

Justicia a la Medida

Siete indicadores
sobre la **calidad**
de la **Justicia Penal**
en México



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



2016 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Documento elaborado por Layda Negrete y Leslie Solís, coordinadora e investigadora, respectivamente, del Proyecto de Calidad de Justicia de México Evalúa.

Agradecemos a Edna Jaime el liderazgo del proyecto y a Open Society Foundations por su generoso patrocinio; también a Laurence Pantin, Jonathan Furszyfer, Luis Mejía, y Ana Laura Jaso por sus valiosas observaciones y sugerencias, así como a Miguel Cedillo por su diseño.

CONTENIDO

- 2** Presentación
- 4** Agradecimientos
- 5** Resumen ejecutivo
- 15** Introducción
- 18** 1. Confianza
- 32** 2. Homicidio
- 49** 3. Denuncia
- 63** 4. Trato satisfactorio a víctimas
- 76** 5. Presunción de inocencia
- 91** 6. Proceso penal justo
- 111** 7. Cárcel digna y segura
- 127** Apéndice: Criterios de selección de indicadores
- 129** Bibliografía
- 140** Acrónimos

PRESENTACIÓN

Los mexicanos demandamos un México de paz y un México de justicia. Ese es el llamado de los padres de los normalistas desaparecidos en Ayotzinapa y de millones de ciudadanos que son víctimas de la creciente violencia en el país. Se trata de un anhelo colectivo que necesita de la coordinación de esfuerzos; de una labor compartida que debe ser llevada a cabo en distintos ámbitos. La justicia penal es uno de ellos.

Contar con un sistema de justicia penal de calidad es una pieza fundamental en la construcción de un país de paz y seguridad. Con ello en mente, los mexicanos hemos dado pasos firmes hacia este importante objetivo.

Por un lado, aprobamos en 2008 la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, a través de la cual avanzamos en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia en México. Su objetivo es construir un sistema de justicia honesto, transparente y respetuoso de los derechos humanos.

Por otro lado, como país, suscribimos la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas, también conocida como la Agenda Post 2015, la cual está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ello cobra relevancia ya que, a través del Objetivo 16, México y los demás países signatarios se comprometen a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

La reforma constitucional y la Agenda 2030 demuestran que los mexicanos estamos comprometidos a lograr un sistema de justicia penal de calidad. Ahora, nuestra responsabilidad compartida es asegurarnos de que estos propósitos se lleven del papel a la práctica, de la teoría a la realidad, y que se implementen de manera óptima, en beneficio de la ciudadanía. Para ello,

es necesario disponer de indicadores adecuados y evaluaciones efectivas que nos permitan conocer a fondo las fortalezas y debilidades de nuestro sistema penal. De esta manera podremos utilizar el conocimiento adquirido para seguir complementando el marco jurídico y mejorando las políticas públicas enfocadas en la materia.

En este contexto, México Evalúa presenta el documento "Justicia a la medida", a través del cual propone siete indicadores para medir la calidad del sistema de justicia penal en el país, a partir de la experiencia de sus usuarios, víctimas e inculpados: 1) Confianza, 2) Incidencia de homicidios, 3) Denuncia, 4) Trato satisfactorio a las víctimas, 5) Presunción de inocencia, 6) Proceso penal justo, y 7) Cárcel digna y segura.

El objetivo es contar con información fidedigna en torno a las instituciones, autoridades y procesos correspondientes al sistema de justicia penal. La innovación de estos indicadores radica en que más allá de medir recursos, delitos y detenciones, como generalmente se hace, estas métricas ofrecen información desde el punto de vista de los ciudadanos que interactúan con las instituciones y autoridades; de la gente común y corriente que vive los procesos del sistema de justicia penal.

Colocar al ciudadano al centro de esta discusión tiene dos razones importantes. La primera es que facilita la evaluación de la calidad del sistema de justicia penal en su operación. La segunda es que, como lo explica el documento, de esta manera se le atribuye al sistema de justicia penal, "la responsabilidad de proteger los derechos básicos de los individuos y cómo éstos evalúan desde su propia experiencia el grado en que el Estado cumple o no con dicho propósito".

En México Evalúa estamos convencidos de que elevar la calidad del sistema de justicia penal es un compromiso que nos atañe a todos. A través de este documento, reafirmamos nuestro compromiso con la creación de un sistema justo y transparente, que dé prioridad al respeto de los derechos humanos.

Somos conscientes de que lograr una justicia de calidad dependerá de la robustez del marco jurídico y del éxito de las políticas públicas implementadas en la materia. Nuestra labor es fomentar una evaluación continua para medir adecuadamente sus impactos y realizar los cambios que sean necesarios, en beneficio de los ciudadanos. Estamos seguros de que los indicadores que aquí se presentan serán de gran relevancia en esta importante tarea.

