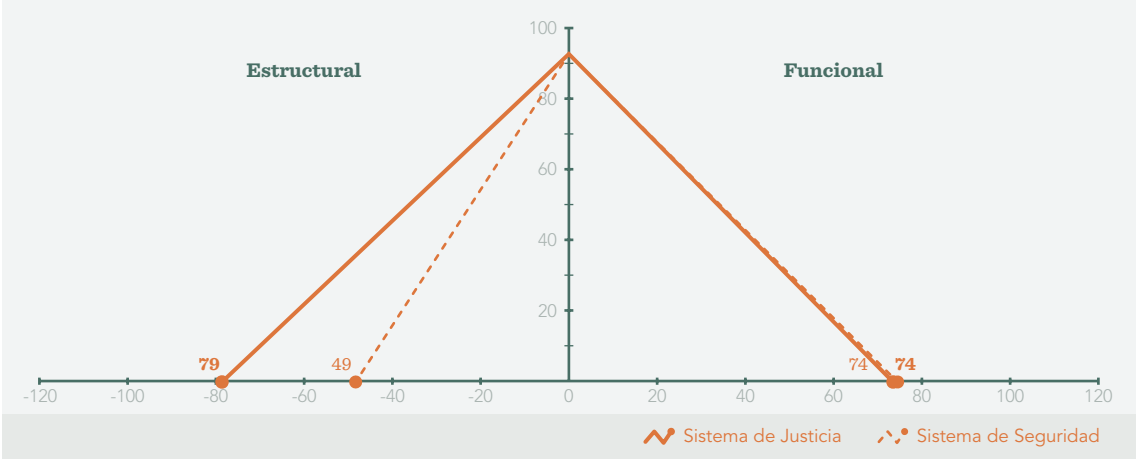
Al comparar el sistema de justicia de la entidad con el de seguridad, se observa que ambos se encuentran en un nivel muy similar en la dimensión funcional. Por otra parte, en la dimensión estructural, el sistema de justicia tiene un indicador significativamente más negativo que el de seguridad. Es decir, que al tomar en cuenta ambas dimensiones, el sistema de seguridad es menos impune que el de justicia. Si se compara el valor de estos indicadores respecto al promedio nacional, se observa que la dimensión estructural de ambos sistemas estatales tiene un puntaje más negativo. En términos de la dimensión estructural, de forma general, el sistema de seguridad tanto de Tamaulipas como nacional, tiene un mejor indicador que el de justicia. En este sistema, la diferencia entre los indicadores nacionales y los estatales no es importante, ambos presentan valores muy cercanos. (Ver Gráfica Prisma impune).

Al analizar los datos a nivel desagregado, se observa que, en la dimensión estructural del sistema de justicia, el Personal de las Procuraduría por cada 100 mil habitantes de Tamaulipas (59.1) es menor al nacional (75.7). A su vez, el personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por cada 100 mil habitantes es considerablemente menor en la entidad, 66.7 en comparación con 181.0 a nivel nacional. Sin embargo, en la dimensión estructura del sistema de justicia, el número de magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes, los Secretarios en el Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes, el personal penitenciario entre capacidad instalada y el personal carcelario entre reclusos presentan valores similares a la media nacional. La única variable de esta dimensión que tiene una diferencia importante con el promedio es el personal total en el Tribunal Superior de Justicia por cada 100 mil habitantes, el cual es de 22.1 en la entidad y de 34.3 a nivel nacional. Por otro lado, en la dimensión funcional del sistema de seguridad se observa que el porcentaje de encarcelados por robos (11.9) y por homicidios (5.6) entre averiguaciones previas es considerablemente menor en el estado que el promedio nacional (10.3 y 27.5, respectivamente). En la dimensión funcional del sistema de justicia, la única diferencia notable que se presenta es el porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios. En este caso, el porcentaje de Tamaulipas (70.5) es mayor al del promedio nacional (58.41).

Gráfica **Cadena impune Tamaulipas**



Gráfica **Prisma Impune Tamaulipas**



Cuadro Tamaulipas. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	1,065.1
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	59.1
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	133.0
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.6
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	1.3
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	23.3
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	4.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	4.34
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	42.9
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	66.7
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	54.4
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	53.7
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	125.8
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.1
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	22.1
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	13.3
Número de secretarios por Juez	4.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	35.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.11
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.3
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.4
Porcentaje de sentencias condenatorias	78.8
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	4.36
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.8
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	70.5
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	5.6
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	11.9
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	-
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	2.2
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	0.9
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	91.9

TLAXCALA

La entidad se ubica en la media nacional en el índice de impunidad, posicionándose en el grupo 3 de impunidad alta en los resultados del IGI-MEX. Tanto la dimensión funcional como la estructural muestran deficiencias, principalmente en las subdimensiones Sistema de Justicia Funcional y Sistema de Seguridad Estructural. A continuación, se describen los principales hallazgos.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Tlaxcala continúa en su transición hacia el Sistema Penal Acusatorio, mismo que entró en vigor en 2014 y que actualmente opera de manera parcial con un 71% de avance en armonización normativa.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Tlaxcala son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a casa habitación
4. Robo a negocio
5. Otros robos

Por otro lado, información de la PGR que las averiguaciones previas por trata de personas han aumentado 600% de 2008 a 2014, y Tlaxcala se encuentra entre los cinco estados a nivel nacional con mayor número de denuncias.[55]

Tlaxcala registra una cifra negra de 92%, lo que habla de una desconfianza por parte de las víctimas hacia el sistema de justicia para denunciar el delito, aunado de una deficiencia de personal en las calles dedicado a la seguridad pública, únicamente destinan 93 personas a estas funciones por cada 100 mil habitantes.

ii. Cadena impune

Al revisar la cadena de impunidad es muy claro identificar el rezago en dos momentos específicos. El primero, del total de denuncias o querellas que llegan al Ministerio Público (7,840) sólo se les da respuesta al 37% de ellas (2,906), el 63% restante se acumulan para el próximo año. Este aplazamiento o desfase sugiere que la sub dimensión estructural sistemas de seguridad es ineficiente. Tlaxcala ocupa el segundo lugar con el menor número de Ministerios Públicos a nivel nacional, al contar únicamente con 1.2 agencias por cada 100 mil habitantes. En este mismo sentido, únicamente tiene 6 agentes en el Ministerio Público por cada mil delitos registrados, por lo tanto, cada agente atiende 167 delitos anualmente, dedicándole un aproximado de 1.4 días hábiles al año a cada delito.

El segundo problema evidente es el rezago existente entre el número de procesados y el número de sentenciados durante el 2013. Del total de procesados, únicamente tienen sentencia el 14%; ¿Qué sucede con el 86% restante? Probablemente se acumulan para el siguiente año, generando una bola de nieve. Algunos números relevantes que podrían explicar lo anterior: Tlaxcala tiene 2.5 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes, lo que podría estar ocasionando que el 49.8% de los reclusos no tengan sentencia en primera instancia y que, del total de ingresos penitenciarios, el 57.8% no tengan sentencia.

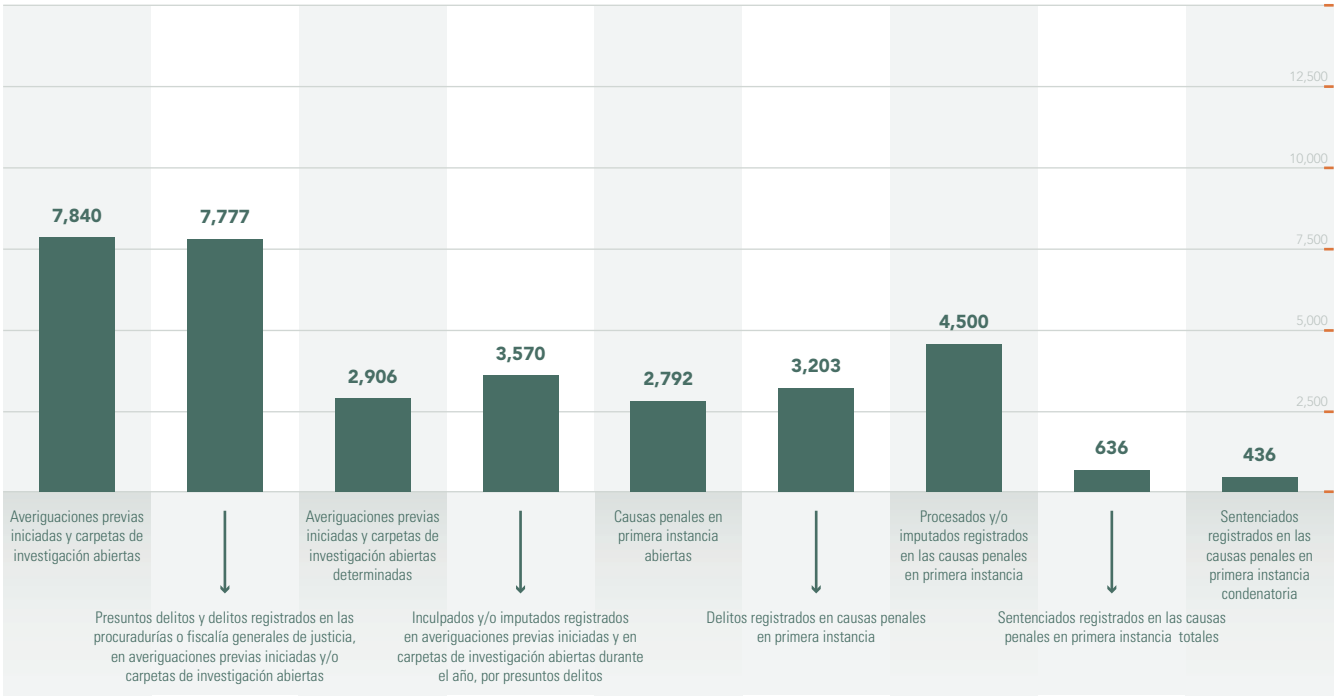
Por otra parte, la cadena también describe otras ineficiencias, en un año, hay 26% más procesados que inculpados en ese mismo año, lo que indica que se están procesando a personas de años anteriores. Pese a que esto podría significar una ventaja, el problema se acarrea en la siguiente etapa del proceso, esto es, en el número de procesados anualmente, 86% de los ellos no reciben sentencia. (Ver Gráfica Cadena impune)

[55] (Animal Político, 2015)

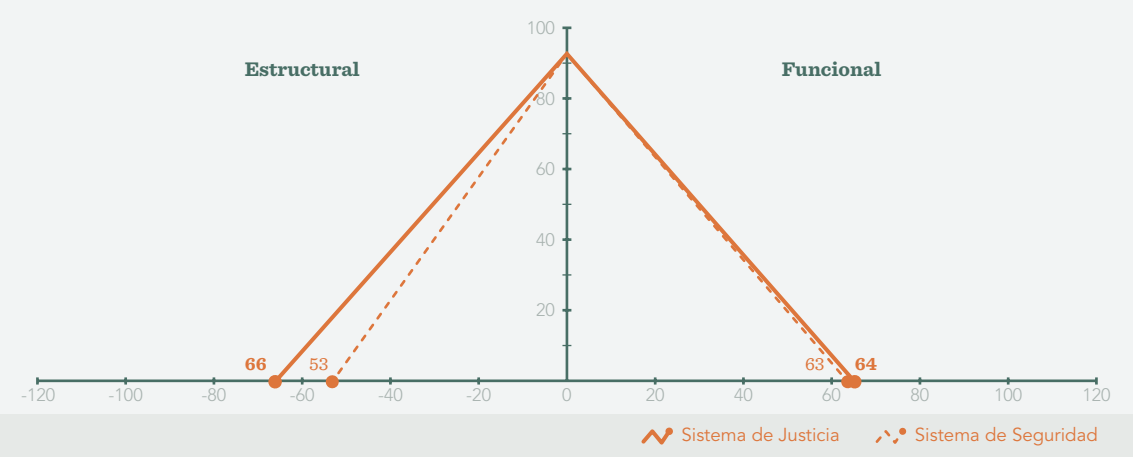
iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

Por su parte, el prisma de impunidad refleja, en términos generales, el grado de impunidad de Tlaxcala con respecto al nacional. En las subdimensiones Sistemas de Justicia, tanto en la Funcional como en la Estructural, Tlaxcala beneficia la tendencia nacional, sin embargo, resulta necesario destacar que esto no indica que la entidad no tenga problemas en estos rubros, como se explicó anteriormente, ambas sub dimensiones desencadenan cuellos de botella en la cadena de impunidad. En sentido opuesto, la subdimensión Sistemas de Seguridad Estructural aporta una tendencia negativa en el nivel de impunidad nacional. Las cifras indican que la entidad ocupa el quinto lugar a nivel nacional con el menor número de personal en las procuradurías de justicia, 43.6 por cada 100 mil habitantes. En esta misma línea, el estado cuenta con 93 personas destinadas a funciones de seguridad pública por cada 100 mil habitantes, estadística promedio menor a la reportada a nivel nacional (Ver Gráfica Prisma impune).

Gráfica **Cadena impune Tlaxcala**



Gráfica **Prisma Impune Tlaxcala**



Cuadro Tlaxcala. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	630.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	43.6
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	105.5
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	13.3
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	31.3
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.04
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	6.04
Policías judiciales por mil delitos registrados	22.37
Policías judiciales por 100 mil hab.	14.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	53.8
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	106.1
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	93.0
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	90.4
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	144.9
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.5
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	32.4
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	8.2
Número de secretarios por Juez	3.3
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	90.1
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.36
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	4.0
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	68.6
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	5.61
Ingresos penitenciarios entre condenados	3.5
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	42.2
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	10.6
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	18.2
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	49.8
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.1
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	0.8
Personal carcelario entre reclusos	0.4
Cifra negra	92.0

VERACRUZ

Veracruz tiene un grado de impunidad de 4, es decir, el más alto de los cuatro niveles del índice y un grado arriba del promedio nacional de acuerdo con los resultados del IGI-MEX. Esta entidad tiene características contrastantes tanto al interior de su sistema de justicia como en el de seguridad. Por una parte, presenta valores superiores a la media nacional en algunas variables de interés; por otro, hay variables que resultan alarmantes al ser claramente inferiores a la tendencia nacional.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Veracruz forma parte del 81% de las entidades del país cuya operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se encuentra en operación parcial. En términos de armonización normativa, su avance es de 43% desde su implementación en 2013.

Al revisar las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014) se encuentra que los cinco delitos del fuero común más frecuentes en Veracruz son:

1. Lesiones
2. Daño a la propiedad
3. Robo de vehículos
4. Robo a casa habitación
5. Otros robos

Durante los últimos años, los abusos y asesinatos de periodistas en Veracruz han ido en aumento. De acuerdo con una solicitud de información dirigida a la Procuraduría General de la República en marzo de 2014, se menciona que, de 2010 a 2014, se registraron cuatro desapariciones y nueve homicidios de periodistas.[56]

La cifra negra que se registra en la entidad es de 91.6%. Lo cual indica, al igual que el valor promedio nacional, que la mayor parte de los delitos que se cometen en Veracruz no son denunciados ante las autoridades.

ii. Cadena impune

La cadena impune de Veracruz tiene una tendencia similar a la de la media nacional. En esta entidad, se observa una tendencia decreciente en el número de casos que pasan del primer proceso al último. Sin embargo, en contraste con la media nacional, la pérdida de casos de Veracruz se da principalmente en el tercer proceso; es decir, en el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas con determinación. Si se compara esta cifra con la cantidad de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, se observa que las que cuentan con determinación son apenas el 34% del total. Esto puede indicar que la capacidad de investigación y los procesos preparativos se están encontrando con obstáculos al interior del sistema de justicia y de seguridad. Otro proceso dentro de la cadena en el que el número de casos que llegan a sentencia disminuye, es en las causas penales en primera instancia abiertas. Éstas son apenas el 23% de las averiguaciones previas y carpetas de investigación con determinación y el 8% de las averiguaciones previas y carpetas iniciadas. Esto refuerza la hipótesis de que el proceso de investigación de los delitos enfrenta carencias o dificultades en esta entidad.

A su vez, se observa que el total de procesados y/o imputados registrados en las causas penales es de 9,036; mientras que el total de inculpados y/o imputados registrados en las averiguaciones previas es de 52,464. Esta cifra se reduce a 3,228 sentenciados; es decir, un 35% de la cifra de procesados en las causas penales y 6% del total de inculpados en las averiguaciones previas. Estas cifras indican que en el sistema de justicia tiende a culpar más de lo que castiga, pues por cada inculpado hay un 0.06 sentenciados. Esto puede deberse a que la inculpación de personas en los delitos denunciados puede percibirse como mayor acción y menor impunidad por parte del sistema de seguridad;

[56] (Procuraduría General de la República, 2014)

sin embargo, si esta cifra no se traduce en procesados y sentenciados, resulta más una alerta que una práctica positiva.

Las diferencias en los últimos cinco procesos no resultan tan alarmantes como aquellas anteriormente presentadas. En estas últimas es posible observar que por cada causa penal abierta en primera instancia se sentencia a 0.47 personas. Del total de sentenciados (3,228), la mayoría (2,890) recibe una sentencia condenatoria (Ver Gráfica Cadena impune).

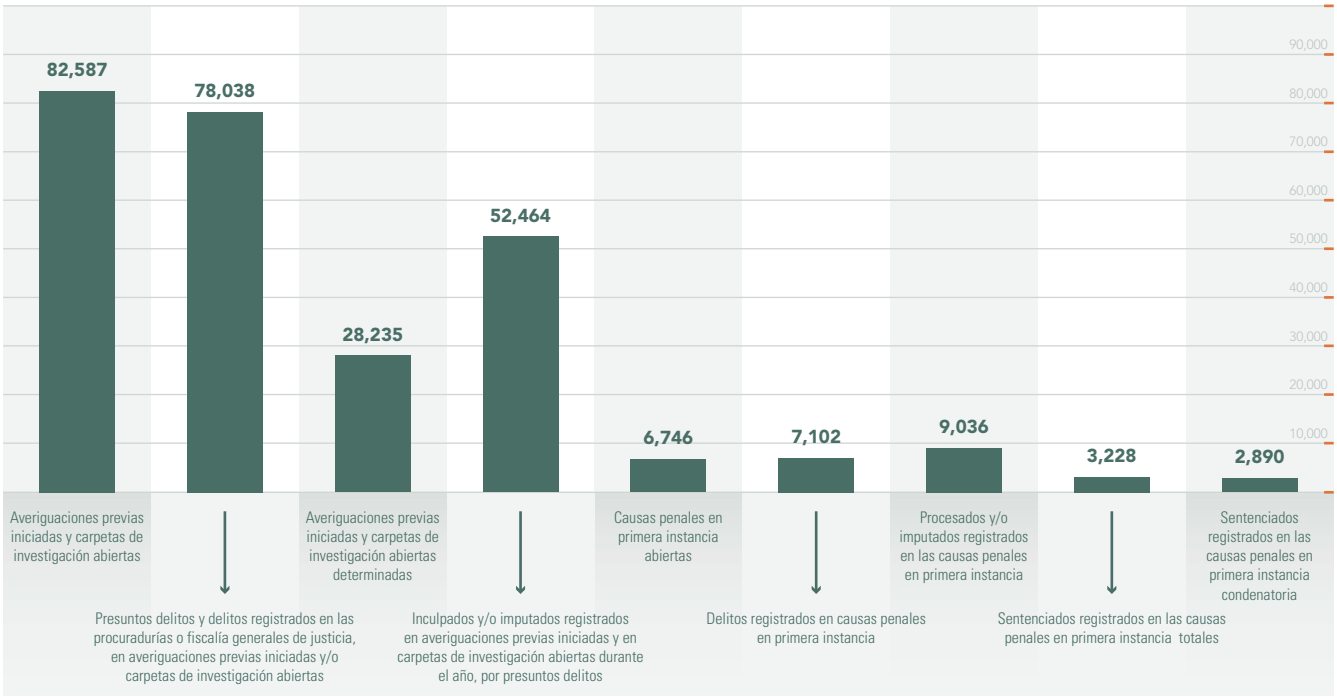
Algunas variables que pueden ofrecer una explicación respecto a la situación de Veracruz es el Presupuesto ejercido por la Procuraduría General de Justicia per cápita, cifra que tiene un valor a nivel nacional del 241, mientras que en la entidad es de 130.7. Un menor ejercicio del presupuesto en procuración de justicia, sin duda, tiene incidencia en otras variables como el personal destinado a cada proceso de la cadena penal.

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

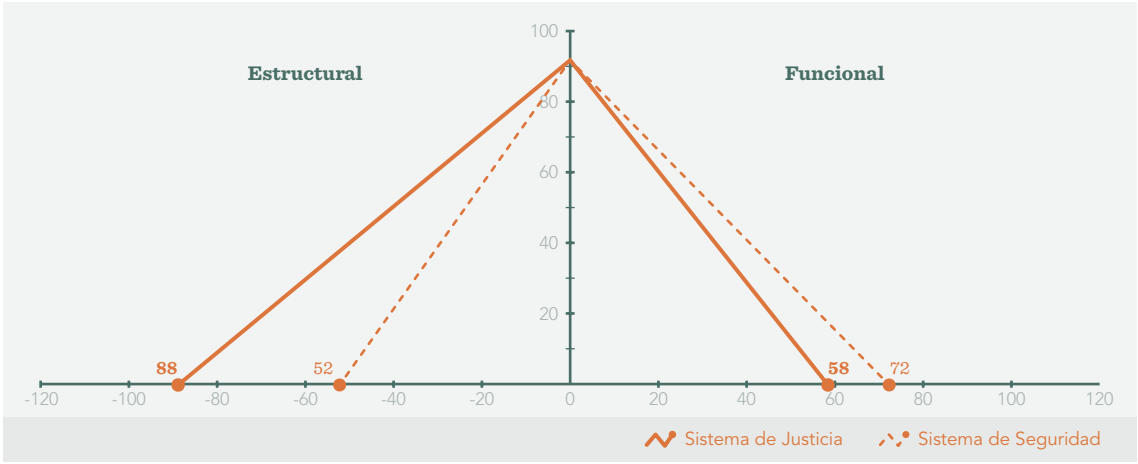
Los indicadores de impunidad, tanto en el sistema de justicia como en el de seguridad, apuntan a valores negativos significativamente mayores a la media nacional. Es decir, en ambos sistemas Veracruz presenta carencias y fallas importantes. Por un lado, se observa que, en la dimensión estructural, el sistema de justicia presenta un peor indicador que el de seguridad. Por otro, en la dimensión funcional el sistema mejor calificado es el de seguridad. Sin embargo, la diferencia entre estos dos sistemas en esta dimensión no es tan pronunciada como la que se presenta en la dimensión estructural. En términos generales, esto indica que el sistema de justicia tiene mayores condiciones que favorecen impunidad que el de seguridad.

Uno de los indicadores que resulta relevante en la entidad es la cantidad de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes. A pesar de ser una cifra notablemente menor al promedio nacional, el grado de impunidad que hay en la entidad es significativamente mayor a la media. Estos datos pueden llamar la atención hacia la estructura del sistema de justicia y de seguridad de Veracruz, pues ante un menor nivel de delitos, una menor capacidad para responder a ellos podría explicarse por carencias en su sistema de justicia y de seguridad. Algunos de los indicadores en los cuales se registra un mayor rezago de Veracruz respecto al valor promedio es el personal de procuradurías por cada 100 mil habitantes; los agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes; así como el porcentaje de encarcelados por robo y homicidio entre el registro de estos delitos en averiguaciones previas. Sin embargo, existen algunos indicadores en términos del personal destinado a funciones de seguridad pública en los que Veracruz excede notablemente el promedio nacional.

Gráfica **Cadena impune Veracruz**



Gráfica **Prisma Impune Veracruz**



Cuadro Veracruz. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	994.5
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	38.0
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	130.7
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	2.9
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	11.5
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	11.2
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	3.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.64
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	0.68
Policías judiciales por mil delitos registrados	-
Policías judiciales por 100 mil hab.	0.0
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	19.4
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	238.3
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	213.1
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	205.2
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	148.0
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	3.9
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	20.9
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	4.7
Número de secretarios por Juez	1.2
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	21.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.08
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.5
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.4
Porcentaje de sentencias condenatorias	89.5
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	3.70
Ingresos penitenciarios entre condenados	1.6
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	67.8
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	4.8
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	14.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	40.1
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	1.9
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.1
Reclusos entre capacidad instalada	1.0
Personal carcelario entre reclusos	0.1
Cifra negra	91.6

YUCATÁN

De acuerdo con los resultados del IGI-MEX, Yucatán se ubica en el cuarto grupo de estados cuyo grado de impunidad es muy alto, y se caracteriza por contrastes con respecto a la media nacional, sobre todo en la dimensión funcional del sistema de justicia.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

Yucatán es uno de los estados que ha completado su transición, iniciada en 2011, hacia el Sistema Penal Acusatorio. El órgano responsable de su implementación fue la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para la Implementación de la Reforma en Materia de Seguridad y Justicia en el Estado de Yucatán.

De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (2014), los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Yucatán son:

1. Lesiones
2. Daño a la propiedad
3. Amenazas
4. Robo a casa habitación
5. Fraude

Por otro lado, de acuerdo con registros de la Comisión de Derechos Humanos de Yucatán, se han emitido 40 recomendaciones por violación al derecho a la integridad y seguridad personal, principalmente hacia la Secretaría de Seguridad Pública del Estado en el último año.

Es importante mencionar que en Yucatán se registra una cifra negra de 94.6%, lo que representa otra gran cantidad de delitos no registrados oficialmente.

ii. Cadena impune

El estado de Yucatán presenta una conducta distinta a la media nacional dentro de su "cadena de impunidad". Como se muestra en la gráfica, solo el 31% de las averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas, son determinadas por el Ministerio Público para el ejercicio (o no ejercicio) de la acción penal, o el archivo temporal de la investigación por falta de elementos.

Asimismo, se observa que, del total de inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas y en carpetas de investigación abiertas, solamente el 16% se encuentran sujetos a un proceso judicial en primera instancia. En este sentido, del total de inculpados (29,516), solo el 3% recibieron una sentencia (absolutoria o condenatoria), y tan solo el 2% recibieron una sentencia condenatoria. (Ver Gráfica Cadena impune).

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

De acuerdo con el IGI-MEX del estado, la dimensión estructural del sistema de justicia se encuentra en torno a la media nacional, mientras que la funcionalidad del sistema de seguridad se sitúa por arriba del promedio. Esto significa que Yucatán posee una tasa menor al promedio nacional en delitos registrados por cada 100 mil habitantes, así como una mejor procuración de justicia en cuanto al procesamiento de casos de homicidio y robo (Ver Gráfica Prisma impune).

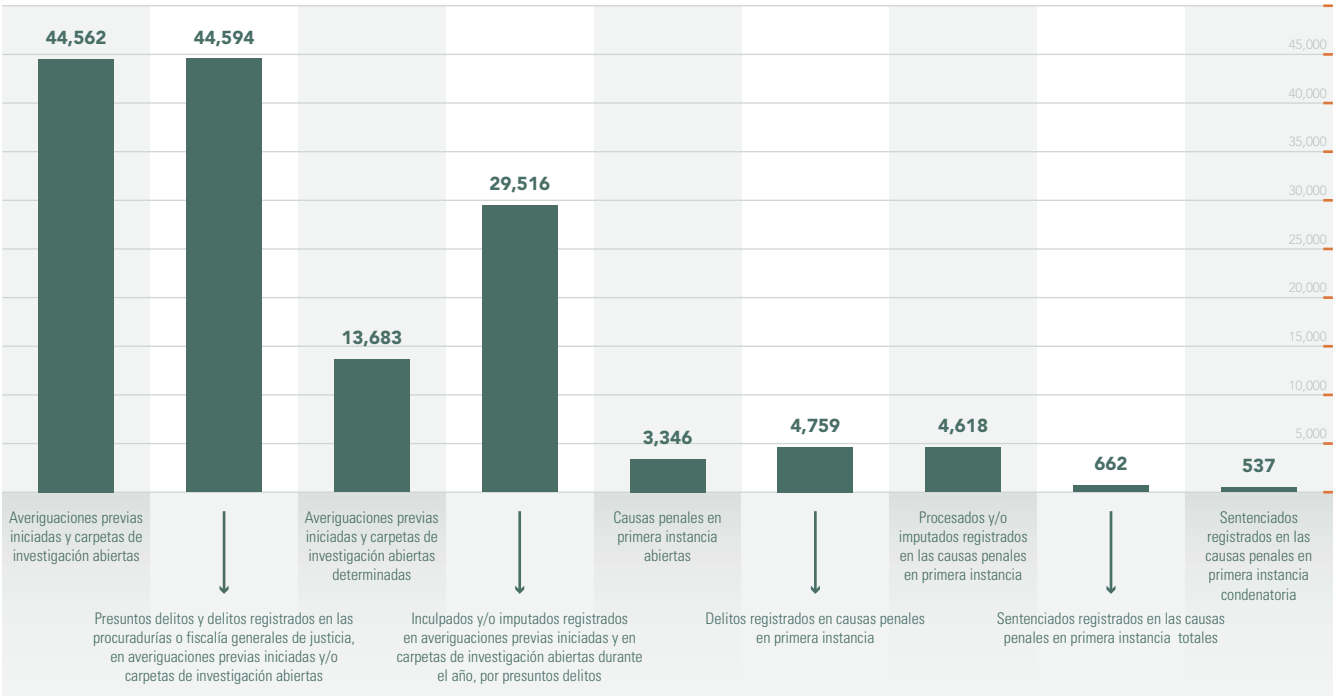
Por otro lado, se observa que la dimensión estructural del sistema de seguridad se encuentra 7 puntos por debajo de la media nacional, lo que sugiere falta tanto de personal como de infraestructura para la procuración de justicia. De acuerdo con las variables contempladas para el cálculo de este índice, se registra que la entidad cuenta con 71.2 personas que laboran en procuradurías locales por cada 100 mil habitantes, cifra ligeramente menor a la media nacional de 79.8. Asimismo, se tiene registro de tan solo 1.7 Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes, número por debajo de la media nacional (3.4). En lo que respecta a Agencias del Ministerio Público especializadas, Yucatán se ve rezagado en este aspecto, ya que no cuenta con agencias dedicadas exclusivamente a la investigación de homicidios, robo, extorsión, ni delitos contra mujeres. Por otro lado, la tasa de policías judiciales por

cada 100 mil habitantes, es mayor en la entidad que la media nacional. Esto no necesariamente indica una mejor procuración de justicia. Como se mencionó anteriormente, la Secretaría de Seguridad Pública del estado tiene 40 recomendaciones por parte de la Comisión de Derechos Humanos local, debido a violaciones a la integridad y a la seguridad personal. Asimismo, es probable que dichos agentes estatales no hayan tenido, o no hayan aprobado las capacitaciones necesarias para cumplir satisfactoriamente con sus funciones.

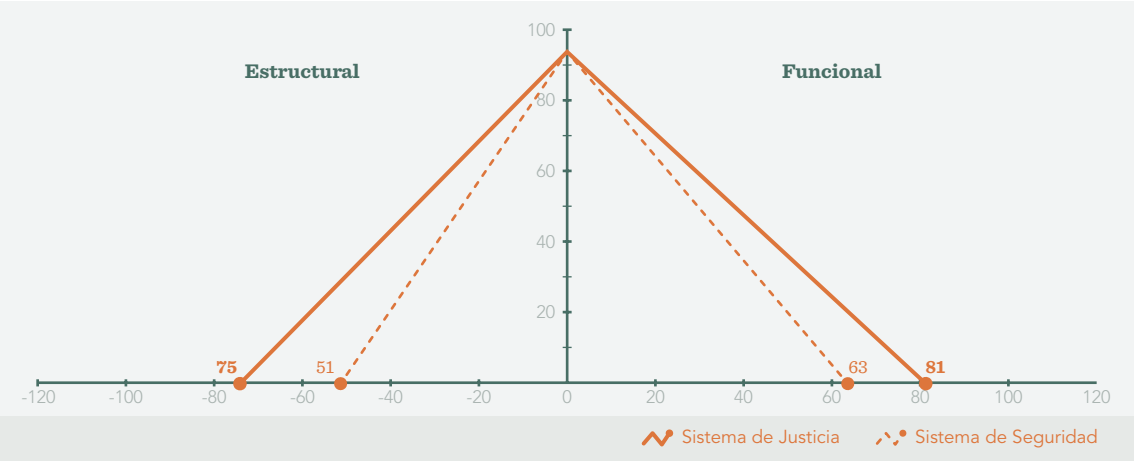
En lo que respecta a la dimensión funcional del sistema de justicia, la entidad se sitúa lejos de la media nacional, con aproximadamente 23 puntos de diferencia. Las variables indican que, del total de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, solo el 8% de éstas se encuentran bajo proceso penal de primera instancia, porcentaje por debajo de la media nacional (12%). Asimismo, se encontró que el porcentaje de población carcelaria que ingresó en 2013, y cuenta con una sentencia, fue de solo 16%, cifra que contrasta en gran medida con el promedio nacional de 51%. Ahora, tomando en cuenta el total de la población carcelaria del fuero común de la entidad, se observa que el 46% no ha recibido sentencia.

Dichas cifras ponen en duda el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio, ya que uno de sus propósitos es agilizar las etapas de los procesos judiciales y, con esto, dar claridad al estatus jurídico de los presos que aún no cuentan con una resolución, ya sea absolutoria o condenatoria.

Gráfica **Cadena impune Yucatán**



Gráfica **Prisma Impune Yucatán**



Cuadro Yucatán. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	2,171.9
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	67.5
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	6.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	1.6
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	12.1
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	46.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	16.0
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	7.40
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	2.71
Policías judiciales por mil delitos registrados	10.23
Policías judiciales por 100 mil hab.	22.1
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	20.0
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	189.6
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	128.3
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	99.0
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	201.2
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	2.9
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	29.2
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	17.3
Número de secretarios por Juez	6.1
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	56.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.08
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.9
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	0.1
Porcentaje de sentencias condenatorias	81.1
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	1.20
Ingresos penitenciarios entre condenados	7.4
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	16.6
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	25.6
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	40.5
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	46.4
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	3.1
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.2
Reclusos entre capacidad instalada	0.8
Personal carcelario entre reclusos	0.2
Cifra negra	94.6

ZACATECAS

La entidad se ubica en la media nacional en el Índice de impunidad, posicionándose en el grupo 3 de los resultados del IGI-MEX, con un grado alto de impunidad. Con base en los resultados, las subdimensiones que aportan el mayor grado de impunidad son el Sistema de Justicia Funcional y la Cifra Negra, esta última situándose dos puntos porcentuales por arriba de la media nacional. En sentido opuesto, el Sistema de Seguridad Estructural se ubica muy por debajo de la media nacional. A continuación, se describen los principales hallazgos.

i. Contexto en el sistema de impartición y procuración de justicia

En 2009 entró en vigor el Sistema Penal Acusatorio, el cual opera de manera parcial con un 71% de avance en armonización normativa. De acuerdo con cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014, los cinco delitos del fuero común más recurrentes en Zacatecas, son:

1. Lesiones
2. Robo de vehículo
3. Robo a casa habitación
4. Otros robos
5. Daño a la propiedad

De acuerdo con registros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de enero a septiembre de 2015, se han documentado 650 quejas; las razones más frecuentes son: ejercicio indebido de la función pública, detención arbitraria y lesiones.[57]

En los últimos cinco años, la CNDH ha emitido recomendaciones a autoridades nacionales y locales por las siguientes violaciones a derechos humanos:

Detención arbitraria y retención ilegal (22/2012), dirigida al Gobierno del Estado.

El 94.8% de los delitos no son registrados oficialmente, lo que equivale a una cifra negra por arriba en 2 puntos porcentuales de la media nacional.

ii. Cadena impune

Del total de denuncias o querellas que recibe el Ministerio Público (14,700), únicamente se le da respuesta al 55% de ellas (8,169). En esta etapa es posible identificar un rezago en la funcionalidad del sistema de seguridad al no poder responder a la totalidad de denuncias presentadas. Del total de averiguaciones previas por robo, sólo el 4.7% son encarcelados. El porcentaje restante no cuenta con pruebas suficientes para demostrar el posible delito. En este punto cabe destacar que, tan pronto como el Ministerio Público determina el ejercicio de la acción penal – se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado –, únicamente el 9% de las resoluciones son asignadas a los órganos jurisdiccionales en materia penal de primera instancia. Suponiendo que el 91% restante no continúa con un proceso penal.

Pese a que la funcionalidad del sistema de seguridad es deficiente, el sistema de justicia funcional trabaja con mayor eficiencia, esto se demuestra en las cifras ascendentes en lo que respecta a la actividad del sistema de justicia. Es posible que trabajen con más delitos de los que les llegan en un año y, por tanto, sus cifras de procesados van también en aumento. Sin embargo, aún queda por responder las causas del vacío en el número de sentenciados. Se desconoce si también continúan con la tendencia ascendente que indica mayor trabajo por parte de los magistrados, jueces y personal en los tribunales de justicia. (Ver Gráfica Cadena impune).

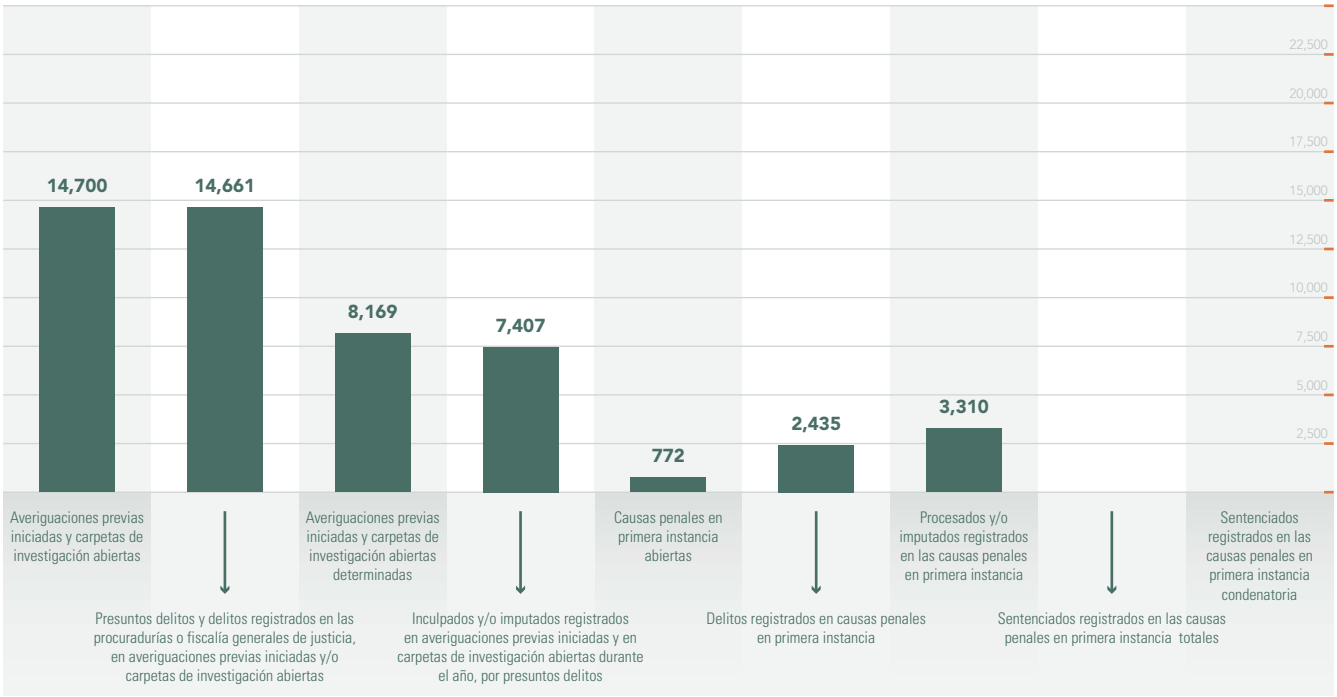
[57] (CDHEZ, 2015)

iii. Principales hallazgos encontrados en 35 indicadores

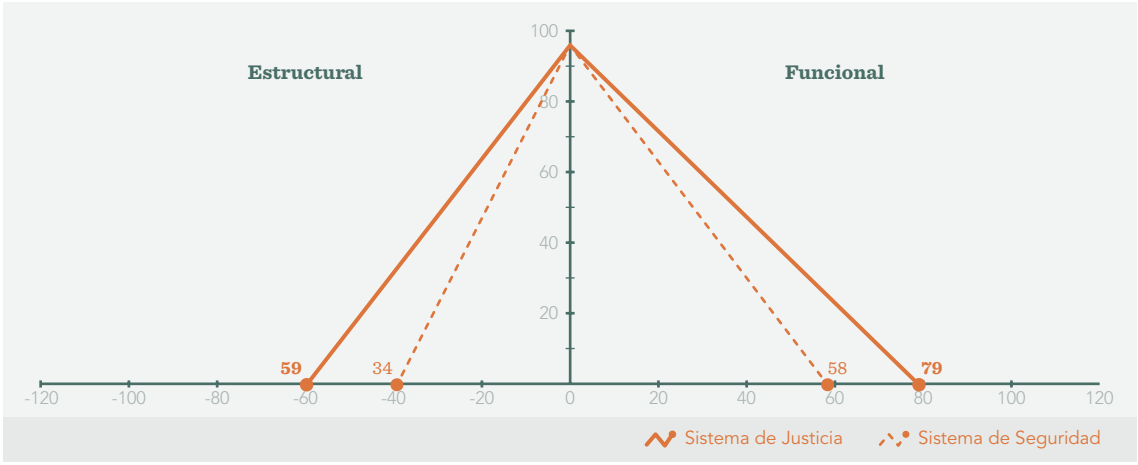
El prisma de impunidad refleja que la entidad carece de un Sistema de Justicia Funcional eficiente dado que el 36.6% de los reclusos no tienen sentencia en primera instancia. (Ver Gráfica Prisma impune).

Por otra parte, el Sistema de Seguridad Estructural se muestra más sólido con respecto a la media nacional. Se encuentra entre las entidades con mayor número de personal en las procuradurías, 80.6 por cada 100 mil habitantes. Destaca aún más al posicionarse entre los primeros lugares con mayor número de agencias del MP, 6.5 por 100 mil habitantes y en el número de agentes por cada mil delitos registrados, 11.3.

Gráfica **Cadena impune Zacatecas**



Gráfica **Prisma Impune Zacatecas**



Cuadro Zacatecas. 35 indicadores sobre procuración e impartición de justicia	
Presuntos delitos registrados por 100 mil hab.	948.3
Personal en las Procuradurías por 100 mil hab.	80.6
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita	217.8
Agencias del Ministerio Público por 100 mil hab.	6.5
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves	11.0
Personal del Ministerio Público por 100 mil hab.	50.9
Agentes del Ministerio Público por 100 mil hab.	10.8
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados	11.39
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados	3.89
Policías judiciales por mil delitos registrados	16.98
Policías judiciales por 100 mil hab.	16.1
Porcentaje de personal de seguridad pública aprobado	21.4
Personal total destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	76.2
Personal destinado a funciones de seguridad pública por 100 mil hab. (1er. nivel, nivel intermedio, nivel operativo)	67.1
Personal operativo destinado a funciones de Seguridad Pública por 100 mil hab.	62.8
Presupuesto ejercido por Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura por 100 mil hab.	166.4
Magistrados y jueces por 100 mil hab.	4.6
Personal total en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	35.7
Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por 100 mil hab.	8.2
Número de secretarios por Juez	1.8
Causas penales en 1ra. instancia entre número de jueces	10.7
Causas penales en 1ra. instancia entre carpetas de investigación totales	0.05
Procesados en 1ra. instancia por causas penales concluidas	1.3
Sentenciados en 1ra. instancia entre procesados en 1ra. instancia	-
Porcentaje de sentencias condenatorias	-
Porcentaje de sentenciados condenados entre total de delitos consumados	-
Ingresos penitenciarios entre condenados	-
Porcentaje de sentenciados entre ingresos penitenciarios	-
Porcentaje de encarcelados por robo entre robos en averiguaciones previas iniciadas	4.7
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre homicidios en averiguaciones previas iniciadas	43.4
Porcentaje de reclusos sin sentencia en 1ra. instancia	36.6
Tocas penales en 2da. instancia entre sentenciados en 1ra. instancia	-
Personal penitenciario entre capacidad instalada	0.3
Reclusos entre capacidad instalada	1.0
Personal carcelario entre reclusos	0.3
Cifra negra	94.8

QROO
MEX
BC
DGO
TAM
COAH
YUC
VER
GRO
QRO
NL
OAX
BCS
SIN
MOR
TAB
PUE
AGS
MICH
TLAX
HGO
JAL
COL
ZAC
GTO
CHIH
CHIS
SON
DF
SLP
NAY

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CCSJP	Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CESIJ	Centro de Estudios sobre Impunidad y Justica de la UDLAP.
CIDH	Corte Interamericana de los Derechos Humanos.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.
IGI	Índice Global de Impunidad.
IGI-MEX	Índice Global de Impunidad-México.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OEA	Organización de Estados Americanos.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
UDLAP	Universidad de las Américas Puebla.

“La impunidad debe ser el principal problema a combatir como parte de una acción de fondo contra la delincuencia. La premisa es clara: en tanto no se apliquen penas ni sanciones, el crimen y la corrupción seguirán creciendo. Ése es su hábitat, el campo fértil para reproducirse y subsistir. Sin embargo, como nación, no nos hemos dado cuenta de que éste es nuestro mayor enemigo.”
ANDREA AMBROGI DOMÍNGUEZ (2015).

“La violencia, la corrupción y la impunidad producen un país tóxico... La intoxicación es una forma de funcionamiento del sistema político; es una distorsión que se multiplican por el velo de la impunidad.”
ALBERTO AZIZ NASSIF (2014).

“Avalaron la impunidad minimizando la responsabilidad de las autoridades que recurren a prácticas de tortura.”
MAITE AZUELA (2015).

“La discusión para encontrar formas más efectivas de acabar con el reino de impunidad en el que nos mantenemos es ya inaplazable y debe ser prioridad en la agenda legislativa del Congreso.”
JAIME BARRERA RODRIGUEZ (2014).

“La principal tragedia de México no es la corrupción, sino la impunidad. Porque es la falta de castigo la que permite la repetición de la conducta.”
MARIO CAMPOS (2015).

“Siempre hemos creído que los mayores problemas de nuestro país son la corrupción, la violencia y la desigualdad, cuando en realidad la impunidad es la causa principal de tanto dolor nacional; el gran reto para fortalecer nuestra democracia.”
JOSÉ CÁRDENAS (2015).

“Y es un problema de incentivos simplemente. Es un problema de que cuando alguien viola la ley se tienen que aplicar los castigos y ya, no es de que “vamos a negociar”. No es una cuestión de venganza, es una cuestión de evitar conductas posteriores. Yo sé que a veces no se evitan totalmente las conductas delictivas, pero sí se reducen de una manera sustancial. Y aplicar la ley va desde meter a los políticos corruptos a la cárcel hasta sancionar al tipo que tira basura en la calle.”
JORGE CHABAT (2015).

“La tragedia de Iguala sólo se explica en un contexto de impunidad y de abandono del Estado de sus labores más elementales.”
GERARDO ESQUIVEL (2014).

“¿Será un asunto de cinismo?, ¿es un tema de impunidad? Los servidores piensan que son menores las probabilidades de que se conozca su abuso, su conducta, sus excesos, sus probables delitos.”
LEONARDO KOURCHENKO (2014).

“Y los de tantos y tantos mexicanos cuyas muertes han sido protegidas por ese agente siempre presente y motor de la violencia que es la impunidad.”
JOAQUÍN LÓPEZ-DÓRIGA (2014).

“Mirar al mundo no implica desatender ni desdeñar lo nacional. Nos toca a quienes trabajamos en los medios de comunicación denunciar, exhibir y criticar la impunidad, la corrupción, la pobreza, la violencia que privan en México, pero sin sustraerse del planeta y las noticias y movimientos que determinan el derrotero de la humanidad, de la que nuestro país forma parte.”
CARLOS LORET DE MOLA (2015).

“¿Entenderán el gobierno federal, los partidos y los legisladores que el problema de fondo es la debilidad institucional ante la impunidad y la corrupción generalizadas?”
JUAN ANTONIO LE CLERCQ ORTEGA (2015).

“Sin embargo, en México no pasa nada. Ni con las empresas, ni con los políticos. Aquí la impunidad es absoluta”
JULIO MADRAZO (2015).

“Lo común es que las denuncias de corrupción caigan rápidamente en el olvido o en un vacío aterrador: nadie investiga, nadie tiene facultades para hacerlo, no se violaron leyes, a nadie le importa o a los que les importa, poco o nada pueden hacer.”
DENISE MAERKER (2015).

“La frase y casos como estos dos que menciono —aunque podrían ser mucho, muchos más— resumen bien 2015, un año en el que la impunidad de nuestra clase política siguió intacta. No hay sanción a su ineficiencia. No hay, de su parte, ningún interés por rendir cuentas.”
DANIEL MORENO (2015).

“(...) [La impunidad] se ha convertido en una enfermedad crónica que correo nuestros andamiajes institucionales y que ha derivado en una auténtica cultura de la impunidad que alimenta a la corrupción y a la injusticia.”
JACQUELINE PESCHARD (2014).

“No se puede aspirar a ser un país moderno en medio de la corrupción y la impunidad.”
JOSE LUIS REYNA (2014).

“La impunidad, que en el caso mexicano parece indivisible de la corrupción, impacta directamente en la credibilidad del gobierno y en la percepción de los inversionistas de que no hay seguridad jurídica en este país.”
RAYMUNDO RIVA PALACIO (2014).

“Que como país de impunes nos hayan dado un numerito, es crucial para darnos cuenta de la necesidad de una transformación a fondo de la sociedad. No bastará un marco regulatorio anticorrupción. Lo que se ocupa es que asumamos nuestro papel ciudadano de denuncia y exigencia ante los abusos,

las injusticias y los latrocinios, pero sabiendo que lo más importante está en el ámbito personal e íntimo. Aunque no acepto que la corrupción está en los genes del mexicano, sí comprendo que el problema es de proporciones mayúsculas por nuestra negativa a los cambios. Ése, es el verdadero problema."
EDUARDO RUIZ-HEALY (2015).

"La impunidad es el detonante elemental de la criminalidad. La reflexión de fondo debe centrarse en cómo mejorar íntegramente el sistema de justicia para enfrentar al crimen organizado..."
LIÉBANO SÁENZ (2014).

"En cualquier otro país, las extraordinarias presiones y señalamientos internacionales sobre el asesinato de periodistas moverían a un gobierno a tomar pasos extraordinarios. Pero en el caso de México simple y llanamente el gobierno no puede o no quiere resolver los asesinatos de periodistas en el país."
ANA MARÍA SALAZAR (2015).

"Pero, es la impunidad lo que explica la corrupción generalizada, ésta no es "cultural"
JORGE SUÁREZ-VÉLEZ (2014).

"En México no hay castigo: nuestra devoción a la impunidad viene blindada."
GUILLERMO SHERIDAN (2014).

"(...) La impunidad y la retórica como normas invariables desde el doble discurso fundacional: una cosa se hace, otra se dice."
FERNANDO SOLANA (2014).

"La impunidad es consecuencia de la deliberada omisión de las instituciones que la deben castigar, es decir, la impunidad es exclusivamente responsabilidad de la autoridad del gobierno."
GABRIEL TORRES ESPINOZA (2014).

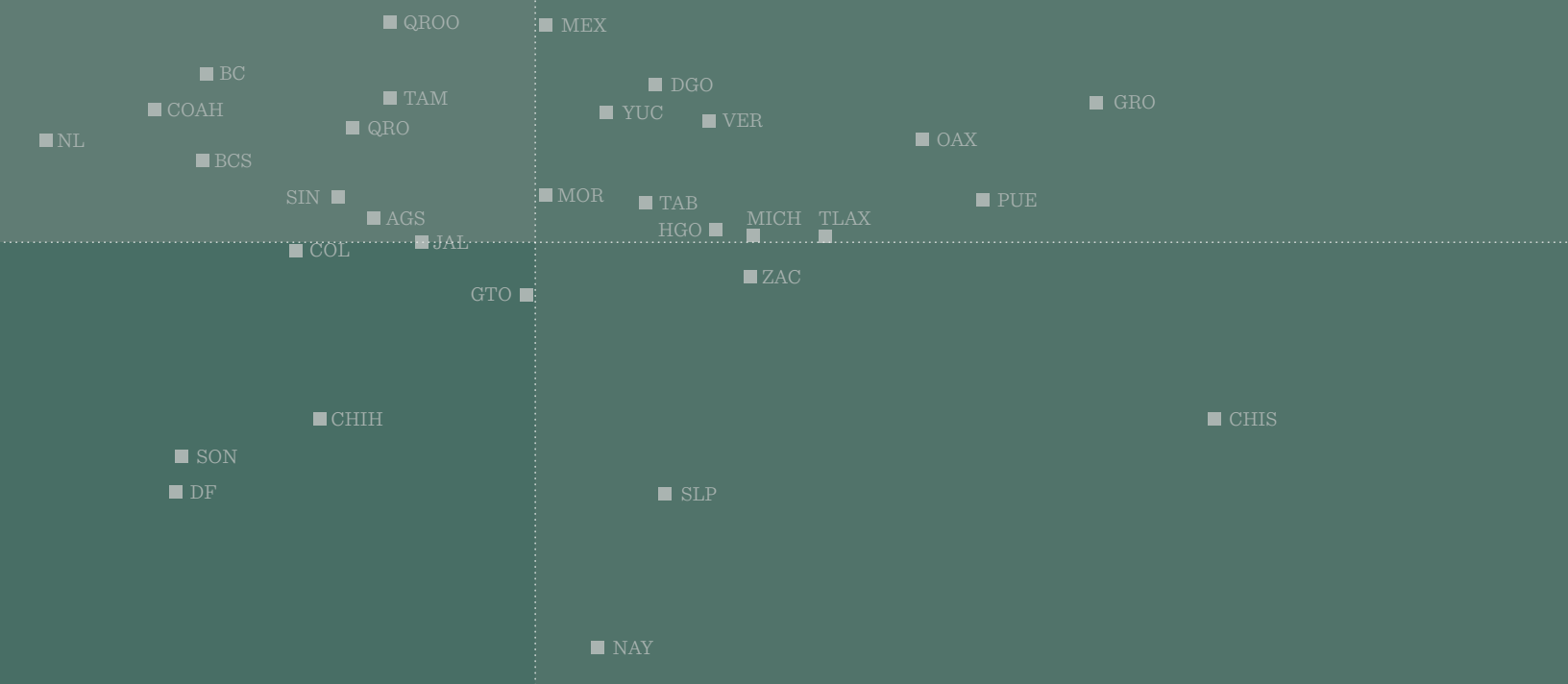
"A un año de la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, los padres de familia de los estudiantes han hecho una petición al presidente Enrique Peña Nieto para que pida la colaboración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en México (CICIM), siguiendo el ejemplo de la CICIG de Guatemala. A decir de los padres, una comisión internacional sería vital para superar la gravísima crisis de impunidad, corrupción y de derechos humanos por la que atraviesa el país."
GUILLERMO TREJO (2015).

"Nos atrevimos a cambiar el contenido de algunas políticas públicas, pero no el mayor problema de la baja calidad de la democracia mexicana: la impunidad."
LUIS CARLOS UGALDE (2014).

"En un país de impunidades, también es impunidad el castigo a medias..."
ALFONSO ZÁRATE (2015).

"Y si bien es cierto, como reconoce el reporte, que este problema no comenzó con este gobierno, ya es tiempo de corregir este grave problema porque la impunidad es, sin duda, la causa principal de la delincuencia y corrupción que azota a nuestro país"
LEO ZUCKERMANN (2015).

BIBLIOGRAFÍA



Aguilar, A., Regidor, C.B., Magaloni, B., Hern, G. M., Rockwell, M., Osorio, J, Vilalta, C. (2012). "Las Bases Sociales del crimen organizado y la violencia en México". (SSP México y CIES, Ed.). México D.F., 377 p.

Ambrogi D., Andrea (2015). "Impunidad, la génesis de nuestros problemas", *portal electrónico de la Revista Nexos*, México, 16 de febrero de 2015.

Araoz, Alonso (2002). "La Corrupción y la Impunidad: Elementos de la Inseguridad Pública". *Revista de Administración Pública*, vol. 106, pp. 179-184. Página oficial del *Instituto Nacional de Administración Pública*.

Arias, Patricia (2009). *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas una regulación,* Chile, FLACSO.

Auditoría Superior de la Federación (2013). "FASP", Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado, Cámara de Diputados, México, junio de 2013, pp. 160-175.

Azaola, Elena (2008). *Crimen, Castigo y Violencias en México*, Flacso-Ecuador, Quito, 335 pp.

Azaola, Elena y M. Bergman, *El Sistema Penitenciario Mexicano*, US-MEX 2003-04 Working Paper Series, Conference on "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, mayo 15-17, 2003.

_____, (2009). "Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional" México, CIDE.

Aziz, Alberto (2014). "México tóxico", *El Universal*, México, 7 de octubre.

Azuela, Maite (2015). "Buen hueso al torturador", *El Universal*, México, 3 de agosto.

Banco Mundial (2014). "Worldwide governance Indicators 2013". *World Bank Development Research Group*.

Bailey, John (2014). *Crimen e impunidad. Las trampas de la inseguridad en México*, México, Debate, 319 pp

Becker, Gary (1968). "Crimen y castigo: un enfoque económico", *Journal of Political Economy*, marzo-abril.

Bergman, M. y F.G. Cafferata (2009). Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales, Documentos de Trabajo, núm. 40, diciembre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Campos, Mario (2015). "¿Quién detiene el saqueo", *El Universal*, México, 26 de mayo.

Cárdenas, José (2015). "Subcampeones en impunidad", *Excelsior*, 22 de abril.

Casar, María Amparo (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*, IMCO-CIDE, México.

Chabat, Jorge (2005). "Narcotráfico y Estado: El discreto encanto de la corrupción", en *Letras Libres*, México, septiembre.

CIRI Human Rights Project. *Human Rights Indicators. A guide to Measurement and Implementation*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015), *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el conflicto*, México, 377 pp.

Committee to Protect Journalists (2013). *CPJ's Impunity Index*, Nueva York, 2013.

Deutsch, Karin y Jennifer Dunham (2014). "Freedom of the Press 2014", Freedom House.

Esquivel, Gerardo (2014). "Iguala, responsabilidad del Estado", *El Universal*, México, 10 de octubre.

Groome, Dermot (2011). "The Right to Truth in the Fight against Impunity". Berkeley Journal of International Law. Vol. 29.

Humphrey, Michael y Estela Valverde (2007). "Human rights, victimhood, and impunity", Social Analysis, vol. 3, núm. 1. pp. 179-297.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2012.* México.

_____, (2014), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, Página oficial INEGI.

Internal Displacement Monitoring Centre. (2011). México: Displacement due to criminal and communal violence a profile of the internal displacement situation. (IDMC).

Centro de Investigación y Desarrollo A.C. (2012). *Eight Priority Crimes: CIDAC 2012 Criminal Index.*

Jorgensen, Nick (2009), "Impunity and Oversight: When Do Governments Police Themselves?", *Journal of Human Rights*, vol. 8, núm. 4, pp. 385-404.

Kordon, Diana (1991). "Impunity's psychological effects: its ethical consequences". Journal of Medical Ethics, Vol. 17.

Kourchenko, Leonardo (2014). "Villa Balboa", *El Financiero*, México, 14 de agosto 2014.

Le Clercq O., Juan Antonio (2015). "Crisis de impunidad en México", *Revista Bien Común*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, No. 249, diciembre 2015, pp. 12-21.

_____, y G. Rodríguez Sánchez Lara (Coords.) (2015). *Índice Global de Impunidad 2015*, Universidad de las Américas Puebla, México, 85 pp.

López Ayllón, Sergio (Coord.) (2015). *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana,* Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

López-Dóriga, Joaquin (2014). «El recuerdo de Jose Francisco», *Milenio*, Mexico, 25 de septiembre.

McGregor, Lorna (2008). "Torture and State Immunity: Deflecting Impunity, Distorting Sovereignity". *The European Journal of International Law*, vol. 18, No. 5.

Moloeznik, M. y M. Suárez de Garay (2011). *Justiciabarómetro*. University of San Diego y El Colegio de Chihuahua.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Costa Rica, noviembre de 1969.

Madrazo, Julio (2015). "Existe OHL USA", *El Financiero,* México, 13 de mayo.

Maerker, Denise (2015). "El asunto de las casas tuvo consecuencias", *El Universal*, México, 25 de agosto.

Merino, José (2011). "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", *Nexos,* México, 1 de junio.

Merino, José y V. Gómez Ayala (2012). "Cuerpos sin nombre", *Nexos*, México, 1 de diciembre.

México Evalúa (2012). *Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional,* México.

_____, (2012), *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio,* México.

McCollister, K, French. M. y Fang. H. (2010). "The cost of crime to society: New crime-specific estimates for policy and program evaluation".

Morris, Madelein (1996). "International Guidelines against Impunity: Facilitating Accountability". *Law and Contemporary Problems,* Vol. 59, No 4.

Negrete, Layda y L. Solís. (2015) "¿Reducción de impunidad o arbitrariedad", *Animalpolítico.com,* México, 18 de junio.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015). *Estadísticas de delincuencia y justicia penal.*

Organización de los Estados Americanos y Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2011). *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, 11 de diciembre.

Pérez Correa, Catalina y E. Azaola (2012). *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social,* CIDE.

Peschard, Jacqueline (2014), "Rendición de cuentas: antídoto para la impunidad", *El Universal*, México, 3 de noviembre.

Presidencia de la República (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Gobierno de la República.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). "El Índice de Desarrollo Humano en México: Cambios metodológicos e información para las entidades federativas".

_____, (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York.

Riva Palacio, Raymundo (2014), "Sabotajes palaciegos", *El Financiero,* México, 4 de septiembre.

Rojas Baeza, Paz (2000). "Impunity: An Impossible Reparation", *Nordic Journal of International Law*, vol 69, pp.27-34.

Romero, Vidal, B. Magaloni y A. Díaz-Cayeros, "The Mexican War on Drugs: Crime and the Limits of Government Persuasion", *International Journal of Public Opinion Research* 27 (1), pp. 125-137.

Roth-Arriza, Naomi (1996). "Combating Impunity: Some Thoughts on the Way Forward". *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No 4.

Ruiz-Healy, Eduardo (2015). "Observatorio ciudadano: Impunidad", *ruizhealytimes.com,* México, 25 de abril.

Sáenz, Liébano (2014). "Al final, se trata de un tema de justicia", *Milenio,* México, 6 de septiembre.

Salazar, Ana María (2015). "Impunidad, maldita impunidad", *El Financiero*, México, 4 de noviembre.

Sánchez, Mayela (2015). "La crisis de México es por la impunidad, no cultural: Chabat", *Sinembargo.mx*, 12 de marzo.

Sheridan, Guillermo (2014). "¿Me concede una entrevista?", *El Universal,* México, 9 de septiembre.

Solana, Fernando (2014). "El paso disolvente", *Milenio,* México, 31 de octubre.

Schwab, Klaus (2014). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. World Economic Forum.

Torres Espinoza, Gabriel (2014). "Finanzas sanas, con corrupción e impunidad", *Milenio*, México, 18 de agosto.

Ugalde, Luis Carlos (2014), "¿Ya nos atrevemos a cambiar", *El Financiero,* México, 9 de septiembre.

Vilalta, Carlos (2012). *Fear of crime and home security systems. Police Practice and Research.*

Viñuales, Jorge (2007). "Impunity: Elements for an Empirical Concept". *Law and Inequality,* No. 25.

Zárate, Alfonso (2015). "Una resolución decepcionante", *El Universal,* México, 20 de agosto.

Zepeda, Guillermo (2004). *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México,* Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo. México, D.F., 2004.

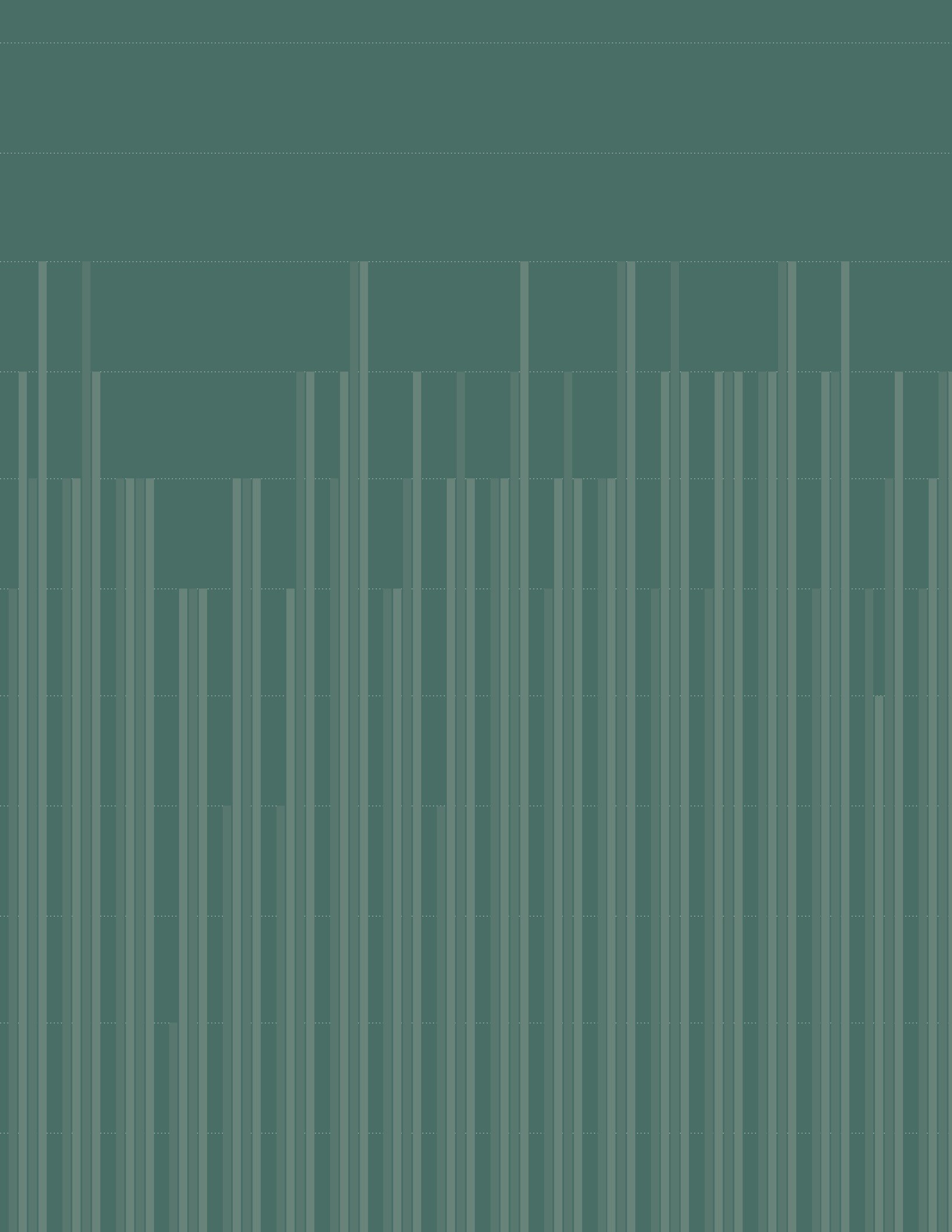
_____, y B. Magaloni (2006). "Local Institutional Performance and Violent Crime in Mexico", en *Dilemmas of Change in Mexican Politics*, Middlebrook, K. (comp.), San Diego, Center For US-Mexican Studies.

_____, y P. Moloeznik (2001). *Seguridad Ciudadana.* Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. México D. F.

_____, y M. Bergman (2013). *Sistema de índices e indicadores en Seguridad Pública,* México Evalúa, México.

Zuckermann, Leo (2015). "Sobre la maldita impunidad", *Excelsior*, México, 28 de abril.

Zur, Judith (1994), "The Psychological Impact of Impunity", *Anthropology Today,* Vol 10, No. 3. Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland.



El *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016* se terminó en enero de 2016.
Se utlizaron las familias Sentinel dibujada por Hoefler & Frere-Jones en 2004
y Avenir por Adrian Frutiger en 1988.
Se imprimieron 2,000 ejemplares en los talleres de Solar, Servicios Editoriales
ubicados en la colonia San Pedro de los Pinos, Distrito Federal, México.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA

El CESIJ tiene como misión elaborar estudios sobre el fenómeno de la impunidad, en los ámbitos global y nacional, que permitan diseñar políticas públicas eficaces en materia de justicia y seguridad; construir un laboratorio de base de datos para realizar análisis cuantitativos; difundir el conocimiento y experiencias internacionales sobre el estudio de la impunidad, justicia y seguridad que se han generado en el ámbito académico, agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado; finalmente, organizar foros académicos que permitan construir una comunidad epistémica en torno a estos problemas.

UDLAP®
www.udlap.mx/cesij