



# ÍNDICE

de **desempeño**  
del **SISTEMA**  
**penal**



## Índice de Desempeño del Sistema Penal: Presentación

Contar con instituciones encargadas de proteger a sus habitantes y administrar justicia no garantiza en absoluto el resultado esperado: las policías, procuradurías y juzgados existen sin que necesariamente sean eficaces en disuadir el delito y, una vez que éste se comete, en esclarecerlo, sancionarlo y reintegrar a quienes hayan infringido la ley.

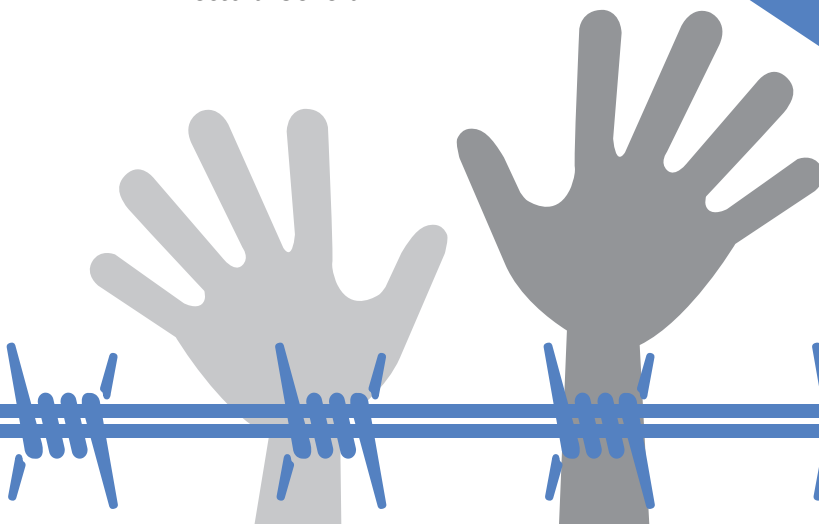
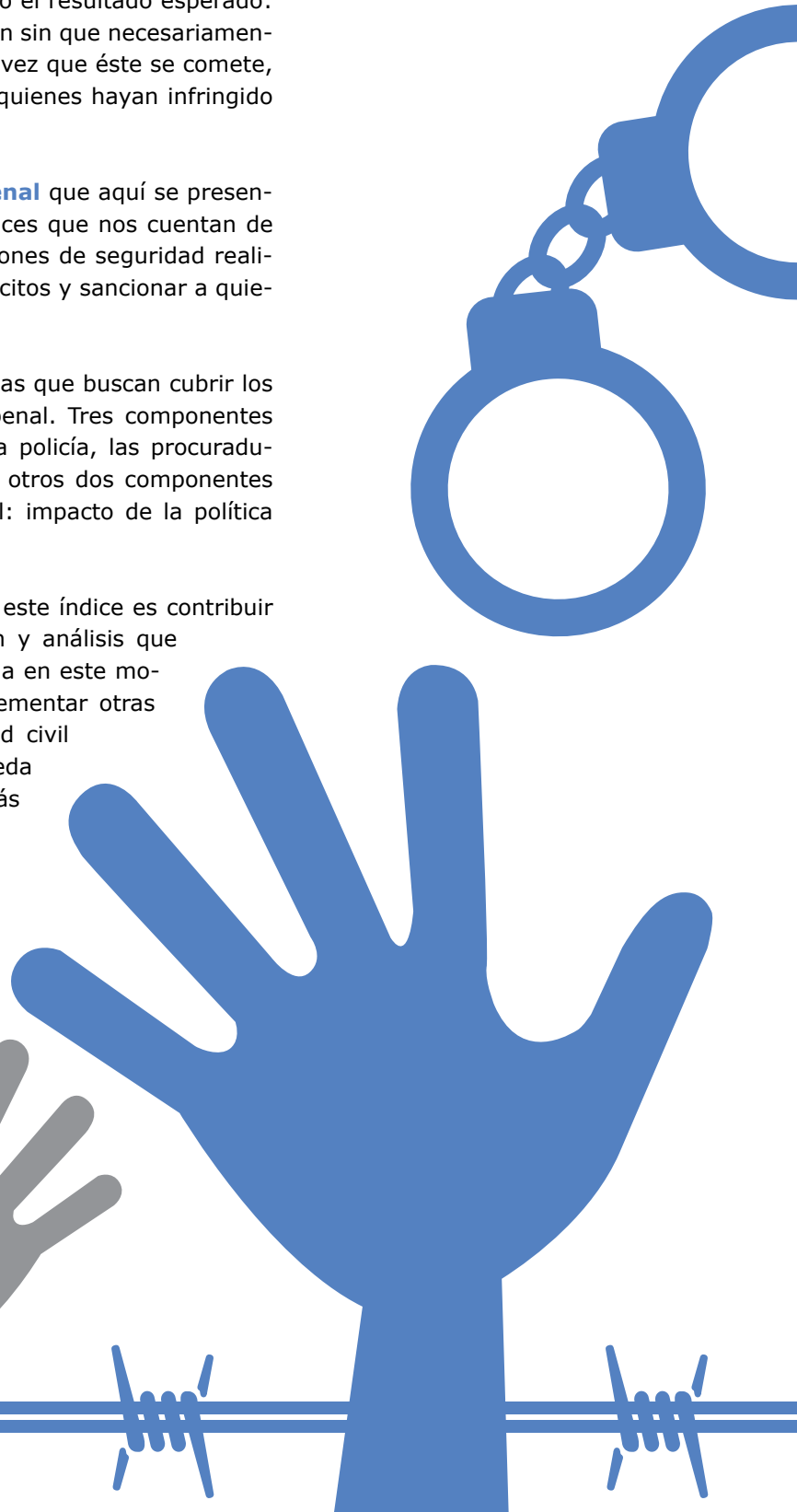
El **Índice de Desempeño del Sistema Penal** que aquí se presenta, propone una serie de indicadores e índices que nos cuentan de manera resumida qué tan bien las instituciones de seguridad realizan su labor investigativa para esclarecer ilícitos y sancionar a quienes los cometen.

El modelo que se propone plantea cinco áreas que buscan cubrir los elementos más significativos del sistema penal. Tres componentes abordan organizaciones específicas como la policía, las procuradurías de justicia y el sistema carcelario; los otros dos componentes analizan transversalmente el sistema penal: impacto de la política criminal y derechos humanos.

El objetivo de **México Evalúa** al presentar este índice es contribuir a la generación de información, evaluación y análisis que tan necesaria resulta a la sociedad mexicana en este momento. Es un esfuerzo que viene a complementar otras iniciativas de organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de coadyuvar en la búsqueda de soluciones a uno de los problemas que más nos agobian.

Esperamos que este trabajo contribuya a ese propósito.

**Edna Jaime**  
*Directora General*



## Índice de Desempeño del Sistema Penal: Composición y Resultados

El Índice de Desempeño del Sistema Penal genera una medición sobre el desempeño y resultados de la actividad de las diversas instancias del sistema de justicia penal.

Su modelo conceptual utiliza en su composición cinco áreas que buscan cubrir los elementos más significativos que articulan el sistema penal. Se emplean así tres componentes que abordan organizaciones particulares como la policía, las procuradurías de justicia y el sistema carcelario<sup>1</sup>; y otros dos componentes que analizan transversalmente el sistema penal: impacto de la política criminal y derechos humanos.

De esta forma, los ejes de análisis que se observan son:

- I. Impacto de la política criminal**
- II. Policía**
- III. Procuración de justicia**
- IV. Sistema penitenciario**
- V. Protección de Derechos Humanos**

Para cada uno de estos cinco rubros se han considerado diversas variables e incluso se han desarrollado indicadores complejos que contienen tres o cinco variables, con los que se conformaron cinco índices, uno para cada ámbito de análisis.

El Índice de Desempeño del Sistema Penal es el cociente de estos cinco índices estandarizados con base cien (ver Tabla 1).

En el caso de las instituciones del sistema penal, se plantea un análisis equilibrado que considera variables de infraestructura (capacidad instalada, recursos humanos y materiales), resultados de su actuación u omisión (aprehensiones, percepción, violencia carcelaria) y procedimientos para obtener dichos resultados (desahogo efectivo de causas).

Los estados que encabezan el Índice de Desempeño del Sistema Penal tienen en común cargas de trabajo acotadas e indicadores de violencia por debajo de la media nacional, lo que parece darles mayor capacidad de respuesta.

Es interesante notar que estados como Tamaulipas y Chihuahua no aparecen tan abajo en el Índice como podría pensarse dada la difícil situación de inseguridad y violencia por la que atraviesan.

En cambio, algunos estados abrumados por la gran cantidad de denuncias y procesos que ingresan año con año a su sistema, presentan indicadores de bajo desempeño comparativo, tal es el caso del Distrito Federal, Sinaloa y Baja California.

Yucatán aparece en la parte baja del Índice, no obstante que tuvo una de las mejores posiciones en el indicador de política criminal, lo mismo sucede con Baja California Sur y Nayarit que encabezaron el indicador de desempeño de sus procuradurías.

<sup>1</sup> En este primer ejercicio no se abordan en particular las instituciones de justicia local en virtud de que, aun haciendo un análisis de sus recursos (jueces por 100 mil habitantes o causas por juez), es difícil estimar y corroborar su función cualitativa de garantizar el debido proceso legal e impartir justicia. Por lo tanto, medir sentencias o sentencias condenatorias no diría mucho sobre la efectividad en su función y sí, en cambio, podría generar una percepción errónea (analizar por ejemplo una sentencia absolutoria como algo negativo). Por otra parte, no existe información desagregada sobre los procesos judiciales (como podrían ser las causas de sobreseimiento, la duración de los procesos o los resultados de la apelación). En cambio, en este estudio, sí se tocan tangencialmente algunas variables de desempeño judicial al analizar la política criminal (sanciones impuestas por sentencia) y Derechos Humanos (estimación del error judicial) para abordar esos ámbitos del desempeño global del sistema penal, sin que ello implique una evaluación directa del desempeño judicial.



# Índice de Desempeño del Sistema Penal

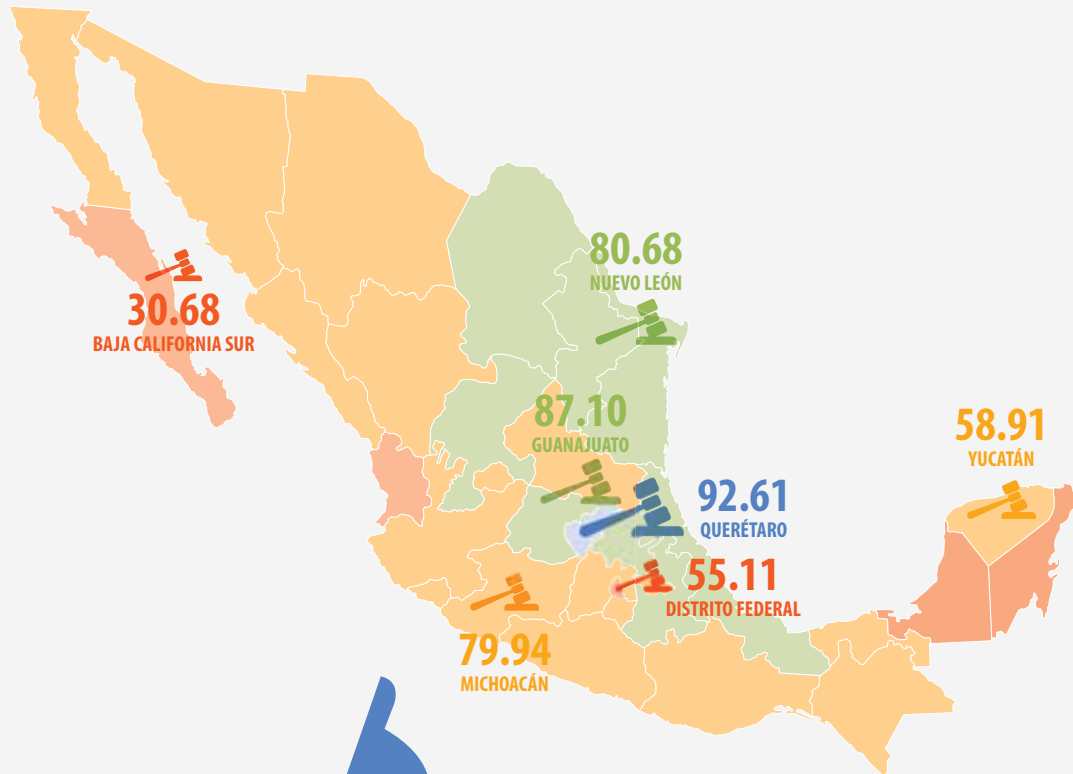
**Tabla 1**  
Índice de Desempeño del Sistema Penal

	Estado	Índice
1	Querétaro	92.61
2	Guanajuato	87.10
3	Zacatecas	86.16
4	Coahuila	85.23
5	Veracruz	83.55
6	Puebla	83.10
7	Tamaulipas	81.68
8	Hidalgo	80.71
9	Nuevo León	80.68
10	Michoacán	79.94
11	Chihuahua	77.66
12	Aguascalientes	77.06
13	Durango	75.75
14	Oaxaca	74.49
15	México	73.77
16	Guerrero	64.45
17	Tlaxcala	64.07
18	Morelos	63.36
19	Chiapas	62.75
20	Sonora	61.83
21	Colima	61.44
22	Jalisco	61.08
23	San Luis Potosí	60.70
24	Baja California	60.40
25	Tabasco	60.12
26	Sinaloa	59.35
27	Yucatán	58.91
28	Distrito Federal	55.11
29	Campeche	52.56
30	Nayarit	49.31
31	Quintana Roo	45.93
32	Baja California Sur	30.68

La capacidad  
resolutiva  
del MP en  
**Quintana Roo**  
es de  
**2.5%**

**FUENTES:** Este Índice compuesto incluye los indicadores de cinco ámbitos (I. Impacto de la política criminal, II. Policía; III. Procuración de Justicia; IV. Sistema Penitenciario y; V. Protección de Derechos Humanos).

**Nota:** Los rangos del índice se determinaron utilizando una medición estandarizada del promedio, aplicando al rango una desviación estándar positiva para el límite superior y una desviación estándar negativa para el límite inferior.



**Tlaxcala**  
tiene  
**90.5%**  
de impunidad  
en homicidio





## I. Impacto de la política criminal

A continuación se presentan las variables e indicadores que componen el modelo analítico del Índice de Desempeño del Sistema Penal en cada uno de sus ejes temáticos.

### Impacto de la política criminal

La política criminal se puede definir como “la política que el Estado adopta frente al problema de la delincuencia y tiene como objeto primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo que realiza previniéndolo o reprimiéndolo por medio de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas político-criminales”<sup>2</sup>.

En este apartado, se analiza si las premisas de la política criminal en cada entidad obtienen los resultados esperados y si indicadores clave como la impunidad y la incidencia delictiva se ven reducidos por el funcionamiento de este sistema.

#### I.1. Efectividad promedio en la sanción del homicidio intencional, 2007-2008

El análisis de esta variable busca estimar la efectividad en el combate a uno de los delitos más graves: el homicidio.

Debido a que un proceso penal por homicidio puede durar en promedio más de un año, se busca aproximar la impunidad.<sup>3</sup>

La reducción de la impunidad cumple con algunos de los fines de política criminal de la sanción penal: apartando de la sociedad o inhabilitando para delinquir a una persona que ha cometido un delito violento y, por otra parte, disuade al resto de los individuos a delinquir, dada la capacidad de la autoridad para hacer cumplir la ley. (ver Gráfica 1)

Por ello, no sorprendente que estados con alto porcentaje de efectividad en la sanción de los homicidios tengan baja incidencia de este delito.

Sin embargo, existe también un efecto en sentido contrario que tiene que ver con volumen y carga efectiva de trabajo. En estados con pocos homicidios, las autoridades pueden emplearse a fondo en su investigación, esclarecimiento y persecución. Por ejemplo, Yucatán con 30 homicidios intencionales en 2007, pudo alcanzar al año siguiente 23 sentencias condenatorias por este ilícito. Por el contrario, Sinaloa, a pesar de lograr 223 condenas en 2008, éstas se diluyen frente a los 751 homicidios intencionales del año anterior. Estas mismas tendencias en el deterioro del indicador se observan en Chihuahua, Durango y Baja California.

#### I.2 El incremento de penas y su efecto sobre delitos de alto impacto

Una de las características bien documentadas del sistema penal mexicano, es que la mayoría

<sup>2</sup> MORENO HERNANDEZ, Moisés (2005), “La política criminal legislativa” en *Orientaciones de la política criminal legislativa*, Escuela Libre de Derecho, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Centro de Estudios de Política criminal y Ciencias penales A.C, 1ed., México 2005, p. 132.

<sup>3</sup> Se puede aproximar la impunidad promediando la relación de al menos un par de años entre el cociente rezagado de las condenas (sentencias de un año respecto de los homicidios registrados el año anterior) por el delito de homicidio intencional y los homicidios registrados. Esta medida tiene un sesgo relativo a que un estado con un promedio menor en la duración de los procesos podrá tener más sentencias en el periodo analizado, que un estado con procesos penales más lentos. Otro posible sesgo de este indicador es que en los estados con alta incidencia de ejecuciones, los homicidas múltiples pueden ser más frecuentes, por lo que tomar una condena respecto de un sólo homicidio podría dejar fuera la sanción de otros homicidios cometidos por el mismo sentenciado (en el análisis más detallado se tomarán en cuenta las sanciones superiores a 21 años, que podrían dar evidencia de este fenómeno).



de sus recursos se enfocan en delitos menores. En México, 68% de las sanciones impuestas por sentencia en el ámbito de correspondencia local son de menos de tres años de prisión.

Aproximadamente, el 5% de los delincuentes son responsables de alrededor del 60% de los delitos más serios y violentos, por lo que se debe impulsar una política criminal selectiva que genere respuestas más proporcionadas para los delitos menores, canalizando y enfocando sus esfuerzos a los delitos más graves.

Una forma de aproximar la existencia de una política criminal más selectiva es observar el comportamiento de las condenas de más de siete años (asociadas a delitos violentos) y analizar en qué medida esta actividad de per-

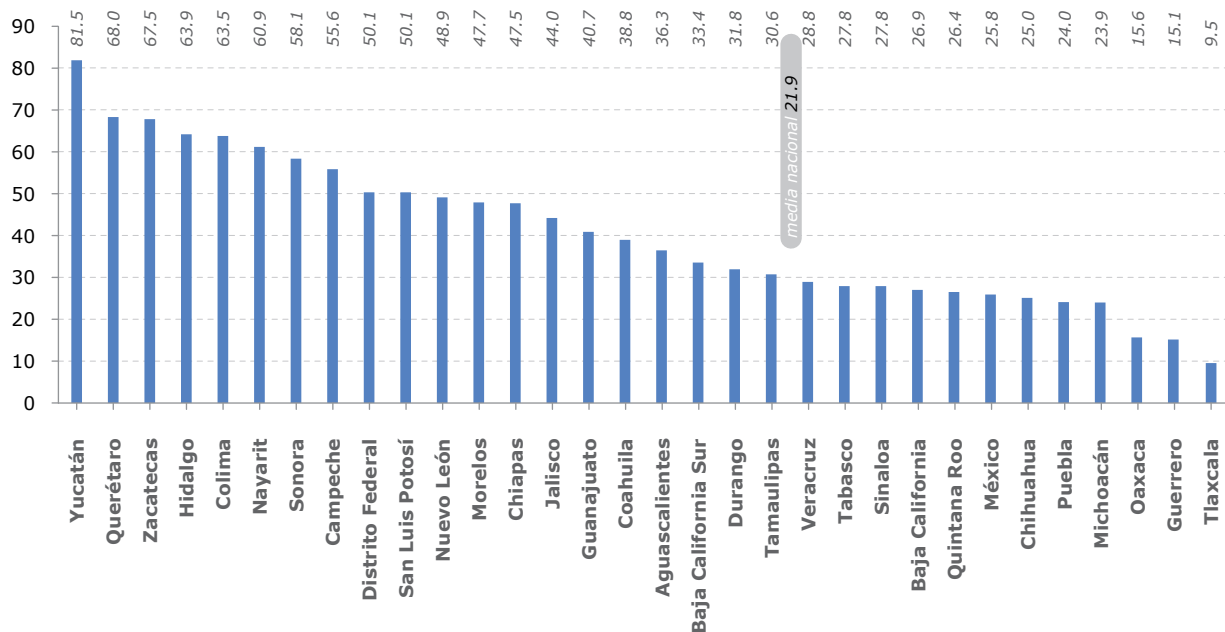
secución y procesamiento de los delitos más graves afecta en la reducción o crecimiento de los delitos de alto impacto.

Esta categoría de delitos de alto impacto ha ganado consenso entre algunos criminólogos y se refiere a delitos violentos que generan mayor agravio en la integridad física y patrimonial de las víctimas y la sociedad. Estos son: homicidio intencional, secuestro, violación, lesiones intencionales, y robos violentos a personas, casa habitación, negocio, de vehículos, transporte de carga pesada y a instituciones bancarias.

En este análisis se consideraron estos delitos con excepción del homicidio, pues esta variable es tomada directa e indirectamente en otros dos componentes del índice.

### Gráfica 1

Efectividad promedio (2007-2008) en la sanción del homicidio intencional



**FUENTE:** Elaboración propia con base en información de denuncias para 2009 del SNSP y proyecciones de población para 2009 de CONAPO-INEGI.

Los resultados del Índice de Impacto de la Política Criminal (*ver Tabla 2*) arrojan 4 categorías: 1) Estados donde el aumento en las condenas de más de siete años se corresponde con un descenso en la incidencia de delitos de alto impacto, es decir, se estaría cumpliendo la premisa de separación de agentes criminales para su posterior reinserción, disuadiendo e inhibiendo la comisión de delitos graves a futuro (7 estados); 2) Estados con reducción en la proporción de sanciones más severas que, no obstante, lograron una reducción (quizá por mecanismos no punitivos) en delitos de alto impacto (5 estados); 3) Estados que a pesar de incrementar la proporción de las sanciones por montos superiores a los 7 años de prisión, no lograron la reducción de los delitos serios; sino, por el contrario, éstos se incrementaron (11 estados); 4) Estados en los que la mayor proporción de condenas se dirigieron a delitos menores, en tanto los delitos de alto impacto se incrementaron (9 estados).

Aún cuando no hay resultados contundentes al analizar la variación de penas y su efecto en el nivel de incidencia del delito, la medición es útil en tanto avance la implementación de la reforma penal.

### I.3 Variación anual en la incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes (ICESI, 2008 y 2009)

Con esta variable se busca analizar el comportamiento en la incidencia delictiva total, es decir todos los ilícitos (tanto los reportados, como aquellos que no fueron hechos del conocimiento de la autoridad). Se utilizan datos de la ENSI-5 (2008) y ENSI-6 (2009). La reducción en incidencia (delitos por cada 100 mil habitantes), generalmente se considera un indicador de buen desempeño.

Al analizar los datos (*ver Gráfica 2*), sorprende el comportamiento de la incidencia delictiva registrada por las encuestas en Aguascalientes, que habría pasado de 4,900 delitos por cada 100 mil habitantes en 2008, a 15,900 en 2009, es decir, un incremento de 224.5% en un año. En Sonora, este incremento fue de 106% (de 9,900 delitos por cada 100 mil habitantes a 20,400).

Por otro lado, Veracruz fue la entidad con mayor descenso de esta variable: 36% (pasando de 6,900 delitos por cada 100 mil habitantes a 4,400).

### 1.4 Variación anual en los homicidios por cada 100 mil habitantes (SNSP)

El descenso en los homicidios implica un buen desempeño de la política criminal y la reducción del indicador más representativo del nivel de violencia de una sociedad, aunque es difícil establecer el sentido de la causalidad entre incidencia delictiva y violencia moderada con el buen desempeño de las organizaciones del sistema penal.

El incremento de los homicidios en Durango y Morelos es inquietante (particularmente en Durango, un estado donde muchos homicidios corresponden a ejecuciones y que ya había presentado una tendencia creciente muy importante en años anteriores). En estos dos estados, los homicidios se duplicaron en sólo 12 meses.

Considerando las variables anteriores se obtiene el Índice de Impacto de la política criminal (*ver Tabla 2*): La correlación entre incidencia delictiva y violencia moderada se observa en Veracruz, San Luis Potosí, Yucatán y Campeche, es decir poca inseguridad y delitos aparejados a una política criminal efectiva.

Llama la atención Chiapas que ha logrado reducir los homicidios de 31 por cada 100 mil habitantes en 2000, a 10.1 en 2009 (a pesar de un incremento sustantivo en el último periodo analizado: en 2008 presentó 8.1 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes).

El Distrito Federal muestra, en general, buenos indicadores respecto de su política criminal. Sin embargo, variables en materia penitenciaria, procuración de justicia y Derechos Humanos,

inciden en su rezago dentro del Índice global de Desempeño del Sistema Penal.

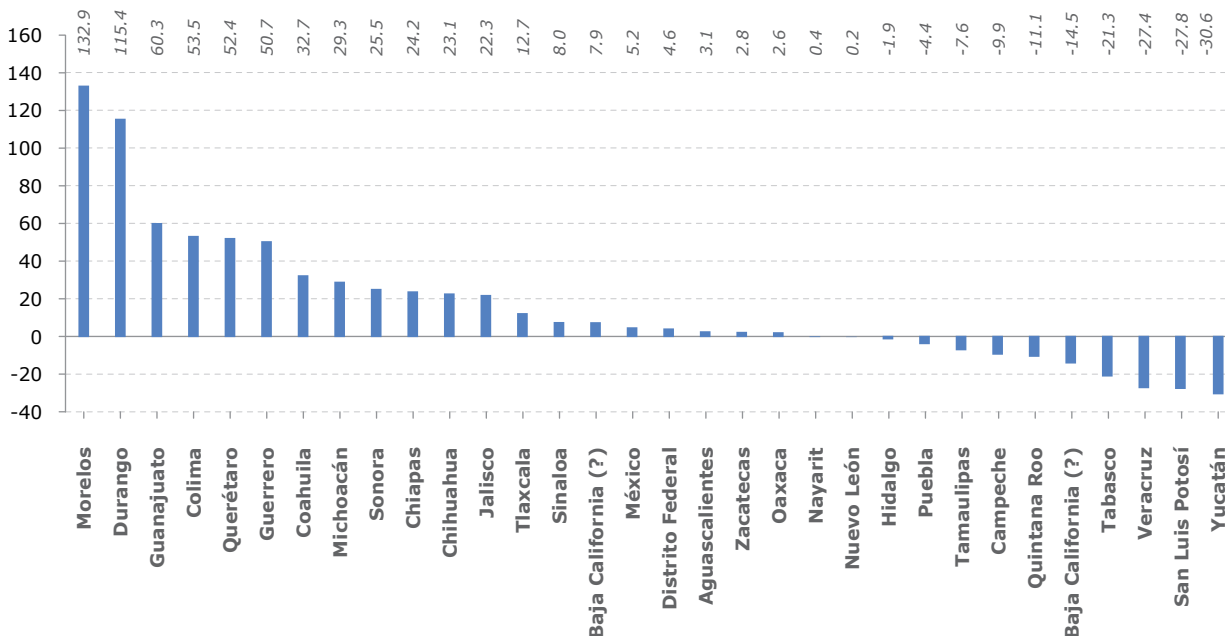
Finalmente, a pesar de que Aguascalientes era hasta hace poco el ejemplo de una entidad con baja incidencia delictiva y eficacia en sus instituciones penales, aparece sorprendentemente al final del indicador, producto de un importante incremento de la victimización en el estado; la escasa efectividad en la sanción de homicidios y el aumento en los delitos de alto impacto.



**¿Hay pocos delitos porque existe una política criminal efectiva? o ¿existe una política criminal efectiva porque un fenómeno delictivo acotado puede ser enfrentado de mejor manera por las organizaciones de prevención, investigación y persecución del delito?**

**Gráfica 2**

Variación porcentual de homicidios intencionales (2008 - 2009)



**FUENTE:** Elaborado en base a información proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y por las procuradurías de los estados, reportada en los anuarios estatales publicados por INEGI.

**Tabla 2**  
**Índice de Impacto de la política criminal**

	Estado	Índice	% promedio de efectividad en la sanción del homicidio intencional	Variación del % de sanciones de más de 7 años (sin homicidio) 2007–2008	Variación del % de delitos de alto impacto (sin homicidio) 2008–2009	Variación del % de victimización (delitos por 100 mil habs.)	Variación del % de homicidios por cada 100 mil habs. 2008–2009
1	Veracruz	68.50	28.8	10.1	-28.1	-36.2	-27.4
2	San LuisPotosí	54.60	50.1	29.4	-8.4	40.3	-27.8
3	Yucatán	54.08	81.5	-12.4	3.3	15.9	-30.7
4	Nayarit	53.47	60.9	19.3	-9.5	92.9	0.4
5	Chiapas	52.90	47.5	-0.3	-28.3	19.4	24.2
6	Campeche	52.27	55.6	-21.9	16.5	-16.0	-9.9
7	Distrito Federal	50.60	50.1	12.9	17.1	-11.3	4.7
8	Zacatecas	46.95	67.5	12.6	-24.1	200.0	2.8
9	Tlaxcala	44.74	9.5	4.8	-15.3	8.9	12.8
10	Tabasco	44.00	27.8	7.5	3.5	0.0	-21.4
11	Baja California	40.62	26.9	32.8	7.3	16.9	-14.6
12	Quintana Roo	35.96	26.4	23.2	6.8	-0.8	-11.1
13	Puebla	35.79	24.0	21.5	16.4	-29.4	-4.4
14	Sonora	32.67	58.1	-11.1	-4.5	106.1	25.6
15	Nuevo León	31.85	48.9	-1.3	13.3	0.8	0.3
16	Querétaro	31.00	68.0	18.8	-2.6	152.3	52.4
17	Tamaulipas	30.64	30.6	-7.7	3.6	0.0	-7.6
18	Colima	30.00	63.5	9.1	-5.2	186.0	53.5
19	Guanajuato	28.69	40.7	25.0	10.0	-3.5	60.3
20	Baja California Sur	28.41	33.4	-33.1	-27.2	125.4	8.0
21	Sinaloa	26.71	27.8	-10.0	-1.4	70.5	8.0
22	Chihuahua	26.32	25.0	20.7	10.3	21.4	23.1
23	Coahuila	26.14	38.8	-11.5	-28.4	137.3	32.7
24	México	25.56	25.8	-8.8	6.8	3.3	5.2
25	Jalisco	25.02	44.0	-1.0	5.3	30.6	22.4
26	Guerrero	24.32	15.1	14.0	4.9	4.9	50.7
27	Michoacán	24.18	23.9	15.3	3.8	98.4	29.3
28	Oaxaca	23.06	15.6	-3.0	62.6	38.5	2.6
29	Hidalgo	22.65	63.9	3.7	7.1	209.7	-1.9
30	Morelos	19.19	47.7	5.9	45.6	8.5	133.0
31	Durango	17.78	31.8	9.6	3.7	73.9	115.5
32	Aguascalientes	14.41	36.3	-16.0	11.1	224.5	3.1
	<b>Indicador nacional</b>		<b>29.1</b>	<b>6.3</b>	<b>6.0</b>	<b>11.9</b>	<b>16.1</b>

**FUENTES:** Porcentaje promedio de efectividad en la sanción de homicidio intencional y variación del porcentaje de sanciones de más de siete años, obtenidos a partir de información publicada en los anuarios de estadísticas judiciales del INEGI. Variación del porcentaje de delitos de alto impacto obtenida de información proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Variación del porcentaje de victimización con base en datos del ICESI, 2008 y 2009. Variación del porcentaje de homicidios por cada 100 mil habitantes 2008 y 2009, elaborado con base en información proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, por las procuradurías de los estados reportada en los anuarios estatales publicados por INEGI y en proyecciones de población estatal del Consejo Nacional de Población (CONAPO).



## II. Policía

A pesar de ser el punto de contacto más directo con el ciudadano, es uno de los ámbitos en los que se cuenta con menos evidencia empírica para analizar su desempeño. La policía es un actor descentralizado hasta el ámbito municipal y coexiste con las policías estatales y federales. Su espacio de intervención es muy amplio, desde la atención a la ciudadanía en sus demandas vecinales y de requerimientos de servicios municipales, resguardo de inmuebles oficiales, patrullaje, mantenimiento del orden público, hasta la intervención en situaciones de crisis.

Hoy, muchas de sus actuaciones no quedan registradas debido a deficiencias en los instrumentos de información y reporte que agrupan la actividad policial en categorías homogéneas e informen sistemáticamente, como el reporte homologado. En el ámbito penal (apenas una parte de la función policial), los registros estadísticos sistematizados comienzan a partir de que se formula una denuncia ante el ministerio público.

En este indicador se toma una variable de capacidad instalada (policías por cada 100 mil habitantes); una de resultado (confianza en las policías locales); y se establece la necesidad de incorporar una variable de procedimientos y eficiencia. Sin embargo, la falta de información desagregada lleva a incorporar en este análisis la variable dicotómica relativa a si los Estados han tomado o no las medidas para la certificación o pruebas de control de confianza de las policías locales. Todavía, se sigue trabajando en la obtención de indicadores objetivos para estas variables.

### II.1 Policías locales y municipales por cada 100 mil habitantes, 2009

Este un indicador de la estructura y capacidad humana avocada a la protección de la ciuda-

danía. Sabemos que el desafío de la seguridad ciudadana no es sólo cuestión de más policías ni más recursos, sino de profesionalización (menor rotación, mayor capacidad) y un uso más eficiente de los recursos (*ver Gráficas 3 y 4*).

**México es uno de los países con más policías por cada 100 mil habitantes y el Distrito Federal es por mucho el estado que tiene más policías por cada 100 mil habitantes. Por su tamaño, comparado con diversos países, el D.F. estaría por encima de países como Estados Unidos o Canadá.**



### II.2 Porcentaje de encuestados mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en la policía preventiva local (ENSI-6, ICESI, 2009).

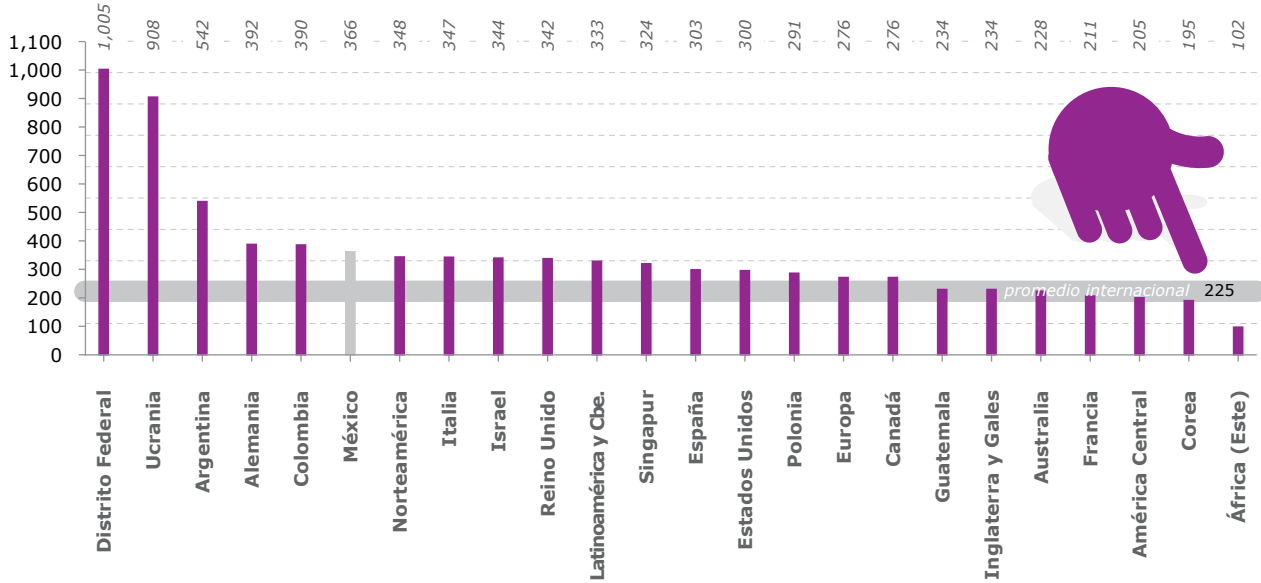
Las policías son las corporaciones con menor grado de aceptación y confianza ciudadana.

Las entidades con baja incidencia delictiva y con indicadores de buen desempeño de su política criminal presentan coincidentemente una proporción significativa de ciudadanos que señalan confiar mucho en las policías. Por el contrario, en los estados con problemas de violencia e incidencia delictiva, sólo una pequeña proporción de los ciudadanos confía en la policía (*ver Gráfica 5*).

En el caso de Aguascalientes, llama la atención que el deterioro de la seguridad en el estado hizo rápidamente mella en la confianza ciudadana en la policía local. En la ENSI-5 (ICESI, 2008) 19.8% de los hidrocálidos encuestados decían confiar mucho en la policía local; un año después, este indicador bajó a 9.1%.

**Gráfica 3**

Comparativo internacional de policías  
por cada 100 mil habitantes



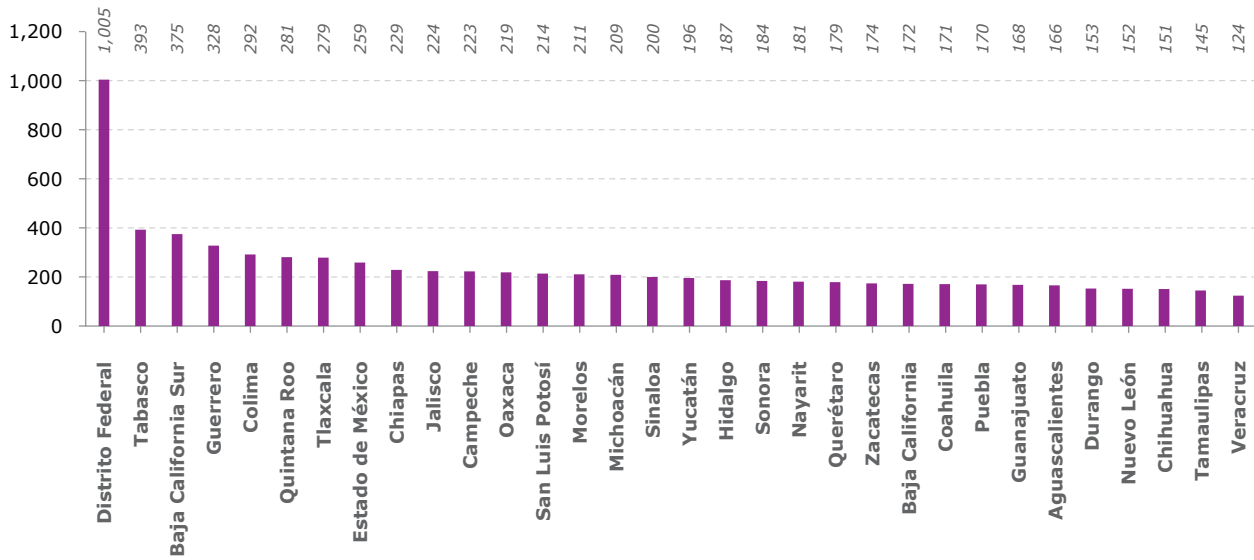
**FUENTE:** Tomado de Zepeda Lecuona, Guillermo, La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal, Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 30 pp

**El D.F. cuenta con una de las policías más numerosas del mundo, con 1,005 policías por cada 100,000 habitantes, mientras que en países como España o Estados Unidos la cifra es de 303 y 300 respectivamente.**



**Gráfica 4**

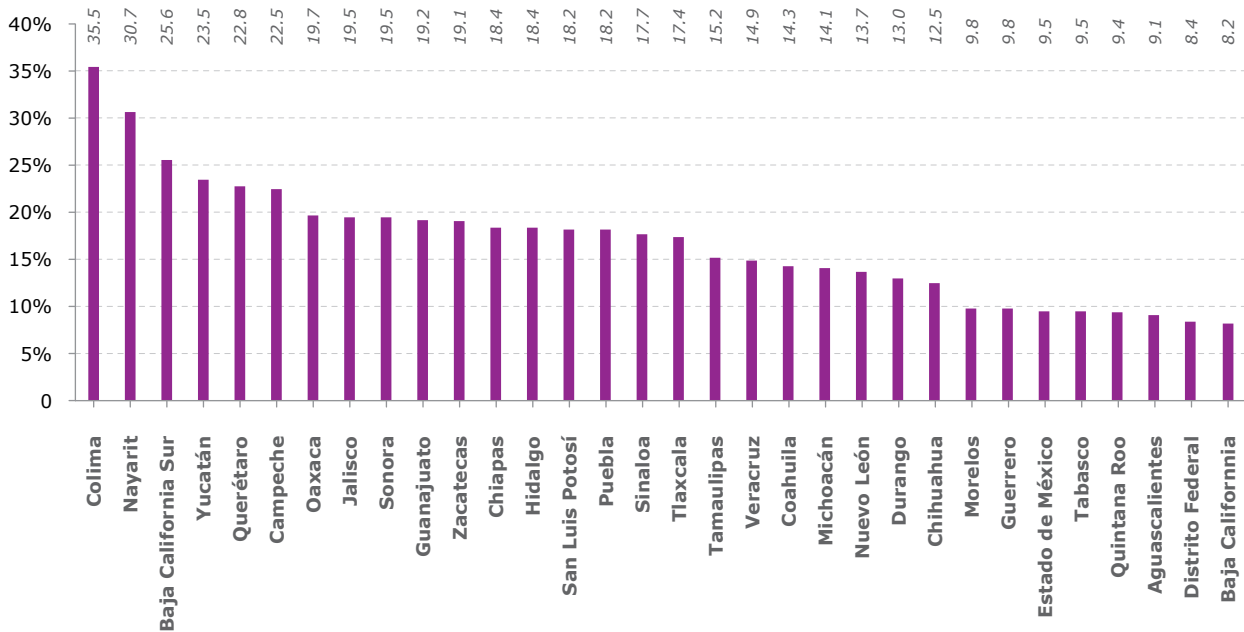
Policías locales y municipales  
por cada 100 mil habitantes, 2009



**FUENTE:** Con base en el SNSP y proyecciones de población de CONAPO publicadas por INEGI.

**Gráfica 5**

Porcentaje de encuestados mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en la policía preventiva local



**FUENTE:** ENSI-6, ICESI, 2009.





### III. Procuración de justicia

La procuración de justicia es un eslabón estratégico del sistema penal, pues en esta instancia se investigan y esclarecen los hechos denunciados por los ciudadanos y víctimas del delito. En este estudio se pondera la capacidad instalada de las procuradurías de justicia, así como el desempeño del ministerio público en el desarrollo de las investigaciones y en la canalización de casos hacia salidas alternas. De la misma forma, se analiza el cumplimiento de órdenes de aprehensión por parte de las policías ministeriales o agencias estatales de investigación. También se considera la percepción ciudadana en relación con la confianza expresada en encuestas hacia el ministerio público local.

#### III. 1 Agencias del ministerio público por cada 100 mil habitantes

Este indicador muestra una variable de infraestructura, que brinda indicios sobre los recursos con los que cuentan las procuradurías para el desarrollo de sus tareas y la cobertura de servicios. Sin embargo, buena parte de su efectividad radica en su metodología de trabajo y modelo de gestión (ver Gráfica 6).

Es importante notar que estados con poca población encabezan este indicador, lo que muestra que la estructura de la procuraduría cubre, en términos generales, la demanda potencial de servicios de los habitantes de esas entidades.

#### III.2 Encuestados mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en los agentes del ministerio público locales, ENSI-6, (ICESI, 2009).

Se incluyó en el análisis una variable de confianza para el componente de procuración de justicia. El promedio nacional señala que sólo 12.6% de las personas encuestadas en la ENSI-6 (2009) en el país señalaron tener mucha confianza en los ministerios públicos estatales (ver Gráfica 7).

Estados como Nayarit, Yucatán, Colima y Baja California Sur presentan, en coincidencia, mayores niveles de confianza tanto en los ministerios públicos locales como en las policías; en tanto que los ciudadanos del estado de México, el Distrito Federal y recientemente Aguascalientes tienen poca confianza en ambas instituciones.

#### III.3 Porcentaje de gestiones e investigaciones, derivadas de las denuncias de delitos, efectivamente concluidas en la competencia local.

Esta es una de las funciones sustantivas de la procuración de justicia: gestionar e investigar denuncias de ciudadanos víctimas del delito y brindar una solución efectiva. El funcionario que dirige la integración y desahogo de las investigaciones es el ministerio público.

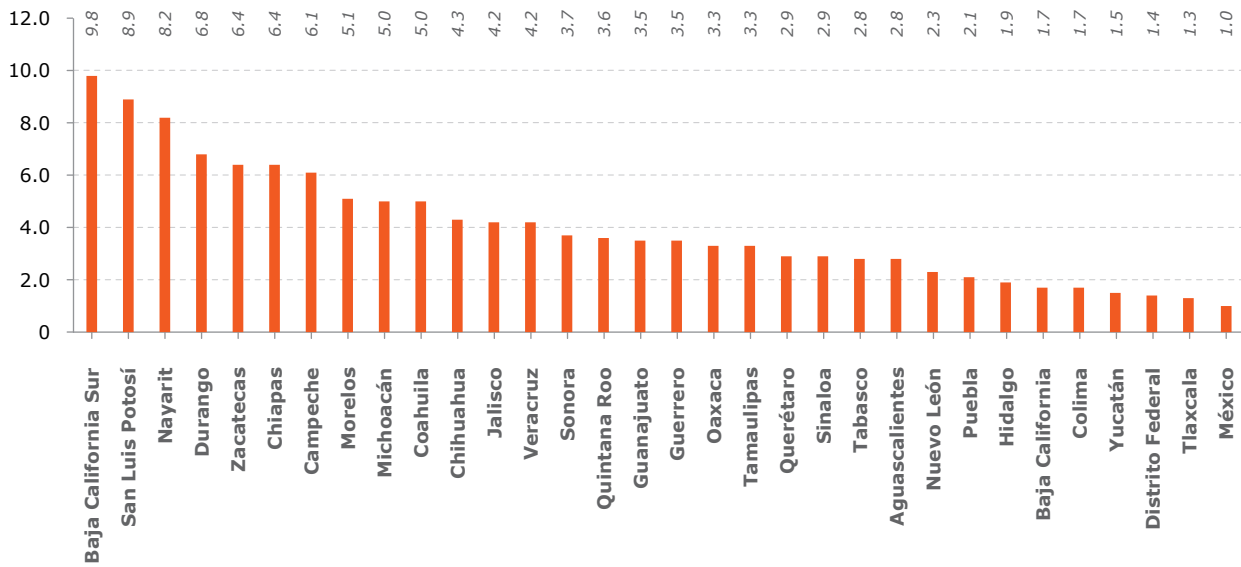
Para fines prácticos, se consideran como solución efectiva: las resoluciones del ministerio público en las que se determine si hay o no delito que perseguir; consignaciones en las que se presente al imputado ante el juez (detenido, por orden de aprehensión o en libertad caucionado); la determinación de no ejercicio de la acción penal (es decir, que no hay delito que perseguir); así como aquellas formas de conclusión permitidas por la ley como el perdón de la víctima, conciliación o alguna de las salidas alternas previstas en las reformas procesales que se comienzan a instrumentar en el país.\*

El indicador de efectividad de gestión de denuncias es encabezado por Chihuahua. El nuevo sistema procesal adoptado en ese estado prevé que delitos no violentos contemplados en la legislación son analizados y, en su caso, turnados por la Unidad de Atención Temprana a mecanismos de justicia alternativa, lo que ha permitido el desahogo de un número significativo de casos. Asimismo, la legislación contempla suspensiones a pruebas y otros mecanismos.

\* Un punto interesante es que las categorías con las que INEGI reporta la información de las procuradurías estatales todavía no incluye algunas vías procesales que se han incorporado en varias entidades federativas.

**Gráfica 6**

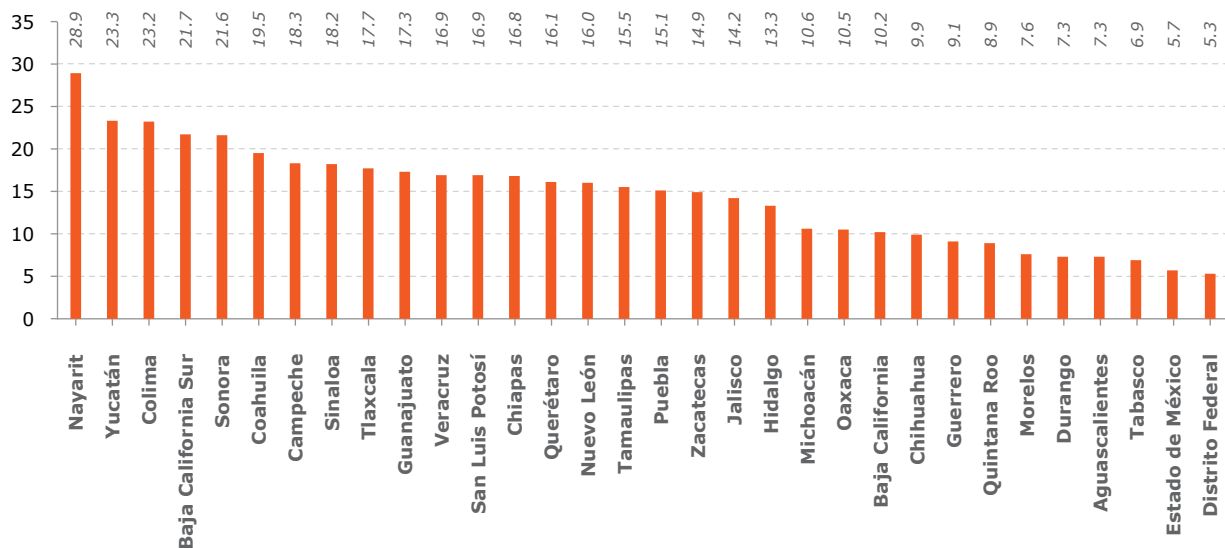
Agencias del ministerio público  
por cada 100 mil habitantes



**FUENTE:** Con base en la información de las procuradurías de justicia reportadas en los anuarios estadísticos estatales del INEGI y proyecciones de población de CONAPO publicadas por INEGI.

**Gráfica 7**

Porcentaje de encuestados mayores de 18 años que manifestaron tener mucha confianza en los agentes del ministerio público locales



**FUENTE:** ENSI-6, ICESI, 2009.

Otros estados como Coahuila o Nuevo León tienen salidas alternas (Coahuila con pocos matices al sistema inquisitivo tradicional; Nuevo León con una armonización pendiente con la reforma constitucional acusatoria de 2008), lo que les permite tener también una alta tasa de desahogo efectivo de asuntos.

Llama la atención Yucatán, que a pesar de tener indicadores de efectividad en delitos de alto impacto, parece abrumado por el modelo procesal y de gestión respecto de los casos de delincuencia común, más numerosos.

El resto de estados con baja tasa de resolución de investigaciones están abrumados por el ingreso de denuncias que colman la capacidad de investigación de los Ministerios Públicos.

### III. 4 Porcentaje de órdenes de aprehensión cumplidas, respecto de las órdenes recibidas en la competencia local

Este indicador evalúa un área vital de la procuración de justicia: el cumplimiento por parte de

la policía ministerial de las órdenes judiciales de aprehensión.

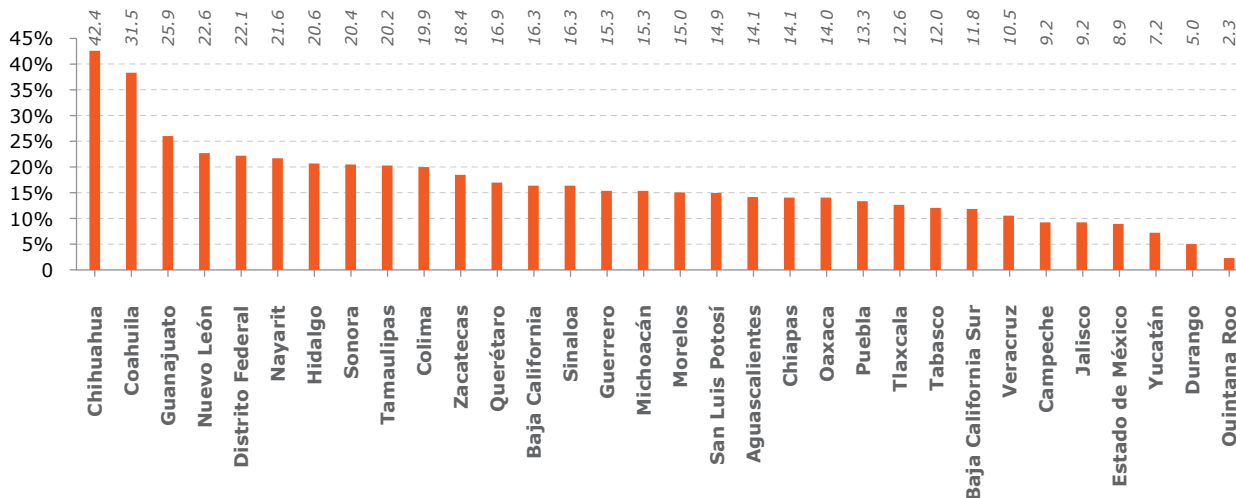
Un 64% de las investigaciones consignadas a los jueces en todo el país (170 mil) se registran "sin detenido". Por lo que en la mayoría de estos casos (130 mil en país), se solicita al juez una orden de aprehensión (ver Gráfica 8). Este indicador es vital, pues al ser una minoría los casos esclarecidos por la investigación, el complemento necesario para que el proceso no quede impune es localizar y capturar al probable responsable, es decir, dar cabal cumplimiento a las órdenes de aprehensión.

Las policías ministeriales de Sonora, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, y Tabasco presentan las más altas tasas de cumplimiento de órdenes de aprehensión (las cuales oscilan entre 57% y 69%). Y nuevamente, sorprende Aguascalientes con bajas tasas de desempeño en esta materia.

También llama la atención Chiapas que apenas cumple una de cada cuatro órdenes de aprehensión.

**Gráfica 8**

Porcentaje de gestiones e investigaciones, derivadas de las denuncias de delitos, efectivamente concluidas en la competencia local



FUENTE: ENSI-6, ICESI, 2009.



**Tabla 3**  
Índice de desempeño en la procuración de justicia 2010

	Estado	Índice	Agencias del MP por 100 mil hab.	% con mucha confianza en el MP local	% de efectividad en desahogo de investigaciones	% cumplimiento de órdenes de aprehensión
1	Baja California Sur	72.28	9.8	21.7	11.8	60.0
2	Nayarit	70.32	8.2	28.9	21.6	32.5
3	Sonora	65.09	3.7	21.6	20.4	69.5
4	Coahuila	61.73	5.0	19.5	31.5	37.6
5	Chihuahua	59.34	4.3	9.9	42.4	40.8
6	San Luis Potosí	57.72	8.9	16.9	14.9	31.9
7	Colima	57.33	1.7	23.2	19.9	58.9
8	Guanajuato	56.63	3.5	17.3	25.9	48.3
9	Nuevo León	53.63	2.3	16.0	22.6	57.6
10	Campeche	52.68	6.1	18.3	9.2	44.2
11	Zacatecas	52.64	6.4	14.9	18.4	34.8
12	Sinaloa	52.00	2.9	18.2	16.3	53.9
13	Querétaro	49.62	2.9	16.1	16.9	50.8
14	Michoacán	48.89	5.0	10.6	15.3	49.6
15	Chiapas	48.78	6.4	16.8	14.1	27.1
16	Tamaulipas	47.06	3.3	15.5	20.2	37.1
17	Jalisco	45.95	4.2	14.2	9.2	48.7
18	Morelos	45.78	5.1	7.6	15.0	47.9
19	Yucatán	44.13	1.5	23.3	7.2	44.4
20	Guerrero	43.80	3.5	9.1	15.3	49.9
21	Oaxaca	42.60	3.3	10.5	14.0	46.5
22	Puebla	42.60	2.1	15.1	13.3	45.4
23	Hidalgo	42.57	1.9	13.3	20.6	39.3
24	Tlaxcala	41.61	1.3	17.7	12.6	43.1
25	Veracruz	41.51	4.2	16.9	10.5	28.0
26	Tabasco	40.85	2.8	6.9	12.0	57.4
27	Quintana Roo	37.95	3.6	8.9	2.3	54.6
28	Durango	36.72	6.8	7.3	5.0	28.1
29	Distrito Federal	35.33	1.4	5.3	22.1	39.3
30	Baja California	33.00	1.7	10.2	16.3	28.2
31	Aguascalientes	30.07	2.8	7.3	14.1	23.4
32	Estado de México	29.62	1.0	5.7	8.9	47.1
	<b>Indicador nacional</b>		<b>2.7</b>	<b>12.6</b>	<b>16.1</b>	<b>42.3</b>

**FUENTES:** Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes obtenidos a partir de información publicada en los anuarios estatales del INEGI y en proyecciones de población estatal del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Porcentaje con mucha confianza en el MP con base en datos del ICESI, 2009. Porcentaje de efectividad en desahogo de investigaciones y porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión elaborados en base a información de las procuradurías de los estados, reportada en los anuarios estatales publicados por INEGI.



## IV. Sistema penitenciario

El sistema penitenciario es el ámbito del sistema penal en el que se hacen más evidentes los aciertos o desaciertos de la política criminológica. La privación de la libertad es una de las mayores sanciones que el Estado puede infligir a los miembros de la comunidad. Un dato fundamental es que en los últimos diez años se ha duplicado el número de personas en prisión, sin que esto se refleje en mayores niveles de inseguridad.

Este ámbito tiene cuatro componentes: la prevalencia carcelaria (número per cápita de reclusos relacionados con delitos de competencia local); hacinamiento carcelario; reclusos respecto del personal de las prisiones; y, los homicidios en las prisiones, como principal indicador de violencia en los centros penitenciarios (*ver Tabla 4*).

### IV.1 Reclusos encarcelados por delitos de competencia local por cada 100 mil habitantes a nivel estatal

Este indicador considera los delitos de competencia local, porque es la legislación, la política criminal y la forma de operación de cada entidad la que implícitamente muestra su desempeño en el eslabón penitenciario. El indicador de reclusos encarcelados por cada 100 mil habitantes nos refiere, en general, a la intensidad con la que cada sociedad emplea la prisión como sanción penal.

A este respecto, existen estados que usan intensivamente la prisión. Por ejemplo, Sonora tiene alrededor de 13 mil reclusos, en tanto que el Estado de México tiene 18 mil y Jalisco 16,500, cantidades similares, en términos generales. Sin embargo, Sonora tiene la mitad de los habitantes de Jalisco y menos de una cuarta parte de los habitantes que tiene el estado de México. De la misma forma, Jalisco tiene menos de la mitad de la población que el estado de México y su población penitenciaria es apenas 10% menor que esa entidad.

Las entidades con mayor nivel en el número de reclusos encarcelados por delitos de competencia local son Baja California, el Distrito Federal, Sonora y Colima, lo cual es indicativo de un uso intensivo de la cárcel como sanción penal.

### IV.2 Ocupación penitenciaria en 2009

El hacinamiento es un obstáculo para que el sistema penitenciario cumpla con los fines sociales que le corresponden, como establecer condiciones dignas para cumplir sanciones, garantizar la integridad física de los reclusos y cumplir las tareas educativas y ocupacionales necesarias para la readaptación o reinserción a la sociedad.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas y con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, más de 120% de ocupación carcelaria es considerado un trato cruel.

En México más del 60% de los reclusos subsisten por encima de ese rango.

### IV.3 Presos por cada funcionario penitenciario

Este indicador permite estimar la capacidad de atención y control de las autoridades respecto de las actividades al interior de las prisiones.

En México, el 76% del personal en las prisiones son custodios; el resto son personal de servicios, talleristas, profesores, instructores y personal administrativo y directivo.

De acuerdo con Elías Carranza, especialista en temas penitenciarios y director de la Oficina de Naciones Unidas para el Control de la Criminalidad en Latinoamérica (ILA-NUD. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente), si por cada funcionario penitencia-

**Tabla 4**  
**Índice del sistema penitenciario 2010**

	Estado	Índice	Presos por delitos locales por cada 100 mil habitantes	Ocupación penitenciaria	Presos por cada funcionario penitenciario	Homicidios por cada 100 mil reclusos en prisiones estatales
1	Tlaxcala	99.68	47.0	66.9	2.6	0.0
2	Zacatecas	97.33	70.3	68.8	2.9	0.0
3	Guanajuato	93.10	72.3	97.0	2.5	0.0
4	Aguascalientes	89.69	85.1	112.7	2.4	0.0
5	Campeche	89.42	141.8	81.5	3.7	0.0
6	Nuevo León	88.84	106.9	93.8	4.1	0.0
7	San Luis Potosí	88.58	97.4	109.8	2.9	0.0
8	Querétaro	86.58	95.2	96.2	5.9	0.0
9	Veracruz	85.66	97.2	88.8	4.9	25.8
10	Oaxaca	81.12	101.5	90.8	9.8	0.0
11	Yucatán	80.54	127.6	120.3	5.7	0.0
12	Michoacán	79.10	144.4	108.9	3.9	38.0
13	Chihuahua	78.40	109.6	108.3	5.9	37.7
14	Chiapas	77.45	126.1	142.0	5.4	0.0
15	Tabasco	77.35	194.1	134.0	3.5	0.0
16	Hidalgo	77.16	88.2	128.1	4.7	45.8
17	Puebla	77.16	127.7	153.6	4.2	0.0
18	Coahuila	75.62	101.1	126.8	4.4	55.8
19	Morelos	74.29	156.2	170.2	3.0	0.0
20	Durango	73.88	156.2	93.1	7.1	54.1
21	Baja California Sur	73.83	264.2	128.9	3.4	0.0
22	Guerrero	69.15	128.5	139.8	7.1	43.6
23	Quintana Roo	66.30	174.4	151.8	9.6	0.0
24	Jalisco	64.69	166.6	177.3	8.1	0.0
25	Mexico	62.61	115.6	189.2	6.9	38.0
26	Tamaulipas	62.39	188.3	105.2	4.4	138.7
27	Colima	61.18	352.8	116.9	9.3	0.0
28	Nayarit	56.67	216.5	202.6	8.4	0.0
29	Baja California	50.10	433.5	137.3	11.2	5.7
30	Sonora	49.54	347.5	189.7	8.2	8.1
31	Sinaloa	41.88	178.1	104.7	18.8	183.7
32	Distrito Federal	26.33	392.9	212.8	13.6	75.4
	<b>Indicador nacional</b>		<b>161.2</b>	<b>134.4</b>	<b>9.0</b>	<b>34.3</b>

**FUENTES:** Presos por delitos locales por cada 100 mil habitantes, ocupación penitenciaria y presos por cada funcionario penitenciario, elaborados con base en información proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y en proyecciones de población estatal del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Homicidios por cada 100 mil reclusos en prisiones estatales elaborado con base en información proporcionada por el SNSP.

rio hay más de cuatro reclusos, hay evidencia de que las actividades de los internos puedan escapar de la supervisión y control del personal. Esto es un indicio de posible autogobierno, es decir, que no se pueda hacer cumplir por la autoridad los reglamentos del establecimiento penitenciario, sino que sean los grupos hegemónicos de reclusos los que impongan un autogobierno. Bajo este argumento, el 70% de nuestros penales están en situación vulnerable.

#### IV.4 Homicidios por cada 100 mil reclusos en los penales estatales

La violencia en las cárceles refiere a la falta de capacidad para controlar a la población penitenciaria y es un indicador clave para estimar la calidad de vida al interior del sistema penitenciario.

Durante 2008 hubo una gran cantidad de motines y violencia en algunas regiones del país y el riesgo de un recluso de morir era de hasta cinco veces superior al de las personas en libertad.

En 2009, se registraron menos incidentes fatales derivados de riñas, motines e intentos de fuga. A pesar de ello, las observaciones nos indican que, durante 2009 la tasa de homicidios en reclusorios, fue 2.4 veces superior a la observada en las personas en libertad.

**La violencia carcelaria se concentra en ciertas regiones del país: 19 estados no reportaron víctimas fatales en sus penales. Sin embargo, en Tamaulipas (donde durante 2010 se ha exacerbado aún más la violencia) la tasa de homicidios fue 138.7 por cada 100 mil reclusos, ¡15.4 veces! la tasa que enfrentaron las personas en libertad en ese estado. Mientras tanto, en Sinaloa se registró la tasa de muertes en el ámbito penitenciario más alta del país: 183.7 homicidios por cada 100 mil reclusos, 3.9 veces la tasa que enfrentaba la sociedad en ese estado.**







## V. Protección de Derechos Humanos

De la misma forma que el Índice de Impacto de la Política Criminal (apartado I), este componente recorre transversalmente todas las instituciones del sistema penal local, refiriendo el impacto de las diversas organizaciones del sistema en aspectos representativos y sensibles de la agenda de los Derechos Humanos.

### V.1 Estimación de error judicial

Esta es una variable importante de respeto a los Derechos Humanos en el sistema penal, pues implica determinar la probable responsabilidad de una persona (después de que el Ministerio Público investigó hechos posiblemente constitutivos de un delito) y consignarla al juez. El juez entonces evalúa los datos y decide si procesa o no al consignado. Si lo procesa, puede darse el caso de que se vayan debilitando las pruebas, los argumentos y acusación del ministerio público y se "sobreesa" (equivalente a una sentencia absolutoria, la persona es liberada de responsabilidad) y se absuelve a la persona sin necesidad de esperar la sentencia,

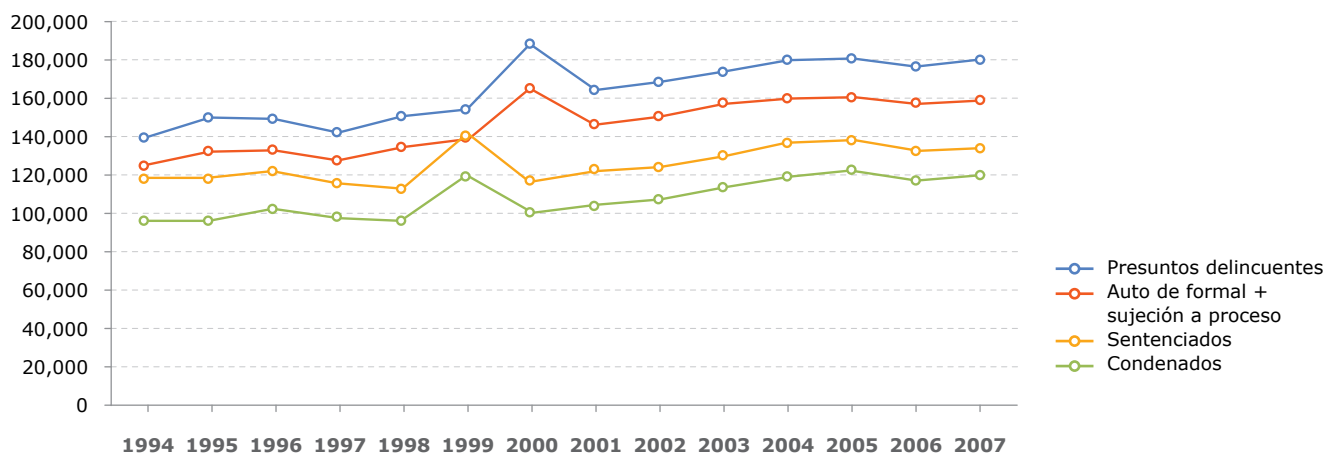
entonces se archiva el caso. En el caso de que la persona llegue a la sentencia, aún se puede determinar que la persona no es responsable mientras, otra parte importante de los condenados puede obtener en apelación o amparo, la absolución o reducción de condena.

Los inocentes procesados, y a veces condenados, representan el "error judicial", que se compone del conjunto de personas que sufrieron las molestias de la consignación ante un juez, de someterse al proceso penal y, en ocasiones, el agravio de la prisión preventiva, sin que el ministerio público pudiese fundar la causa para condenarlos.

En México 60 mil personas al año, de las 170 mil consignadas, son puestas a disposición de un juez sin que finalmente se llegue a demostrar su responsabilidad por sentencia condenatoria. No se cuenta con información sistemática de las apelaciones y amparos en material penal, por lo que el indicador de error judicial puede ser superior al reportado.

### Gráfica 9

Trayectoria de las variables procesales en materia local



**FUENTE:** Para 2000-2007 con información de las procuradurías generales de justicia estatales, reportada en los anuarios estadísticos de los estados del INEGI; para 2008 y 2009, SNSP.

Algunos autores no consideran como error judicial los autos de libertad, aquí nos parece interesante presentarlo para mostrar el tamaño de la brecha. Los datos observados son impresionantes para estados como Tlaxcala, San Luis Potosí y Sinaloa.

Un aspecto relevante que puede analizarse a futuro tiene que ver con la capacidad (o responsabilidad) que tienen los defensores de oficio en este orden en cuanto a sus tareas de representación de los inculpados, en contraste con la efectividad de defensores bajo contrato privado.

### V.2 Presos sin condena por cada 100 mil habitantes

Este indicador muestra la intensidad con la que se usa esta medida cautelar extrema que genera graves perjuicios a los imputados privados de su libertad.

Su análisis en conjunto con la estimación del error judicial nos mostrará y ponderará un tema de mucha gravedad, en particular para aquellos estados que hagan uso intensivo de la prisión durante el proceso y que además tengan una alta tasa de error judicial. Es decir muchas personas con presunción de inocencia en esos estados habrían pasado su proceso en prisión y recibido sobreseimientos o sentencias absolutorias.

### V.3 Posibles violaciones de los Derechos Humanos por cada 100 mil habitantes: quejas ante las comisiones de Derechos Humanos contra las instancias del sistema de justicia

Este indicador se presenta sólo como una aproximación, ya que existe una gran cifra negra de violaciones a los derechos humanos, es decir, violaciones que nunca llegan al conoci-

miento de las Comisiones.

Del mismo modo, no todas las quejas se refieren necesariamente a que se violó un derecho. Únicamente el procedimiento interno de la comisión y las acciones de investigación son lo que permitirá determinar si realmente hay evidencia de dichas violaciones. Por ello, se reitera que este es un indicador aproximado.

Observamos por lo anterior, una gran dispersión en el indicador. La porción más alta la presenta Nayarit con 106 quejas por cada 100 mil habitantes, seguido de Baja California Sur, Campeche y el Distrito Federal; hasta llegar a Veracruz con apenas una queja por cada 100 mil habitantes.

**A nivel nacional, el número de presos sin condena por cada 100 mil habitantes, es de 65.3, mientras que para el D.F. es de 143.1, y para Baja California Sur y Baja California de 184.3 y 221.1, respectivamente (tres y media veces la media nacional).**



**Tabla 5**

Índice de Protección de Derechos Humanos 2010

	Estado	Índice	Estimación de error judicial (%)	Presos sin condena de competencia local por cada 100 mil habitantes	Posibles violaciones a los D.H. (quejas) por cada 100 mil habitantes
1	Querétaro	92.61	8.0	36.0	15.1
2	Guanajuato	87.10	14.7	24.5	20.6
3	Zacatecas	86.16	16.9	22.0	19.0
4	Coahuila	85.23	8.6	28.5	40.0
5	Veracruz	83.55	22.7	43.5	1.0
6	Puebla	83.10	13.5	43.1	26.6
7	Tamaulipas	81.68	15.9	51.1	20.5
8	Hidalgo	80.71	22.2	32.6	16.631
9	Nuevo León	80.68	12.2	28.4	44.7
10	Michoacán	79.94	18.0	70.9	10.5
11	Chihuahua	77.66	25.7	37.8	14.1
12	Aguascalientes	77.06	25.4	33.3	19.0
13	Durango	75.75	15.0	81.0	N.D.
14	Oaxaca	74.49	25.9	48.5	18.1
15	Mexico	73.77	21.8	49.1	30.6
16	Guerrero	64.45	28.1	73.8	30.4
17	Tlaxcala	64.07	47.4	18.9	14.8
18	Morelos	63.36	34.8	73.5	16.3
19	Chiapas	62.75	24.5	48.9	57.5
20	Sonora	61.83	15.3	126.6	44.9
21	Colima	61.44	15.6	127.8	44.6
22	Jalisco	61.08	27.4	94.6	31.9
23	San Luis Potosí	60.70	43.2	42.4	18.5
24	Baja California	60.40	11.0	221.1	22.2
25	Tabasco	60.12	16.3	98.7	61.8
26	Sinaloa	59.35	42.8	74.6	7.3
27	Yucatán	58.91	35.9	62.4	32.8
28	Distrito Federal	55.11	12.0	143.1	65.8
29	Campeche	52.56	29.1	51.8	75.4
30	Nayarit	49.31	19.0	91.5	103.6
31	Quintana Roo	45.93	34.8	109.0	51.9
32	Baja California Sur	30.68	32.3	184.3	67.3
	<b>Indicador nacional</b>		<b>20.8</b>	<b>65.3</b>	<b>30.6</b>

**FUENTES:** Estimación de error judicial obtenido con base en información publicada en los anuarios de estadísticas judiciales del INEGI. Presos sin condena de competencia local por cada 100 mil habitantes, elaborado con información proporcionada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y proyecciones de población estatal del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Posibles violaciones a los Derechos Humanos por cada 100 mil habitantes, elaborado con información proporcionada por las procuradurías de los estados, reportada en los anuarios estatales publicados por INEGI y con proyecciones de población estatal de CONAPO.







**México Evalúa** es un centro de investigación que busca elevar la eficacia y calidad de la gestión gubernamental a través de la observación constante de los resultados de las políticas y el uso de los recursos.

Buscamos originar un cambio en la operación gubernamental, al influir en el debate y la discusión a través de nuestras ideas y propuestas, así como recomendaciones de política pública en temas específicos.

Nuestros estudios reflejan la realidad. Son imparciales y ofrecen propuestas para mejorar los resultados de las políticas públicas a nivel operativo.

En México Evalúa tenemos vocación por la incidencia. Nos interesa ofrecer al congreso elementos para realizar mejor su función legislativa; entregar a los diseñadores de políticas metodologías de medición.

El documento que el lector tiene en sus manos fue desarrollado con la intención de evolucionar el Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública (SIIS, México Evalúa: 2009) y reafirmar nuestra convicción por la necesidad de desarrollar modelos de análisis sobre las variables más representativas y objetivas de las diversas aristas de los complejos fenómenos del crimen, la violencia y la inseguridad ciudadana.

Esta primera edición del Índice de Inseguridad Ciudadana y Violencia se suma a los esfuerzos realizados por otras organizaciones ciudadanas para proponer modelos de análisis a uno de los problemas que más preocupan y ocupan a la sociedad mexicana en la actualidad.

En esta ocasión, tuvimos el privilegio de contar con el trabajo y sustento metodológico de Guillermo Zepeda Leucona, reconocido académico y experto con amplia trayectoria en el tema.

México Evalúa, 2010.

**[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)**