AGRADECIMIENTOS

Este proyecto no pudo haberse realizado sin la aportación generosa de *Open Society Foundations*, organización que reconoce la importancia de fortalecer las instituciones de justicia alrededor del mundo. Esperamos haber cumplido con la misión que nos confiaron.

Nuestro profundo agradecimiento a **Edna Jaime**, directora de México Evalúa. Quienes hemos trabajado con ella sabemos de la fortuna de contar con un capitán de barco que permite explorar nuevos lugares bajo la certeza de dirigirnos a un buen destino. La determinación de Edna de ayudar a construir el Estado de Derecho en nuestro país nos llena de admiración y permeó positivamente en la hechura de nuestro texto.

Reconocemos y agradecemos especialmente a **Laurence Pantin**, una de las editoras principales de este texto. Valoramos las horas que ella dedicó al proyecto aun antes de que existiera una sola palabra escrita. Laurence fue una brújula confiable, una fuente de ideas y una colaboradora fundamental.

Gracias a **Miguel Cedillo**, encargado principal del diseño gráfico y responsable de lograr la belleza y la claridad visual en este documento. Atesoramos la creatividad de Miguel para explorar formas de comunicar argumentos cuantitativos y hacemos patente la paciencia con la que encaró los retos de este proyecto.

Agradecemos la pluma y edición experta de **Ana Laura Jaso**. Ana emprendió con entusiasmo la idea de agregar historias reales al documento para hacer más humanas nuestras estadísticas. A través de viñetas, ella logró tejer historias comprensibles a patrones numéricos que no son siempre evidentes. Al lado de su aportación al texto, fue nuestro soporte intelectual más importante en el año y medio que nos llevó terminar el proyecto. Agradecemos enormemente su fe en nuestro trabajo.

Contamos además con la fortuna de tener cerca de nosotros a estudiosos experimentados de la justicia en México. La más importante fue **Ana Laura Magaloni** (CIDE). El trabajo de Ana Laura fue una fuente de inspiración y ella misma nos ofreció sin restricción su tiempo, revisando varias veces los capítulos. Otros investigadores cuya colaboración valoramos son: **Jonathan Furszyfer** (México Evalúa) quien realizó el análisis de datos que derivó en hallazgos

no previstos dentro de los tres primeros capítulos. La creatividad de Jon también nos sorprendió en el área de comunicación visual. **Marcelo Bergman** (Centro de Estudios Latinoamericanos sobre la Inseguridad y la Violencia), experto latinoamericano en seguridad pública y justicia penal, colaboró con nosotros en el capítulo de *Confianza*. **Rolando Ochoa** (Australian National University), tejió gran parte de las ideas que inspiraron el capítulo de *Homicidio*. **Enrique Bouchot** (Open Society Justice Initiative), desarrolló la investigación y las ideas en las que se basa el capítulo de *Presunción de Inocencia*; **Javier Zúñiga** nos ayudó a expresar las ideas de este mismo capítulo a un público amplio. **Andrés Baytelman**, experto en la reforma procesal penal de Chile, nos auxilió con una revisión crítica del capítulo de *Proceso penal justo*; **Miguel Sarre** (ITAM), una de las figuras más prominentes en temas penitenciarios y de justicia penal, revisó generosamente el capítulo de *Cárcel digna y segura*. **Jack Glaser** y **Maura Liévano**, ambos de la Universidad de California en Berkeley, nos iluminaron sobre los alcances y las limitaciones del concepto de reincidencia. **Carlos Ríos**, experto en derechos humanos, orientó este esfuerzo en el contexto de la reforma del proceso penal mexicano. Finalmente, agradecemos a **Todd Foglesong** (University of Toronto) por ayudarnos a evitar incentivos perversos en el proceso de construcción de indicadores, una idea que convertimos en máxima y que abrazamos en cada línea que escribimos.

Apreciamos enormemente a los miembros del equipo de México Evalúa que nos ayudaron a fortalecer nuestro texto: **Luis Mejía**, **Néstor de Buen**, **Alejandra Betanzo**, **Lilian Chapa** y **Esther Ongay**.

También contamos con ojos externos que nos permitieron pulir y mejorar la expresión de nuestras ideas. Entre ellos están: **Nina da Nobrega Garcia** (University of Toronto), **Tania Palacios** (Gesipaz), **Rubén Vasconcelos** (CEAV), **Jimena de Haro** y **Pablo Enrigue**.

Hay pocos platillos que pueden lograrse exitosamente cuando hay muchos cocineros, este texto parece ser una excepción a esa regla. Agradecemos las múltiples formas de colaboración de nuestros mentores, amigos y colegas. Asumimos también la responsabilidad de la expresión final de las ideas que aquí se plasman.

RESUMEN EJECUTIVO

En 2008 se aprobó en México la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública¹. A través de ella, nuestro país transitaría de un modelo de justicia inquisitivo a uno de tipo acusatorio, en el cual se pueda garantizar la máxima legal de que toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario. