

FRM

08

Sistema penal acusatorio: las rupturas del modelo límite y Federalismo

JAVIER CRUZ ANGULO



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO



Sistema penal acusatorio: las rupturas del modelo límite y Federalismo

Sobre el autor: Dr. Javier Cruz Angulo, Director de la Clínica de Interés Público del CIDE. Profesor asociado en la División de Estudios Jurídicos del CIDE donde imparte las clases de derecho procesal constitucional y nuevo proceso penal.

Primera edición: Noviembre de 2021.

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN: En trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Las opiniones en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS o el CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Contenido



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Presentación	4
Resumen	5
Introducción	5
Herramientas de gestión del sistema	6
De Procuradurías a Fiscalías	8
Índice delictivo y percepción de confianza	9
La relación de incidentes delictivos y su acercamiento al modelo constitucional	10
El archivo temporal	11
Vinculación a proceso	12
Medios alternos de solución de controversias	12
Terminación del proceso ante Juez de Control	12
Deficiencia en las investigaciones con y sin detenido	13
Los subsistemas del proceso penal acusatorio	13
La implementación y el presupuesto	14
Evolución del presupuesto	16
Recursos humanos destinados a la investigación	18
Procuración de justicia	22
Recomendaciones	26
Referencias bibliográficas	27
Anexos	28

MEMOR
08

Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer documento realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

Ing. Hans-Hartwig Blomeier

Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

Resumen

El presente análisis se lleva a cabo, de manera principal, contrastando las premisas constitucionales que debían permear al modelo ideal de sistema acusatorio con los datos duros que dan cuenta de la realidad. Se toma como fuente el extensivo estudio denominado “Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México”, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, alimentándose a su vez con distintos pilares de información, tales como: Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal (MES),¹ información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, así como otras fuentes. De igual manera, se toman datos que alimentaron el diverso documento “Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México”, realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C (CIDAC).

Introducción

El modelo límite de un sistema penal garantista recae sobre un pilar fundamental en la estructura del proceso, siendo este uno de corte acusatorio o adversarial.² En México, desde 2008 se diseñó este modelo límite. La aspiración que depositó el Constituyente en el sistema debía reposar en: mejorar el acceso a la justicia, reducir la impunidad, respetar las garantías de víctimas e imputados, racionalizar el uso de medidas cautelares y sanciones penales, generar certeza en los procesos, incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema y recuperar la confianza pública.³ Esto también puede encontrar consonancia constitucional con los fines estabilizadores de la norma, la prevención general y la reinserción social que esquematizó el sistema de ejecución de sanciones penales.

La singular forma, que tenemos de entender el federalismo, ha dinamitado que el sistema acusatorio cobre vida en armonía en las distintas Entidades Federativas de nuestro país. Algunos modelos se apegan –en alguna medida– a las premisas del modelo constitucional, mientras que otros se alejan de manera desmesurada. La instrumentación del modelo constitucional se pensó normativamente bajo la emisión de un Código Nacional de Procedimientos Penales, que ha sido el asidero para que desde el año 2016, llegado la vacatio legis dada por la reforma constitucional, el sistema acusatorio se desarrollara en todas las Entidades Federativas. Los catalizadores son diversos, y se tratarán de desarrollar algunos de ellos a lo largo del documento.

¹ Véase en <https://mes.segob.gob.mx/>

² El modelo de Ferrajoli no exige más que la separación entre acusación y función judicial, empero alude a la carga de la prueba y derecho de defensa en sus 10 axiomas básicos: Cf. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*. Teoría del garantismo penal, Trotta, México, 2016.

³ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal”, en *El Sistema de Justicia Penal en México ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Cuaderno de investigación No. 59, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, septiembre de 2019, p. 18.

Herramientas de gestión del sistema

Un elemento esencial para poder estabilizar el modelo acusatorio consiste en fuertes herramientas de gestión del mismo. El modelo exige minar prácticas debilitantes adquiridas dentro de la *praxis* jurídica y contexto social de cada Estado, para así garantizar un mínimo de sostenibilidad en el sistema, y estar en condiciones de modificar esas inercias⁴ que afectan no solo la homogeneidad del sistema, sino su éxito y, por ende, las expectativas constitucionales. No se trata de las reminiscencias del sistema inquisitivo, sino de cómo y en qué contexto se desarrolla el nuevo modelo.

En efecto, durante el nacimiento del sistema, se ha modificado el régimen de supervisión y coordinación del mismo. El primer órgano encargado fue la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), quien lideró la implementación primigenia y los esfuerzos de coordinación y capacitación para introducir las instituciones constitucionales fabricadas en 2008. Luego, ante el cumplimiento de la SETEC de su mandato en 2016, tocó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública cumplir con las labores de homologación y coordinación (SESNSP). En la actualidad, por mandato del acuerdo 06/XLV/19 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia (UASJ) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la encargada de tales premisas organizacionales.

Lo anterior no es menor, pues ha fungido como esqueleto toral de adopción Estatal. Los propios Estados han optado por algún modelo para ser capaces de coordinarse y homologar criterios en materia de justicia penal:

- (a) **Modelos de Implementación:**⁵ Una vez cumplimentada la misión principal de la SETEC, que consistía en la implementación del sistema a nivel nacional, muchas entidades de la Federación optaron por un modelo similar firmando unidades o comisiones de implementación. Los modelos de implementación se concibieron, primigeniamente, como aparatos institucionales que necesitaban amplias facultades de articulación con los diferentes niveles de gobierno, así como de coordinación horizontal entre las instituciones propias del sistema de justicia penal,⁶ con miras a lograr la adecuada implementación de los postulados constitucionales. Por ejemplo: Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Tamaulipas.
- (b) **Modelos de Consolidación:**⁷ Otras entidades cambiaron el esquema ya no para implementación, sino para una consolidación y optimización de los avances ya adquiridos. Los recursos y funciones fueron enfocados a mejorar los sistemas digitales e instrumentalización del proceso, en lugar de difusión. Las capacitaciones también aumentaron de nivel y la coordinación transitó a preguntas de legalidad más complejas.
- (c) **Modelos que siguieron al Federal:** El resto de los estados siguieron el modelo primigenio, y decidieron asignar el trabajo para la consolidación a los Secretariados Ejecutivos de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, tales como: Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos y San Luis Potosí.

Los esquemas planteados diferían en sus composiciones orgánicas e institucionales, por ejemplo, Guerrero y San Luis Potosí que optaron por el modelo de adhesión a los sistemas de seguridad pública, cuentan con nulas facultades de coordinación y únicamente poseen operaciones de articulación con instancias Federales para la gestión de recursos presupuestales dados a través de los fondos de aportación.⁸ En contraste, con Querétaro que pertenece al modelo de consolidación y posee uno de los aparatos institucionales con mayor andamiaje de coordinación para lograr su misión de homologación del sistema, siendo el que mejor puntuación cuenta en con el Índice de Coordinación Técnica (ICTE), que contiene los

⁴ Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, México, 2020, p. 14.

⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

siguientes rubros: i) Coordinación y articulación, ii) Planeación y presupuestación, iii) Facilitadores y iv) Normatividad.⁹

En el mismo grupo de modelos de consolidación se encuentran Estados como Baja California, Sonora o Tlaxcala, que poseen una evaluación por debajo de la media, o bien, instituciones coordinadoras bajo el modelo de implementación y que también cuentan con amplias facultades de coordinación como Jalisco, Coahuila y Chiapas, con una calificación por encima de la media nacional.

- Este es uno de los primeros trastes del federalismo penal. No basta con tener una codificación nacional, sino que la variedad de las herramientas de gestión y de coordinación también afectará cómo un Estado edifica su entendimiento y el éxito de su entramado procesal acusatorio.

⁹ "Si la ICTE cuenta con la característica se le asigna un valor de 1; en caso contrario, el valor es 0. La calificación de cada eje corresponde al promedio de la calificación obtenida en cada una de las variables que lo componen, de manera que ningún eje es más importante que otro. Así, el índice ICTE se construye con el promedio de la calificación de la suma de los cuatro" Cf. *Ibidem*, p. 16.

De Procuradurías a Fiscalías

Para algunos expertos, otro gran problema que aqueja a la homologación y estabilidad del sistema penal acusatorio gravita en torno a la **investigación** que despliega el ministerio público, pues este es el corazón de la impunidad¹⁰ y desquebrajo de los postulados constitucionales.

Hasta 2019, 29 de los 32 Estados transitaron, cuando menos formalmente, hacía el modelo de una Fiscalía Autónoma, dejando de lado el modelo de procuradurías. Sin embargo, los estudios en el tema sobre la composición normativa de las leyes orgánicas estatales develan que existen los siguientes modelos:¹¹

- a) **Procuraduría:** Su matiz relevante implica sujeción o incorporación orgánica dentro del poder ejecutivo en el Estado, o en su versión más garantista autonomía técnica, pero algún nivel de sujeción al poder formal
- b) **Fiscalía autónoma:** la Constitución Política del Estado o la Ley Orgánica dotan a la institución de autonomía técnica, de gestión y financiera, lo que implica que no existe subordinación al Poder Ejecutivo.
- c) **Fiscalía con autonomía relativa:** Sólo prevé la autonomía técnica y de gestión.
- d) **Fiscalía sin autonomía:** No cuenta con las características de autonomía necesarias, por lo que su denominación solo representa un espacio de mera legalidad o “fachada”

Los datos muestran, por ejemplo, que en la Ciudad de México la transición sí ha alcanzado mejoras con respecto a su modelo de Procuraduría. La premisa, si bien no está completa al faltar mucha calibración de datos,¹² se hace en contraste con la Fiscalía General de la República.

En el rubro de autonomía política, el estudio muestra un avance notable, diríamos normativo, en cuanto a la fiscalía general de Justicia de la Ciudad de México, pues las reformas orgánicas, así como la emisión de la ley en la materia, garantizaron procesos con mecanismos de flujo de aspirantes mucho más confiable.¹³ En contraste, la FGR alcanzó menor puntuación en este rubro, debido a la investigación y manejo que realizó en casos de corte político.¹⁴

En el apartado de autonomía presupuestal, el documento dilucida cómo es que la FGR, a pesar de tener partida autónoma fuera del gobierno centralizado, lo cierto es que no puede acudir y solicitar sus fondos ante el legislativo, sino que es asignado por SHCP, lo que puede llevar algunos cabildeos que minan su autonomía. En contraste, la FJCDMX cuenta con métodos de asignación autónomos, pero su monto proyectó reducciones en 2.6% de 2020 a 2021.

El índice de impunidad de la Fiscalía de la Ciudad alcanzó un 97.7%: Entre sus principales determinaciones ministeriales se ubica el archivo temporal, mismo que es empleado en el 77.5% de los casos, mientras que siguen siendo bajos los porcentajes de casos vinculados a proceso (5.2%) y derivados a mecanismos alternativos (8.6%); mientras que FGR alcanzó un índice de Impunidad de 95.1%, ya que sólo el 4.9% de los casos conocidos en el ámbito federal recibieron alguna respuesta efectiva, ya sea en términos de judicialización con una sentencia, o bien, de una salida alterna o anticipada. El uso de archivo temporal es de 39%, así como un alto porcentaje de resoluciones por incompetencia (9%) y de resoluciones en las que el Ministerio Público se abstuvo de investigar (4%). Aun en estas condiciones, por ejemplo, el estudio afirma una mayor mejora en la fiscalía local en este rubro que respecto de la fiscalía general. Es decir, hay mucho más avance en el modelo de transición local.

¹⁰ Lecuona Zepeda, *op.cit.*, p. 18.

¹¹ Cf. Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, “What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence”, *Journal of Institutional Economics*, Cambridge University Press, 2017.

¹² México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *De procuradurías a fiscalías: observatorio de la transición 2020*, México, 2021, p. 16. En el estudio abordado se tocan premisas normativas, sin que se haya podido desarrollar aún una metodología certera que nos ponga en pantalla el éxito o fracaso de cambio de la transición de Procuradurías a Fiscalías. El estudio aquí esbozado únicamente puede vislumbrar indicios en cuanto a la Fiscalía General de la República, y la local que será nuestro parangón de comparación.

¹³ *Ibidem*, pp. 55-60 La terna se conformó, incluso, por quien fue la Procuradora, debido a una reforma al aparato de administración pública.

¹⁴ Rosario Robles, Emilio Austin o su neutralidad en el caso Cienfuegos. *Ídem*.

Índice delictivo y percepción de confianza

En 2019 se registraron en México 2,038,951 delitos en el fuero común: (i) el robo (37%); (ii) las lesiones (10%) y la violencia familiar (10%) y fraude (4%)¹⁵ (este dato puede ser contradictorio con el registrado por el INEGI o con otras bases de datos, pero nos arropamos de esta fuente por la legislación que soporta su competencia para emitir el dato). Esta constituye la cifra gruesa formal, sin considerar la llamada “ola negra”, de aquellos ilícitos no denunciados o en los que la Fiscalía no decidió iniciar el procedimiento penal. Aunado a esto, existe otro referente estadístico en cuanto a percepción ciudadana, que nos permite contrastar los datos recabados por las instituciones, como es la ENVIPE:¹⁶

1. Así, en 2018, de acuerdo con las cifras proporcionadas por el SESNSP, se registraron 1,918,352 delitos del fuero común, en comparación con ENVIPE que, durante el mismo periodo, arrojó 33,035,090 delitos del fuero común.
2. Respecto a la cifra negra, con base en la ENVIPE de 2019, ésta se estimó en 93.2%, lo que se traduce en que sólo en 6.8% de los delitos cometidos del fuero común reportados se inició una carpeta de investigación.
3. Esta cifra negra 63.2% de las víctimas en todo el país declararon no haber denunciado por causas atribuibles a la autoridad, es decir: (i) miedo a extorsiones; (ii) pérdida de tiempo o efectos nulos; trámites largos y difíciles; (iv) desconfianza en la autoridad; o (v) por actitud hostil de la autoridad.¹⁷
4. Hasta 2018, la entidad con mayor porcentaje de confianza ciudadana es Yucatán, mientras que la CDMX es aquella con menor percepción de seguridad, siendo los niveles de 11.1 y -27.8 puntos respectivamente.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

¹⁶ Hallazgos, *op. cit.*, p. 98, “La ENVIPE recopila información a partir de encuestas de victimización aplicadas en hogares, en tanto que el SESNSP recopila la información a partir de las investigaciones iniciadas por las procuradurías o fiscalías estatales”.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 98 y 99.

La relación de incidentes delictivos y su acercamiento al modelo constitucional

Las estadísticas sobre delitos locales tienen una composición en serie, y se han terminado o continuado conforme al diseño del Código Nacional, a saber:

1. Viene una denuncia o querrela (incluso requisito equivalente en ciertos casos) que, en 2019, vino a representar un grueso de 1,779,140 (100%) hechas a nivel local.¹⁸
2. Se iniciaron 1,617,465 carpetas de investigación (100%), de las cuales: 1,410,263 (87.2%) son iniciadas sin detenido; y 207,202 (12.8%) en flagrancia o con detenido.
3. De las 1,617,465 carpetas de investigación iniciadas en el periodo se derivaron 1,937,564 procedimientos. Recordemos que el inicio de una carpeta puede bifurcar distintos procedimientos debido a las variadas figuras procesales que se presentan: concurso de delitos, multiplicidad de imputados, o figuras como el desglose que operan algunas Fiscalías (tiene soporte en su regulación interna), etc.
4. De esos procedimientos 1,937,564 (100%), se tiene que 866,296 (44.7%) no se sigue investigando o como se dice en la *praxis* “integrando” la carpeta, y se concluye en alguna de las siguientes opciones:

a.	Archivo temporal:	569,731	(65.8%)
b.	No ejercicio de la acción penal:	127,583	(14.7%)
c.	Abstención de investigar:	61,083	(7.1%)
d.	Incompetencia	51,147	(5.9%)
e.	Criterio de Oportunidad:	32,983	(3.8%)
f.	Otra conclusión	18,351	(2.1%)
g.	Acumulación:	5,418	(0.6%)
5. El 7.3% de esos procedimientos se culminan en un Órgano especializado en mecanismos alternativos de solución de controversias (OMASC) ante el ministerio público.
6. El 44.5% (862,316) de procedimientos queda en proceso de investigación y
7. Solo en 65,216 casos (3.4%) se vinculó a proceso
 - a. Del total de asuntos vinculados a proceso, 14,011 (0.28%) se derivaron a procedimiento abreviado:
 - i. En trámite 2,021 (14.4%)
 - ii. Resueltos 11,990 (85.6%)
8. 44,207 (0.87%) soluciones alternas en sede judicial:
 - a. OEMASC En trámite 12,290 (27.8%)
 - b. OEMASC Resueltos 14,216 (32.2%)
 - c. Suspensión condicional 17,701 (40.0%)
9. Por último, 5,369 (0.11%) de los asuntos vinculados a proceso fueron derivados a juicio oral, de los cuales 64.9% se encontraron en trámite, mientras que el 35.1% se resolvieron al cierre del periodo.

Estos datos generales ayudan a entender cómo es que la operación e investigación de las fiscalías, viene a determinar incondicionalmente cómo y en qué medida se aplica el Código Nacional, por ende, el nivel de éxito y entendimiento que se da del sistema penal acusatorio, en otras palabras: su apego al modelo que diseñó el Constituyente.

¹⁸*Ibidem*, p. 101.

El archivo temporal

Como ya se ha apuntado, las fiscalías determinaron en el ámbito nacional el 44.7% de las investigaciones, en tanto que el 44.5% continúa en proceso de investigación. Las entidades federativas que presentaron el mayor porcentaje de determinaciones son Guanajuato, con el 73.2%; el Estado de México, con el 62.2%, y la Ciudad de México, con el 59.1%. Los estados con menor número de determinaciones fueron Sonora, con el 2.7%; Nuevo León, con el 7.4%, e Hidalgo, con el 9.8%.

¿Pero, entonces acaso el Estado de México, al tener un alto porcentaje de determinaciones, se apega al diseño pensado por la Constitución? La respuesta se intuye negativa. En efecto, del total de determinaciones de la Fiscalía del Estado de México (62.2%), poco más del 70% son relativas al archivo temporal, aproximadamente el 10% abstención de investigar, y aproximadamente el 15% no ejercicio de acción penal, siendo el 5%¹⁹ de otro tipo (criterios de oportunidad, acumulación, etc.).

En igual sentido, Aguascalientes, Sonora, Jalisco, Nayarit y Tabasco son Estado que en más del 70% de sus determinaciones se circunscriben al “archivo temporal” La Ciudad de México, Veracruz, Morelia y el mencionado Estado de México, en más del 60% de sus determinaciones recaen al archivo temporal. En contraste, Baja California Puebla y Guerrero son los Estados que menor porcentaje (con 6.6%, 7.1% y 28.9%, respectivamente) cuentan en archivo temporal de sus determinaciones.

El caso de Aguascalientes es alarmante, pues tuvo un porcentaje de procedimientos determinados de 47.7% y que, al mismo tiempo, representó a la entidad con el mayor uso de archivo temporal (84%), mientras que 43.8% de las investigaciones continúan en trámite. Estos datos hacen suponer que la figura del archivo temporal se usa con exceso para ocultar carencias en la labor investigativa.

El archivo temporal tiene como finalidad pausar provisionalmente una investigación, cuando se considera que no se tienen los datos de prueba suficientes, pero con miras a conseguirse o dejar la posibilidad para seguir investigando al solicitar su reapertura con Juez de Control,²⁰ así se pensó la premisa normativa.

Esto nos permite concluir que, en algunos Estados como Aguascalientes o Sonora, no es idóneo para que el sistema acusatorio florezca en su etapa de investigación inicial, pues aun cuando se logre obtener un número de Carpeta tras una denuncia o querrela, lo cierto es que la investigación, en su mayoría permanecerá estática. Mientras que otros modelos, como Puebla, permiten utilizar otras figuras e imprimir un poco más de dinamismo en la actuación ministerial sin acumular sobremano carpetas rezagadas.

La sola utilización de la figura de archivo temporal no es directamente una afrenta a la construcción del modelo acusatorio, pero los informes de evaluación indican que, si el uso de esta figura se acompaña con una tasa de congestión en las investigaciones, entonces se puede afirmar su uso para justificar el rezago e incapacidad de las fiscalías.²¹ Por ejemplo, Hidalgo es el Estado que mayor tasa de congestión en la investigación presenta, con una tasa del 83%, mientras que Guanajuato la menor, con 14.4%.²²

¹⁹ Con base en la gráfica elaborada a partir de información del MES (ene-sept 2019) disponible en *Ibidem*, p. 106.

²⁰ En la práctica, incluso, a veces se promueve directamente ante la Fiscalía vía derecho de petición.

²¹ *Ibidem*, p. 106.

²² *Ibidem*, p. 107.

Vinculación a proceso

Los Estados con porcentajes de vinculación a proceso más altos durante 2019 fueron Nayarit (32.4%), Sonora (16.9%) y Campeche (14.5%), mientras que los estados con el menor número de procedimientos vinculados a proceso fueron Hidalgo (0.6%), Tamaulipas (1%) y Jalisco (1%).

Si se toma en cuenta que Jalisco era uno de los Estados que mayor número de determinaciones en archivo temporal realizaba, así como Hidalgo aquél con mayor tasa de congestión en la investigación: es posible concluir que estos dos Estados constituyen un andamiaje sinuoso para el florecimiento del modelo procesal acusatorio, en su etapa de investigación inicial y complementaria (inicia desde formulación a imputación).

Medios alternos de solución de controversias

La justicia alternativa es uno de los mecanismos más usados para concluir una investigación, no sólo por su utilidad para descongestionar el sistema, sino con miras a alcanzar matices de justicia restaurativa, que es uno de los propósitos del modelo: reparar el daño a la víctima. Su uso a nivel nacional es irregular, aunque la mediación ha sido el camino más utilizado para llegar a un acuerdo reparatorio (81%), a la que le sigue la conciliación (12.5%) y la justicia restaurativa (6.4%).²³

Los estados que durante 2019 hicieron mayor uso de los mecanismos de justicia alternativa en sede ministerial fueron Tlaxcala, con 43.6%; Sonora, con 24.1%, y Nuevo León, con 22.1%. Los que menos la utilizaron fueron Sinaloa, con 0.1%; Ciudad de México, con 0.3%, y Campeche, con 0.5%.²⁴ Mientras que en sede judicial fueron Querétaro, Guanajuato y Sinaloa; y Yucatán, San Luis Potosí y Nuevo León fueron los que tuvieron la tasa de resolución más baja.

Dentro del repertorio y uso de los medios alternativos, se encuentran datos que podrían llegar a confundir sobre el éxito de esta parte del sistema, pues su utilización no siempre garantiza que en ese Estado existan las condiciones para alcanzar un acuerdo reparatorio. Así, Veracruz tuvo el porcentaje más alto de procedimientos en trámite con 96.5%, seguido de Morelos, con 94.2%, y el Estado de México, con 91.6%, pero estas tasas se produjeron sin alcanzar acuerdo alguno. En contraste, Campeche, Chiapas, Colima, Nayarit y Sinaloa presentan todos los procedimientos derivados a MASC con acuerdo reparatorio.²⁵

Terminación del proceso ante Juez de Control

Del porcentaje nacional de los asuntos que fueron vinculados a proceso, en el 10.4% se determinó suspensión condicional del mismo; el 15.6% se derivó a algún mecanismo alternativo de solución de controversias; el 61.1% se encuentra en trámite ante el juez de control; el 8.2% se fue a procedimiento abreviado y el 3.2% a juicio oral, mientras que sólo un 1.6% se ha sobreesido.

Así las cosas, dentro de las entidades federativas algunos de los modelos procesales se han construido con tendencia a acceder a una solución alterna o una forma anticipada del procedimiento, una vez hecha la vinculación a proceso, por ejemplo, la Ciudad de México resolvió el 74.7% de sus asuntos mediante suspensión condicional del procedimiento, luego detrás Campeche (43.4%) y Querétaro (36.6%). En cuanto al procedimiento abreviado, Sonora terminó el 61% de sus asuntos de esa manera, Aguascalientes lo hizo con el 50.5% y Querétaro con el 40%. Mientras que otros Estados hacen nulo el uso de estas figuras como Tamaulipas en la suspensión condicional (menos de 8%) o el Estado de México o Jalisco en el procedimiento abreviado (menos de 7%).

²³ *Ibidem*, p. 108.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 109.

Deficiencia en las investigaciones con y sin detenido

La norma procesal permite solicitar audiencia ante juez de control con detenido y sin detenido. Solo el 35.8% de las causas penales (investigaciones judicializadas) en el país iniciaron con detenido y los Estados que iniciaron más causas penales así fueron Coahuila (71.3%), Yucatán (71.1%), Durango (59.4%) y Tlaxcala (55.1%).

En conjunto con los datos anteriores, se tiene, por ejemplo, que en Coahuila iniciaron 38.2% de las investigaciones con detenido, mientras que la mayoría (61.8%) las iniciaron sin detenido. Pero de las investigaciones que se lograron judicializar, la gran mayoría fueron con detenido (71.3%), mientras que sólo 28.7% se judicializaron sin detenido, lo que parece ilustrar la poca eficiencia en la investigación de los delitos. Lo mismo sucede con Yucatán, en donde sólo iniciaron con detenido el 24.5%, mientras que las investigaciones judicializadas con detenido fueron el 71.1%.

Podemos notar deficiencias en estos modelos acusatorios, sobre todo en una parte procesal fundamental: la policía como órgano técnico de auxilio, así como una deficiencia ministerial para decretar acuerdos de flagrancia apegados a la legalidad y constitucionalidad.

Los subsistemas del proceso penal acusatorio

El diseño del Código Nacional de Procedimientos Penales, como norma límite y base del proceso penal acusatorio, encuentra sus contornos a través de la implementación que realizan las instituciones, ya sea a través de la facultad reglamentaria de las Fiscalías, o incluso, por medio de los alcances tecnológicos y los alcances culturales de cada Entidad. Un ejemplo de contraste es Querétaro y el Estado de México, ya que cada uno en el contexto de sus sistemas, generó alternativas de implementación en los actos que permite el CNPP, a saber:

- (i) Recepción de denuncias: En el Estado de México se hace por personal de la fiscalía, unidades móviles, aplicación digital para smartphones, y módulos exprés, mientras que en Querétaro se implementó el sistema tradicional en trato con Agentes del Ministerio Público y policías preventivos a través de la tableta electrónica, es decir, se trató de incorporar a la policía y los medios tecnológicos para alcanzar una mayor estabilidad del sistema. En CDMX es imposible pensar en un agente de la policía levantando la denuncia en una tableta electrónica.
- (ii) Inicio de carpeta de investigación: En el Estado de México se hace por parte de cualquier agente en la fiscalía, al igual que en CDMX, pero en Querétaro lo hace un fiscal orgánicamente encargado de esta función, llamado “fiscal revisor”, quien dictamina el inicio o no de una carpeta. Son modulaciones para hacer más efectiva la institución de recepción de denuncias y querellas.

Estos ejemplos nos brindan idea de cómo la cláusula de Federalismo irradia a la manera en que se implementará o no en mayor medida el sistema acusatorio pensado por el Constituyente.

La implementación y el presupuesto

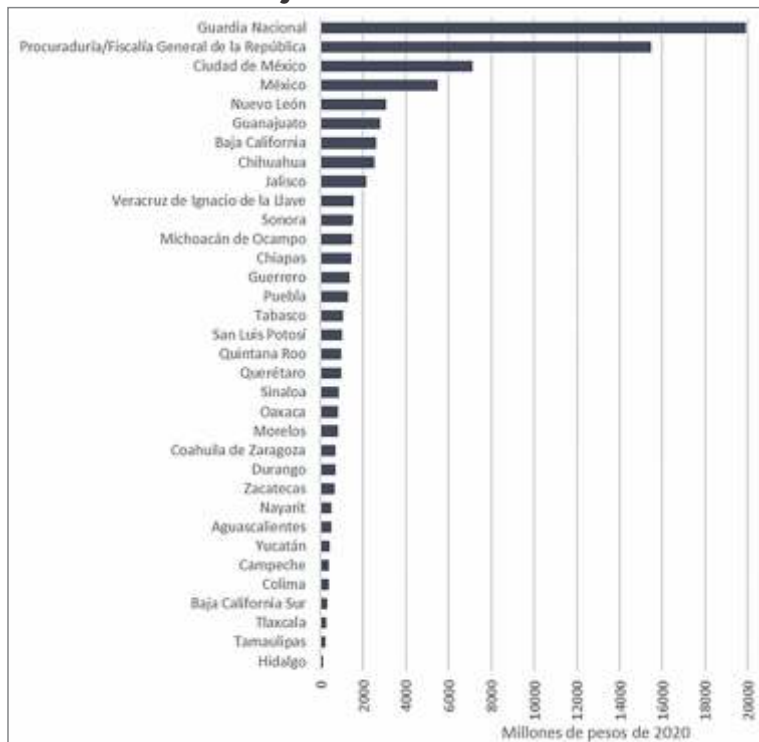
En México, el Sistema Acusatorio ha recibido importantes recursos desde el comienzo de la estrategia de implementación. Como se ha visto en las secciones anteriores han existido diferentes enfoques para la implementación de las reformas, sin embargo, mientras se implementaban o se trataban de implementar todas las reformas antes mencionadas se dejaba en el olvido a la parte operacional de las procuradurías o fiscalías.

De acuerdo con las estadísticas de los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal, entre 2015 y 2019 en promedio se destinaron 54,750 millones de pesos para las procuradurías o fiscalías estatales y la Fiscalía General de la República.²⁶ En 2020 la Procuraduría estatal con el menor presupuesto asignado fue Hidalgo, con 111 millones de pesos reportados, mientras que la procuraduría con mayor presupuesto asignado fue la Ciudad de México con 7,116 millones de pesos en 2020. El presupuesto de la Ciudad de México es menos de la mitad del presupuesto de la Fiscalía General de la República.

Existen enormes diferencias en los presupuestos estatales. En 2020 el presupuesto ejercido por las procuradurías o fiscalías de los estados de Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Estado de México y la Ciudad de México fue superior al presupuesto ejercido por las otras 26 entidades en el mismo periodo.²⁷ En términos poblacionales, las entidades mencionadas concentran el 35.74% de la población del país, sin embargo, concentran más del 51% del presupuesto asignado a las procuradurías estatales (sin tomar en cuenta a la FGR y la GN).

La siguiente gráfica muestra los presupuestos de las procuradurías estatales ejercidos en 2020. La gráfica incluye a la Guardia Nacional, la cual, “no” es una institución de procuración de justicia, sin embargo, nos ilustra cómo una institución de seguridad pública (cuestión cercana a la procuración de justicia) puede consumir recursos.

Gráfica 1. Presupuestos de las procuradurías estatales y de la Guardia Nacional ejercidos en 2020



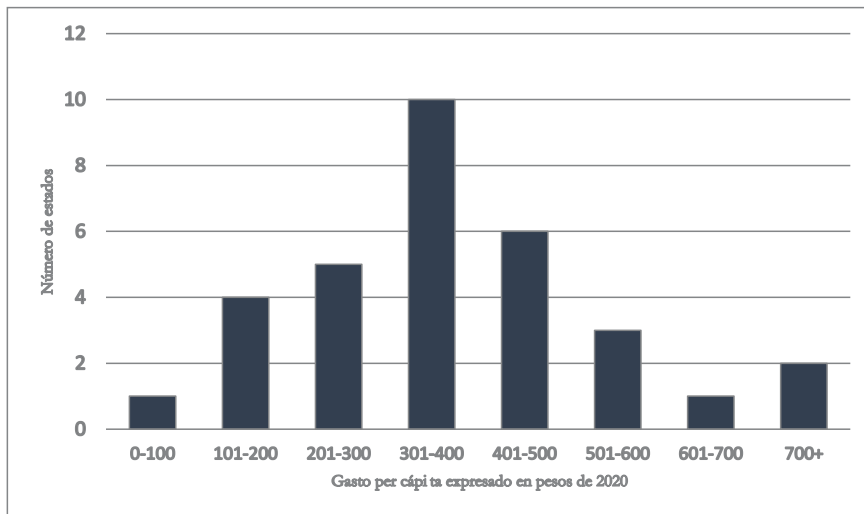
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional a partir de 2019.

²⁶ INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional a partir de 2019.

²⁷ La suma del presupuesto de los estados de Chihuahua, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Estado de México y la Ciudad de México es de 23,563.9 mdp, mientras que la suma del presupuesto de las otras 27 entidades es de 22,451.23 mdp.

Las diferencias en los presupuestos ejercidos son enormes, sin embargo, es necesario tomar en cuenta la basta heterogeneidad de las características sociodemográficas de cada uno de los estados. Con el fin de analizar el gasto, controlando la variable de población, se ha estimado el gasto per cápita en cada una de las procuradurías estatales. Las diferencias se acentúan aun más con este análisis. En 2020 Hidalgo mantiene el último lugar asignando únicamente 58.38 pesos por habitante, le sigue Veracruz con 181.78 pesos y Yucatán con 190.73. En los primeros lugares la Ciudad de México destina 789.07 pesos por habitante, Baja California con 713.43 y Chihuahua con 660.33 pesos por habitante. La siguiente gráfica muestra el histograma del gasto per cápita de las procuradurías estatales.

Gráfica 2. Número de procuradurías por categoría de gasto per cápita



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020. Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020. Incluye a la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional a partir de 2019.

Podemos observar la amplia diferencia entre el gasto per cápita por estado. Un tercio de las procuradurías se encuentran en la categoría donde se encuentra el promedio nacional, sin embargo, existen otras que se sitúan muy lejos de la media. Existen 5 estados con un presupuesto per cápita menor a los 200 pesos y 12 estados en donde el presupuesto per cápita es más del doble (400+). La implementación de un sistema acusatorio nacional con criterios dictados desde la Constitución debería de crear una distribución con menor varianza y agrupar a los estados en menor rango. La variabilidad en el gasto per cápita muestra que el sistema se ha implementado con amplias diferencias. Esto se refleja en los resultados que cada estado ha obtenido en el combate al delito.

Evolución del presupuesto

El modelo ideal de justicia penal que esgrimió el Constituyente requiere recursos para capacitación, tecnología e infraestructura. Se esperaba que el gasto creciera de manera sostenida pues el país aun se encuentra lejos de llegar al objetivo del Sistema Penal estructurado en nuestras leyes. La realidad es diferente. Se han analizado los presupuestos de las 32 procuradurías estatales, la Fiscalía General de la República y la Guardia Nacional para los ejercicios 2014 a 2020. Los resultados sorprenden, si bien no se esperaban grandes aumentos en los presupuestos es inesperado que encontrar reducciones nominales y reales. La siguiente tabla muestra el número de estados que presentaron tasas positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos.

Tabla 1. Número de estados con tasas nominales positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos

Tipo de cambio nominal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Positivo	23	19	26	23	23	26
Negativo	10	14	7	9	9	8
No disponible ²⁸	1	1	1	2	2	0

Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

De 2014 a 2015 de los 32 estados y la FGR, 10 presentan decrecimientos en su presupuesto anual. En 2015 destaca Morelos con una reducción presupuestal de 80% respecto al presupuesto ejercido en 2014, Hidalgo con una reducción de 57%, Veracruz 28% y Querétaro con 26%. En 2016 los estados que destacan son Quintana Roo con una reducción de 57% en el presupuesto ejercido respecto al año anterior, Querétaro y Morelos repiten a pesar de que ya habían presentado una disminución frente el año anterior con reducciones de 32% y 25% respectivamente, Sinaloa con 27% y Baja California con una disminución del 29%. Para 2017, los 3 estados con mayores reducciones fueron Hidalgo (-26.9%), Yucatán (-12.4%) y la FGR (-3.5%). En 2018, Tlaxcala (-17.7%), Coahuila (-17.6%) y Morelos (-13.7%). Para 2019, Jalisco (-67.5%), Tamaulipas (-38.98%) y Campeche (-17.7%). Por último, en 2020, Chihuahua (-30%), Hidalgo (-29.4%) y San Luis Potosí (-16.8%).

Los datos muestran un fenómeno preocupante, existe una alta variabilidad en los presupuestos que las procuradurías ejercen año con año. Esta variabilidad puede provocar cambios en los procesos, baja disponibilidad de recursos para resolver las carpetas de investigación, o un fenómeno que se analizará en una sección más adelante, escasez de recursos humanos dedicados a la investigación de los delitos.

Los datos presentados anteriormente corresponden a crecimientos nominales en los presupuestos, sin embargo, cuando el crecimiento nominal es ajustado por inflación, la situación se vuelve más grave. Por ejemplo, la FGR presenta 4 tasas positivas de crecimiento, específicamente su presupuesto creció con respecto al año anterior en 2015, 2016, 2018 y 2020. Cuando el crecimiento se ajusta por inflación la FGR únicamente muestra incrementos en términos reales en 2015.

Tabla 2. Tasa de crecimiento en el presupuesto de la FGR

Tipo de crecimiento	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nominal	4.14%	2.42%	-3.49%	5.06%	-10.73%	2.86%
Real	1.04%	-0.19%	-7.84%	-0.46%	-14.46%	-0.36%

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Cuenta Pública 2014-2020.

Cuando las tasas son medidas en términos reales encontramos más crecimientos negativos, es decir, cada año encontramos estados que presentaban crecimientos negativos en sus presupuestos o que el crecimiento es menor al nivel de inflación. Por ejemplo, en términos nominales la Ciudad de México siempre ha presentado tasas positivas con un promedio de crecimiento de 5.45%, sin embargo, cuando se ajustan por inflación, encontramos crecimientos negativos en el 50% de las tasas analizadas (tasa negativa en

²⁸Los datos que no se encuentran disponibles son los que corresponden a la Guardia Nacional para todos los años. Adicionalmente no se cuenta con el presupuesto ejercido por la Fiscalía de Nuevo León para el año 2018, por lo tanto, no se puede calcular la tasa de los años 2017-2018 y 2018-2019.

2016, 2019 y 2020). De 2018 a 2019 el presupuesto de la FGJCDMX aumentó en 7.47 millones de pesos, sin embargo, tuvo una disminución, en términos reales de 4.08%.

Tabla 3. Número de estados con tasas reales positivas o negativas de crecimiento en sus presupuestos

Tipo de cambio nominal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Positivo	19	14	23	18	17	21
Negativo	14	19	10	15	15	13
No disponible ²⁹	1	1	1	1	2	0

Fuente: elaboración propia con información de INEGI.

No es posible afirmar que el éxito del sistema acusatorio depende directamente de los recursos destinados para su implementación, para la capacitación inicial o para el desarrollo operativo del mismo, sin embargo, la estabilidad en el presupuesto permite planear, contratar recursos humanos, mejorar los sistemas tecnológicos, destinar personal a tareas de investigación y a mejorar los procesos.

²⁹*Ibidem.*

Recursos humanos destinados a la investigación

Mientras se implementaban o se trataban de implementar todas las reformas antes mencionadas se dejaba en el olvido a las policías. La capacidad de investigación del delito de las entidades federativas es un tema enterrado o el gran elefante en el comedor, pues mientras estamos discutiendo y midiendo miles de cuestiones, las policías están debilitadas y no están en el debate público como órganos de investigación.

En este nuevo esquema de enjuiciamiento se reducían los espacios para que las policías realizarán actos de tortura (mismos que ya no se podían validar a través del ministerio público), se empezó a sancionar estas prácticas y los criterios de la Primera Sala de la Corte³⁰ ya condenaban este supuesto método de esclarecer el problema delictivo. Es cierto que la implementación del proceso penal acusatorio mejoró la calidad de la justicia penal, redujo el trágico fenómeno de la tortura con las garantías que le da al acusado, pero no disminuye la comisión de delitos pues no existe una policía que los investigue, lo cual hace que la mayoría de las personas que están a disposición de un juez penal sea porque fueron capturadas en flagrancia.

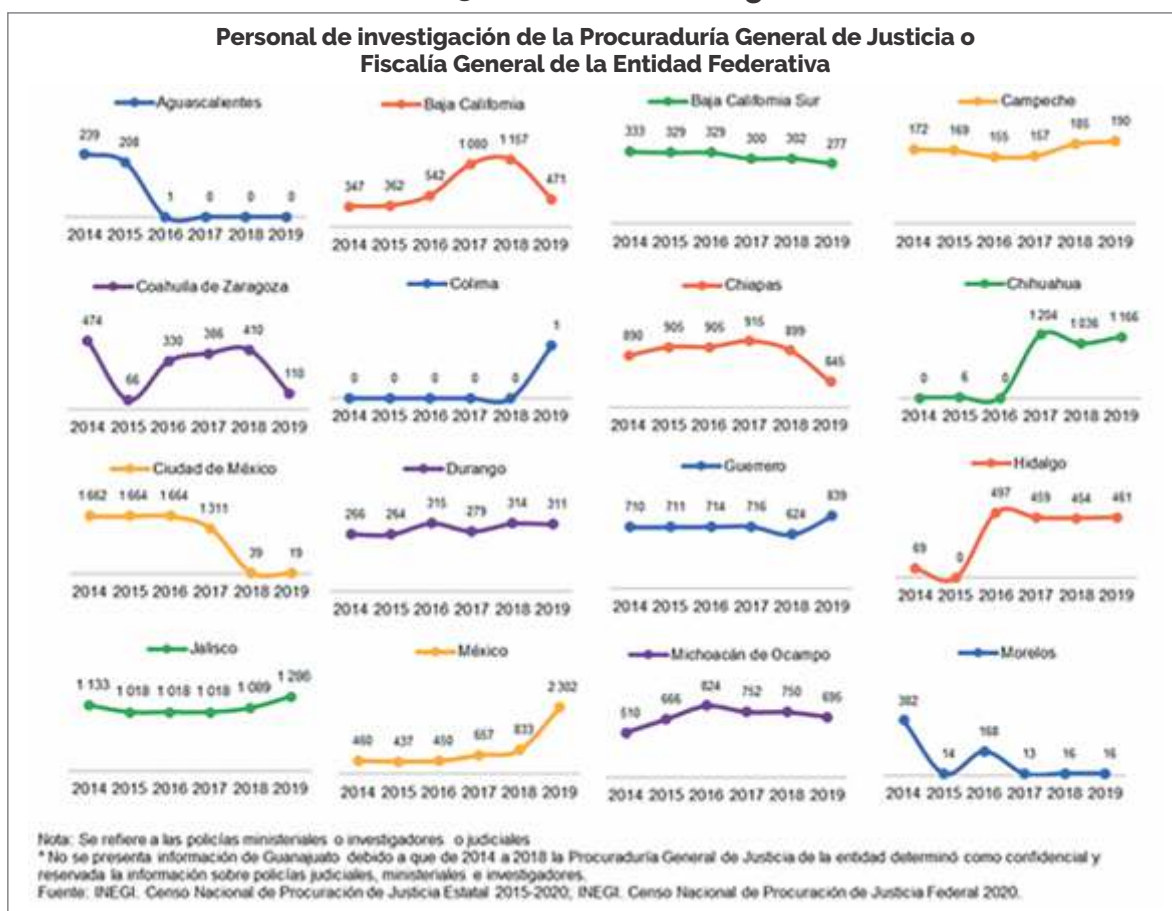
Como hemos visto en otras secciones las diferencias a lo largo del país son sustanciales. La implementación de la reforma a seguido diferentes caminos con diferentes resultados y el presupuesto varía año con año sin mucha certeza de lo que vendrá. La situación con los recursos humanos que reportan las procuradurías y fiscalías de los estados se encuentra en la misma situación.

Existen datos acerca de la cantidad de personal involucrado en tareas de investigación. La información acerca de este personal se obtiene a través del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE). El CNPJE es un programa del INEGI que tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada entidad federativa, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional. La información se obtiene mediante cuestionarios que los funcionarios de cada estado llenan. Los formularios tienen cuatro módulos: Módulo 1: Estructura organizacional y recursos, Módulo 2: Procuración de Justicia, Módulo 3: Justicia para Adolescentes y Módulo 4: Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal.

³⁰Registro digital: 165900 Instancia: Primera Sala, Tesis: 1a. CXCII/2009, Tesis Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 416, Materia(s): Penal, Constitucional Tipo: Aislada TORTURA. OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO PARA PREVENIR SU PRÁCTICA.

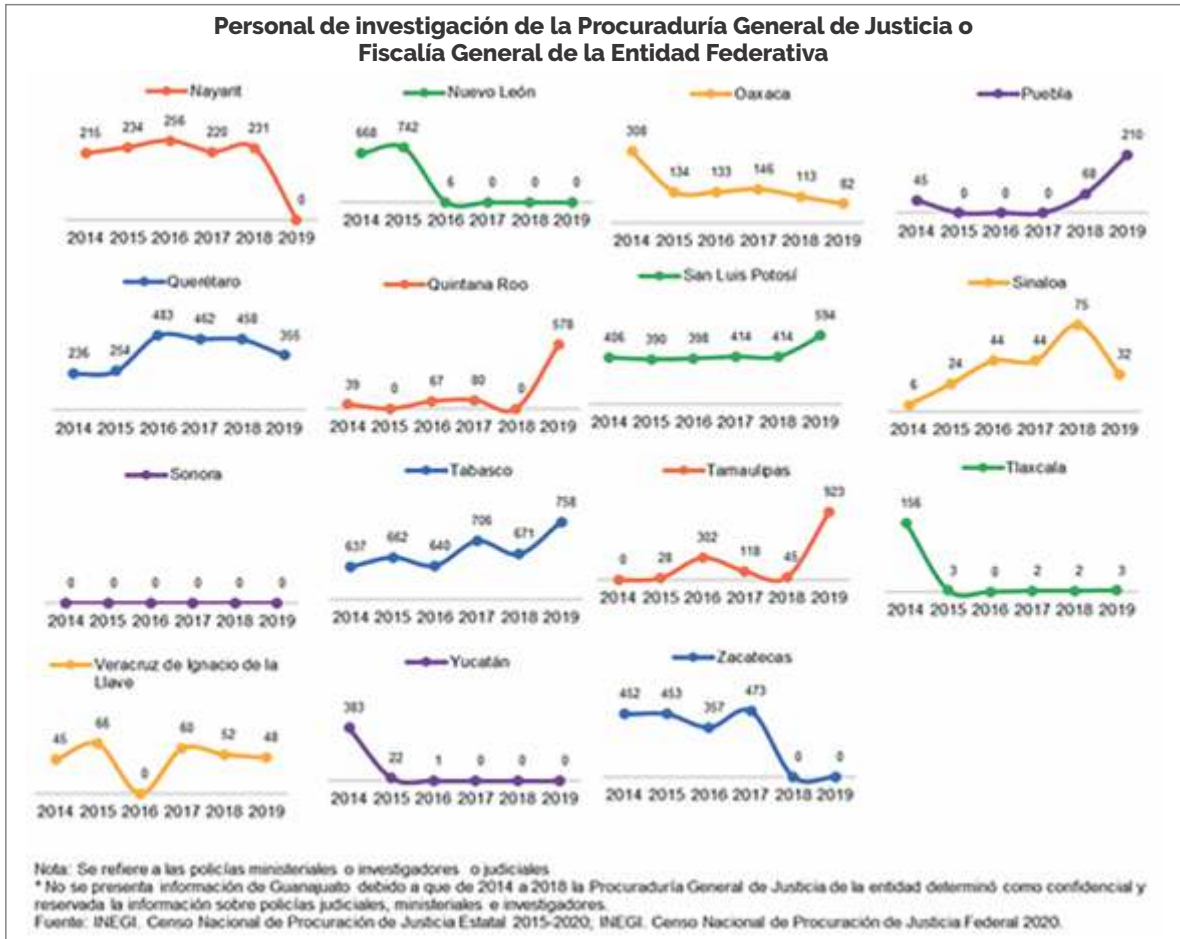
Los resultados de estos censos se muestran en las siguientes gráficas:

Gráfica 3: Personal de investigación



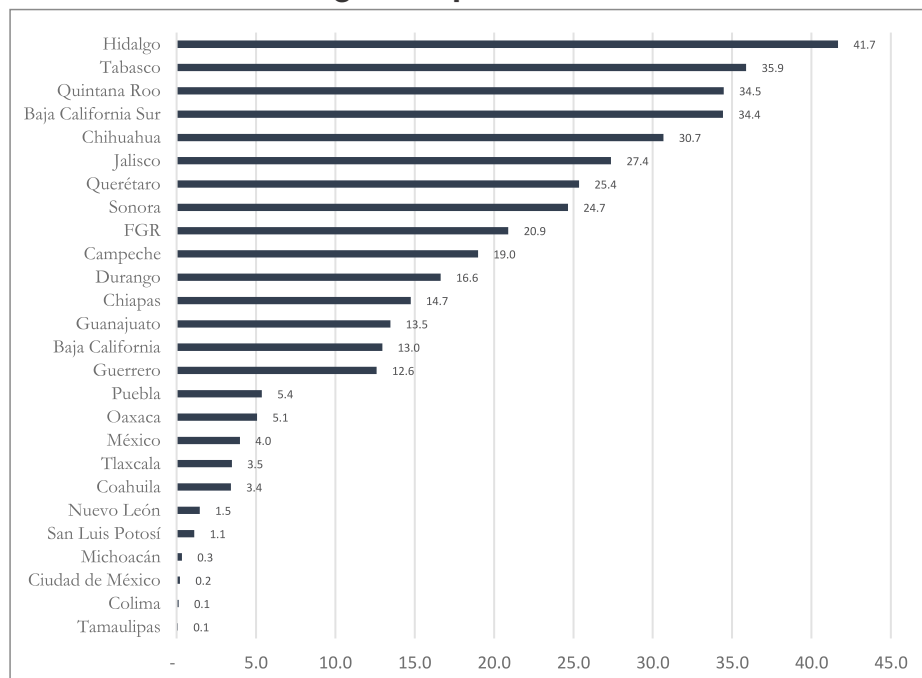
A diferencia de las estadísticas revisadas en otras secciones la fiabilidad de la información acerca del personal encargado de tareas de investigación tiene problemas. La investigación de los delitos carece de normatividad orgánica, ordenamientos y manuales generales orgánicos. Esto se hace presente en el reporte de la información y en la carencia de en datos en algunos de los reportes realizados por las procuradurías o fiscalías. Por ejemplo, el estado de Aguascalientes reporta, a partir de 2016, prácticamente cero policías ministeriales o investigadores o judiciales. En el mismo sentido, Morelos reporta 16 policías ministeriales o investigadores o judiciales (policías investigadores). Por otro lado, Chihuahua, una de las procuradurías o fiscalías con mayor presupuesto, cuenta con 1,166 policías investigadores.

Gráfica 3: Personal de investigación (continuación)



Es necesario analizar esta información a la luz de la población que confirma cada una de estas entidades. La siguiente gráfica muestra el número de investigadores por cada 100 mil personas.

Gráfica 4. Policías investigadores por cada 100 mil habitantes en 2020



La gráfica muestra el número de policías investigadores por fiscalía o procuraduría estatal. El estado de Hidalgo, a pesar de ser una de las fiscalías con menor presupuesto absoluto y per cápita, tiene un alto número de policías investigadores de acuerdo con su población. Por el contrario, el Estado de México, a pesar de ser una de las fiscalías con mayor presupuesto, tiene una de las menores tasas de policías investigadores por cada 100 mil mexiquenses.

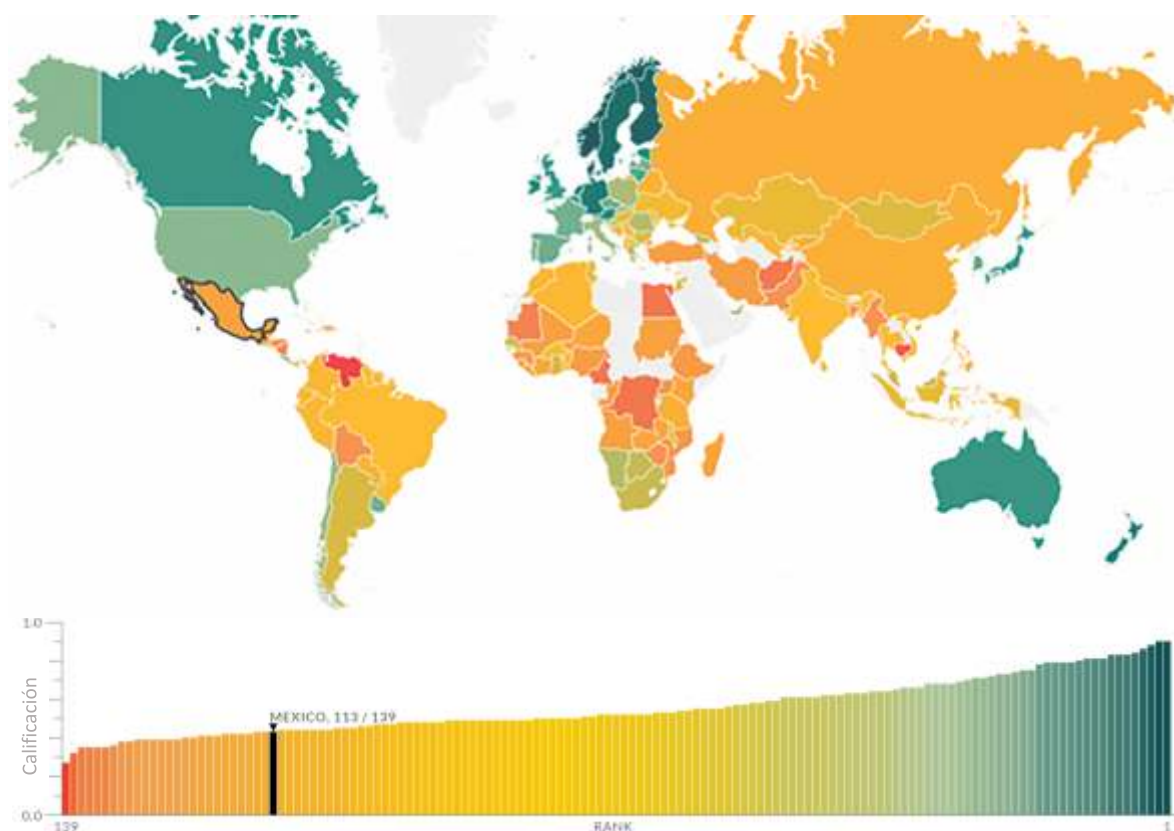
Es posible que esta tarea la lleven a cabo el personal del ministerio público, sin embargo, un tema que estuvo a debate por el constituyente del 2008, por la academia y que hoy en día sigue a discusión es la capacidad de investigación del ministerio público, lo cual ya no debería de estar a debate pues estos no son investigadores. La investigación del fenómeno delictivo se debe de considerar como una rama del pensamiento humano que necesita grados escolares, títulos, certificaciones y especialidades, sin embargo, el eslabón más olvidado de todo el sistema de justicia procesal penal son las policías, aún y cuando, los ministerios públicos son más visibles y sujetos a crítica, no es viable pensar que un abogado con conocimientos de derecho penal y procesal penal, además sea el encargado de saber cómo, cuándo y qué se investiga, pues esto debería ser una preocupación que recayera sobre especialistas en el tema, un verdadero policía y según su orden de gobierno y su responsabilidad necesitaría de certificaciones y capacitación, cuestiones que ya están en ciertos ordenamientos o manuales pero que no suceden en la práctica, pues nuestro sistema de regulación de policías no está articulado, ni siquiera, a nivel normativo, ni tampoco en datos como se puede verificar en la ausencia o el mínimo de datos sobre policías de investigación en el INEGI.

Procuración de justicia

En este documento hemos revisado los diferentes caminos procesales que puede tomar una investigación, el presupuesto asignado a cada una de las fiscalías y los recursos humanos asignados a la investigación de los delitos. Esto nos lleva, inevitablemente, al análisis de los resultados de la procuración de justicia.

La procuración de justicia se entiende como la actividad que realiza el estado para garantizar el cumplimiento del marco legal y el respeto a los derechos de los ciudadanos mediante la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. Como demostramos en la siguiente sección, la población tiene una percepción pobre acerca de la confianza que sienten hacia las autoridades. La carencia de certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley es una de las características del sistema de procuración de justicia que empobrece la percepción que los ciudadanos poseen de las instituciones y sus funcionarios.

Mapa 1: Rule of Law Index



Fuente: WJP Rule of Law Index. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Mexico>.

El World Justice Project año con año calcula el Rule of Law Index. Este índice mide variables de 139 países autogeneradas mediante encuestas, bases de datos, y la opinión de los expertos con el fin de conocer el estado y la percepción de la procuración de justicia en cada uno de los países. En 2015 México se encontraba en la posición 79 de 102 países evaluados, sin embargo, en el último reporte publicado en 2021, México se encuentra en la posición 113 de 139 países evaluados, por debajo de países con igual o menor ingreso per cápita como Kenia, Belice, Paraguay, Colombia, Nigeria, o Perú. En Latinoamérica, México se encuentra en el lugar 27 de 32 países evaluados, solo mejor que Venezuela, Nicaragua, Haití, Bolivia u Honduras.

El ranking mide diferentes módulos de información, entre ellos, límites a los poderes del gobierno, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de las regulaciones, justicia civil y justicia criminal. Como es de esperarse, México tiene sus peores calificaciones en los rubros de ausencia de corrupción (lugar 135 de 139 en el mundo) justicia civil (131/139) y justicia criminal (129/139).

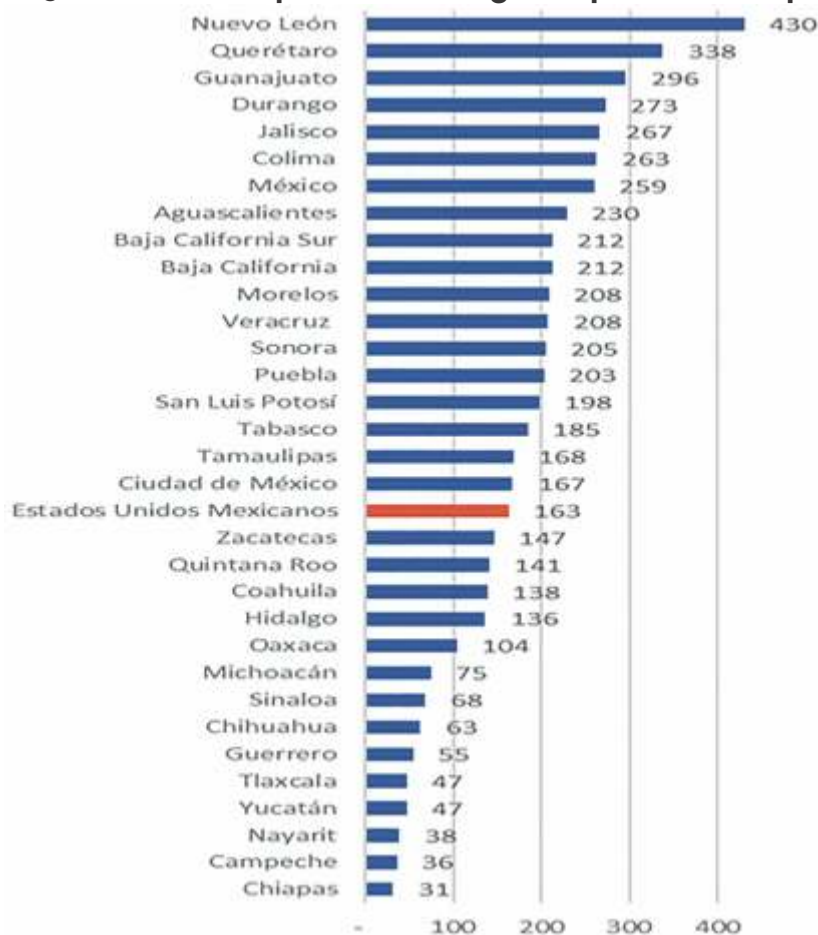
En el rubro de justicia civil, la medición más baja la encontramos cuando se mide que los procesos judiciales no tengan un atraso fuera de lo razonable, la segunda peor calificación se encuentra en la no discriminación seguida de la no corrupción. Por el lado de justicia criminal, la variable peor calificada fue la que mide las investigaciones efectivas, seguida de un sistema correccional efectivo y aparecen nuevamente la no corrupción y no discriminación.

En México, la organización Impunidad Cero realiza un análisis similar al que realiza el World Justice Project pero calcula un índice a nivel subnacional analizando, específicamente, el papel de las fiscalías y procuradurías estatales en el sistema de impartición de justicia. El nombre de este índice es Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías (IEDPF 2019) que utiliza, en su mayoría, los datos disponibles para 2018.

El índice se compone de nueve indicadores agrupados en 4 temáticas: estructura, operación, resultados y política criminal. La novedad para el año 2019 es que la efectividad en procuración de justicia considera únicamente información del sistema penal acusatorio. Para la temática de estructura el índice toma en cuenta algunas de las variables analizadas en este documento, por ejemplo, los recursos humanos por cada 100 mil habitantes y el presupuesto per cápita en la procuración de justicia. En la temática de operación se mide la carga de trabajo promedio por ministerio público y el tiempo promedio de espera para denunciar un delito. En cuanto a la temática de resultado se mide la confianza en el MP local, la efectividad en la procuración y la efectividad en el cumplimiento de ordenes de aprehensión. Por último, en la temática de política criminal se mide: la impunidad en el homicidio doloso y las sentencias menores a tres años.

En este documento nos detendremos a analizar algunas de las métricas relativas a las temáticas de operación y resultados, pues las otras temáticas ya han sido revisadas en otras secciones de este documento. En cuanto a la operación el último reporte del IEDPF utiliza los datos de 2018, sin embargo, en este trabajo se analizarán los datos para el año 2019 pues es el último año con datos prepandemia. En cuanto a la temática de operación se analizarán los indicadores relativos a la carga de trabajo promedio por ministerio público y el tiempo promedio, medido en minutos que un ciudadano invierte en realizar una denuncia.

Gráfica 5. Número de carpetas de investigación por ministerio público



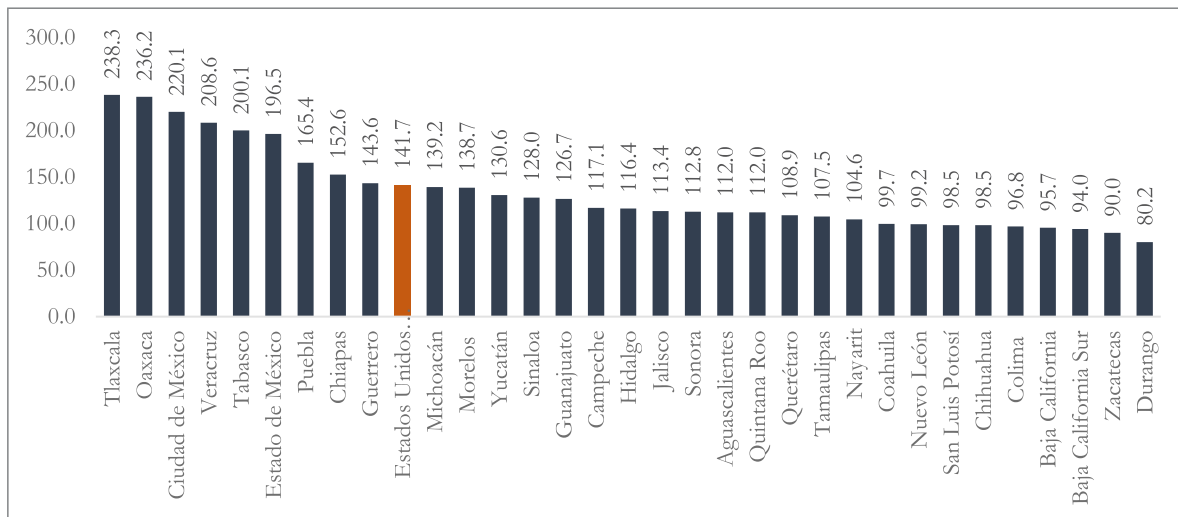
Fuente: Elaboración propia con la metodología del IEDPF y datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019 del INEGI.

La entidad con mayor número de carpetas por Ministerio público es Nuevo Leon con 430. Esto quiere decir que cada MP tendría que atender casi 1.2 carpetas por día. Después de Nuevo Leon, encontramos 15 estados de la República que tienen que atender, por lo menos, 1 carpeta cada 2 días. Todos estos estados se encuentran por encima de la media nacional que se sitúa en 163 carpetas de investigación por año o 1 asunto cada 2.24 días.

Como se puede ver, los fiscales y agentes del ministerio público tienen una carga de trabajo importante que solo puede hacerse más liviana con la incorporación de más personal dedicado a la investigación de los delitos en todo el territorio nacional.

La segunda métrica es el tiempo que espera una persona para poder denunciar un delito en la Fiscalía estatal. En el país, la mediana de este indicador es de 2 horas y 21 minutos, existen estados donde esto se agrava. Por ejemplo, Tlaxcala, Veracruz, Ciudad de México y Oaxaca.

Gráfica 6. Mediana de tiempo para denunciar un delito (en minutos)



Fuente: Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

Tabla 4. Efectividad del IEDFP (2019)

Estado	Efectividad del IEDFP 2019
Aguascalientes	8.9%
Baja California	31.2%
Baja California Sur	10.4%
Campeche	27.3%
Coahuila	9.1%
Colima	22.7%
Chiapas	21.0%
Chihuahua	29.5%
Ciudad de México	13.3%
Durango	12.6%
Guanajuato	37.3%
Guerrero	6.3%
Hidalgo	24.9%
Jalisco	7.8%
México	20.4%
Michoacán	20.0%
Morelos	17.3%
Nayarit	40.0%
Nuevo León	31.7%
Oaxaca	16.1%
Puebla	13.8%
Querétaro	33.1%
Quintana Roo	7.8%
San Luis Potosí	11.8%
Sinaloa	22.7%
Sonora	17.8%
Tabasco	11.1%
Tamaulipas	11.7%
Tlaxcala	19.7%
Veracruz	16.9%
Yucatán	15.3%
Zacatecas	30.0%
Nacional	19.4%

En cuanto a la temática de resultado nos enfocaremos en la efectividad en la procuración. El IEDFP 2019 mide la efectividad en la procuración de los asuntos que hayan tenido las siguientes determinaciones: no ejercicio de la acción penal, abstención de investigar, criterios de oportunidad del MP, incompetencia, acumulación, sobreseimiento, otras causas o decisiones de terminación, carpetas vinculadas a procesos y casos resueltos por justicia alternativa. La siguiente tabla muestra los resultados de efectividad reportados en el IEDFP 2019.

La media nacional se ubica en 19.4% de efectividad, es decir, solo 1 de cada 5 casos cumplen el objetivo de la etapa de investigación que es definir si hubo o no delito que perseguir y, en segundo lugar, si hay o no probable responsable. Dado esto, el enviar una carpeta al archivo temporal no se considera como efectiva pues no se han cumplido los objetivos planteados en este párrafo.

Las variables analizadas anteriormente, además de las otras que se mencionaron en la metodología de este índice, arrojan un ranking en donde destacan Chihuahua, Yucatán, Querétaro, Zacatecas y Coahuila en los primeros 5 lugares y Tamaulipas, Guerrero, Chiapas, Veracruz y Tlaxcala en los últimos 5 lugares. El ranking completo se puede consultar en el Anexo 4 de este trabajo.

Recomendaciones

Cada una de las secciones que hemos revisado en este documento nos muestra una arista diferente en la procuración de justicia en nuestro país. Encontramos enormes diferencias entre los estados en materia presupuestal, de recursos humanos y de efectividad en la procuración de la justicia.

En materia de presupuesto no existe estabilidad en la asignación año con año. Esto disminuye la capacidad de planeación de los procuradores y fiscales y evita que exista una estrategia de largo plazo para la implementación de planes de capacitación, servicio profesional de carrera, mejoramiento tecnológico y de infraestructura y profesionalización de la investigación.

La falta de estabilidad presupuestal también puede provocar falta de autonomía en las fiscalías pues se condiciona el actuar de la actividad judicial a las condiciones que imponga el legislativo en materia presupuestal. En este sentido lo más recomendable es hacer un análisis de los requerimientos de recursos presupuestales para cada una de las fiscalías y realizar la asignación de presupuesto con base en criterios técnicos objetivos que no estén sujetos a la voluntad legislativa.

La segunda área crítica es aumentar la efectividad de la investigación en las carpetas que se abren. Es imposible realizar esta tarea si no se aligera la carga de trabajo sobre los fiscales y agentes de los ministerios públicos. Como vimos en secciones anteriores, la carga de trabajo que presentan es sumamente elevada y con grandes diferencias por estado de la República. Los ministerios públicos son abogados que no están (necesariamente) entrenados o familiarizados con técnicas de investigación, esto debe recaer sobre la policía en los diversos órdenes de gobierno y en los recursos financieros, humanos y en las garantías institucionales que se les brinden a estos.

Tenemos miles de policías que podrían estar llevando actividades reales contra el delito y no lo están haciendo. Mientras nuestro sistema procesal penal es altamente técnico, sofisticado, nuestra preocupación por los jueces y ministerios públicos siempre está debate, los policías de investigación están lejos de cumplir los requerimientos que exigen las condiciones actuales, pero es menester trabajar en su profesionalización para poder aumentar la efectividad de las investigaciones.

El mejoramiento de estos aspectos debería tener como consecuencia una mejor percepción por parte de los ciudadanos del sistema de procuración de justicia, disminuir el número de delitos que no son denunciados y recortar los tiempos de atención a los usuarios.

Referencias bibliográficas

- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, México, 2016.
- Hallazgos 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Fundación Friedrich Naumann 2016.
- Hallazgos 2019: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, desplegado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Fundación Friedrich Naumann y México Evalúa, México, 2020.
- <https://mes.segob.gob.mx/>.
- INEGI. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2015-2020*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2020/>.
- INEGI. *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2020/>.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *De procuradurías a fiscalías: observatorio de la transición 2020*, México, 2021.
- WJP, *Rule of Law Index 2021*, World Justice Project, 2021.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Jimenez Rodríguez, Paola Guadalupe, *Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019*, Impunidad Cero, Septiembre 2019. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=123&t=indice-estatal-de-desempeno-de-procuradurias-y-fiscalias-2019>.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, “Desafíos organizacionales y buenas prácticas del Sistema de Justicia Penal”, en *El Sistema de Justicia Penal en México ¿En dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Cuaderno de investigación No. 59, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, septiembre de 2019.

Anexos

ANEXO 1. Tasas nominales de crecimiento de los presupuestos de las procuradurías estatales, la FGR y la Guardia Nacional

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procuraduría/FGR	4.14%	2.42%	-3.49%	5.06%	-10.73%	2.86%
Guardia Nacional	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2210.29%
Aguascalientes	10.01%	-6.27%	8.60%	18.12%	7.62%	-0.04%
Baja California	2.15%	-29.02%	52.39%	0.82%	1.41%	66.43%
Baja California Sur	1.85%	1.68%	12.32%	9.46%	8.16%	5.12%
Campeche	30.99%	15.52%	10.56%	-6.47%	-17.71%	-1.22%
Coahuila de Zaragoza	-0.71%	9.55%	23.48%	-17.62%	-0.13%	0.45%
Colima	33.66%	15.40%	13.40%	13.29%	-4.18%	2.55%
Chiapas	23.79%	-13.85%	-1.00%	15.77%	8.76%	-2.05%
Chihuahua	9.37%	-23.83%	0.95%	6.40%	9.16%	-30.04%
Ciudad de México	9.00%	1.51%	8.80%	10.17%	0.11%	3.13%
Durango	14.96%	-0.20%	3.43%	-1.57%	8.68%	11.07%
Guanajuato	4.97%	3.57%	10.19%	13.90%	21.06%	-5.23%
Guerrero	160.89%	-8.05%	32.44%	7.41%	404.00%	19.36%
Hidalgo	-57.01%	343.13%	-26.89%	20.95%	37.12%	-29.44%
Jalisco	2.51%	-8.60%	19.13%	-1.56%	-67.53%	4.31%
México	5.01%	3.21%	16.82%	32.32%	11.42%	24.30%
Michoacán	51.73%	14.21%	-0.61%	-1.77%	-17.18%	65.01%
Morelos	-80.80%	-25.26%	58.28%	-13.67%	85.86%	1.78%
Nayarit	27.64%	2.44%	8.60%	15.29%	4.50%	4.05%
Nuevo León	10.17%	-5.68%	4.57%	0.00%	0.00%	7.66%
Oaxaca	-22.92%	7.79%	-1.12%	6.22%	2.41%	3.52%
Puebla	-14.05%	5.01%	19.25%	12.49%	25.31%	12.66%
Querétaro	-26.26%	-32.10%	61.72%	17.40%	7.55%	6.69%
Quintana Roo	-0.07%	-57.82%	194.16%	1.63%	32.00%	8.03%
San Luis Potosí	5.41%	10.00%	19.84%	-3.13%	25.60%	-16.80%
Sinaloa	-2.42%	-27.05%	425.90%	44.92%	272.83%	52.82%
Sonora	2.25%	16.12%	8.66%	18.10%	3.46%	4.37%
Tabasco	14.51%	-1.82%	29.05%	-0.96%	-3.39%	5.66%
Tamaulipas	48.29%	1.75%	46.25%	28.74%	-38.98%	11.71%
Tlaxcala	13.16%	5.67%	-4.49%	-17.70%	27.99%	56.11%
Veracruz	-28.93%	31.66%	20.18%	4.24%	-5.18%	25.63%
Yucatán	-5.07%	-6.84%	-12.36%	14.43%	3.60%	-9.72%
Zacatecas	11.09%	16.05%	15.08%	3.24%	3.67%	4.93%

ANEXO 2 Tasas nominales de crecimiento de los presupuestos de las procuradurías estatales, la FGR y la Guardia Nacional

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procuraduría/FGR	1.04%	-0.19%	-7.84%	-0.46%	-14.46%	-0.36%
Guardia Nacional	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2137.83%
Aguascalientes	6.74%	-8.66%	3.71%	11.91%	3.12%	-3.18%
Baja California	-0.89%	-30.83%	45.53%	-4.47%	-2.83%	61.21%
Baja California Sur	-1.18%	-0.91%	7.26%	3.71%	3.63%	1.82%
Campeche	27.09%	12.58%	5.58%	-11.38%	-21.15%	-4.32%
Coahuila de Zaragoza	-3.66%	6.76%	17.92%	-21.95%	-4.31%	-2.70%
Colima	29.69%	12.46%	8.29%	7.33%	-8.18%	-0.67%
Chiapas	20.11%	-16.04%	-5.46%	9.69%	4.22%	-5.12%
Chihuahua	6.12%	-25.77%	-3.59%	0.81%	4.60%	-32.23%
Ciudad de México	5.76%	-1.07%	3.90%	4.38%	-4.08%	-0.11%
Durango	11.54%	-2.74%	-1.23%	-6.74%	4.14%	7.58%
Guanajuato	1.85%	0.93%	5.23%	7.92%	15.99%	-8.20%
Guerrero	153.13%	-10.40%	26.47%	1.77%	382.92%	15.62%
Hidalgo	-58.29%	331.85%	-30.18%	14.59%	31.38%	-31.66%
Jalisco	-0.54%	-10.93%	13.76%	-6.73%	-68.89%	1.04%
México	1.89%	0.58%	11.56%	25.36%	6.76%	20.40%
Michoacán	47.22%	11.31%	-5.09%	-6.93%	-20.65%	59.83%
Morelos	-81.38%	-27.17%	51.15%	-18.21%	78.09%	-1.42%
Nayarit	23.85%	-0.17%	3.71%	9.23%	0.13%	0.79%
Nuevo León	6.89%	-8.08%	-0.14%	0.00%	0.00%	4.28%
Oaxaca	-25.21%	5.04%	-5.57%	0.64%	-1.88%	0.27%
Puebla	-16.61%	2.34%	13.88%	6.58%	20.07%	9.13%
Querétaro	-28.45%	-33.83%	54.43%	11.23%	3.05%	3.34%
Quintana Roo	-3.05%	-58.90%	180.90%	-3.71%	26.48%	4.64%
San Luis Potosí	2.27%	7.20%	14.44%	-8.22%	20.35%	-19.41%
Sinaloa	-5.32%	-28.90%	402.20%	37.30%	257.23%	48.03%
Sonora	-0.79%	13.17%	3.76%	11.90%	-0.86%	1.10%
Tabasco	11.10%	-4.32%	23.24%	-6.17%	-7.43%	2.35%
Tamaulipas	43.88%	-0.84%	39.66%	21.97%	-41.53%	8.20%
Tlaxcala	9.79%	2.98%	-8.80%	-22.02%	22.64%	51.21%
Veracruz	-31.05%	28.31%	14.77%	-1.24%	-9.15%	21.69%
Yucatán	-7.89%	-9.21%	-16.31%	8.42%	-0.73%	-12.55%
Zacatecas	7.78%	13.09%	9.90%	-2.19%	-0.67%	1.64%

ANEXO 3 Presupuesto per cápita por procuraduría o fiscalía

Estado	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aguascalientes	294.37	271.12	290.06	337.70	358.40	353.46
Baja California	419.56	293.83	440.08	436.35	435.42	713.43
Baja California Sur	304.13	302.05	331.50	354.84	375.60	386.70
Campeche	454.94	516.21	560.49	515.10	416.67	404.77
Coahuila	212.75	229.82	279.66	227.14	223.73	221.74
Colima	376.66	426.98	475.81	530.01	499.66	504.37
Chiapas	260.18	220.57	214.95	245.07	262.60	253.51
Chihuahua	1,110.79	838.44	837.26	881.64	952.87	660.33
Ciudad de México	625.37	635.17	691.42	762.39	764.07	789.07
Durango	314.40	310.22	317.75	309.89	333.79	367.55
Guanajuato	316.33	323.96	353.37	398.65	478.17	449.21
Guerrero	47.92	43.81	57.74	61.76	310.05	368.76
Hidalgo	10.10	44.15	31.86	38.06	51.57	35.96
Jalisco	743.03	671.28	790.53	769.71	247.31	255.40
México	150.72	153.64	177.33	231.94	255.60	314.39
Michoacán	208.41	235.99	232.71	226.88	186.54	305.67
Morelos	213.53	157.61	246.54	210.44	386.86	389.59
Nayarit	304.94	307.46	328.74	373.38	384.56	394.58
Nuevo León	428.66	397.55	409.44	-	514.91	546.73
Oaxaca	166.08	177.81	174.70	184.46	187.81	193.34
Puebla	101.82	105.72	124.75	138.91	172.36	192.36
Querétaro	316.63	210.50	333.72	384.34	405.74	425.18
Quintana Roo	355.86	146.25	419.38	415.90	536.17	566.20
San Luis Potosí	271.76	296.45	352.44	338.81	422.44	348.99
Sinaloa	8.86	6.39	33.32	47.86	176.95	268.21
Sonora	328.52	376.54	403.73	470.73	481.00	495.98
Tabasco	336.69	326.36	416.17	407.41	389.21	406.78
Tamaulipas	46.70	47.08	68.24	87.08	52.69	58.38
Tlaxcala	131.39	136.81	129.00	104.86	132.62	204.66
Veracruz	95.87	125.08	149.24	154.51	145.57	181.78
Yucatán	231.62	213.06	184.48	208.62	213.65	190.73
Zacatecas	282.15	324.39	370.31	379.36	390.36	406.70

ANEXO 4. Índice de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías estatales 2019

Rank	Estado	Índice de desempeño 2019
1	Chihuahua	71.89
2	Yucatán	64.7
3	Querétaro	61.64
4	Zacatecas	61.07
5	Coahuila	59.03
6	Guanajuato	58.19
7	Hidalgo	57.65
8	Nuevo León	57.63
9	Nayarit	55.6
10	Ciudad de México	52.89
11	Colima	51.89
12	Sinaloa	51.57
13	Durango	51.51
14	Campeche	50.63
15	Quintana Roo	50.45
16	Sonora	49.98
17	Baja California	48.74
18	Michoacán	48.32
19	Baja California Sur	47.27
19	Morelos	45.89
20	Aguascalientes	44.4
21	San Luis Potosí	43.95
23	Jalisco	43.34
24	Tabasco	43.32
25	México	42.7
26	Oaxaca	41.19
27	Puebla	39.14
28	Tamaulipas	38.2
29	Guerrero	37.91
30	Chiapas	37.3
31	Veracruz	37.01
32	Tlaxcala	36.96

FRM
08



**FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO**

**FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO
Serie de Documentos de Política Pública**

Coordinador General
Jorge A. Schiavon (CIDE)

Coordinadores Estratégicos
Hans Blomeier (KAS)
Laura Philipps (KAS)
Patricio Garza (KAS)

**FRM-08: Sistema penal acusatorio:
las rupturas del modelo límite y Federalismo**

Autor
Javier Cruz Angulo (DEJ-CIDE)

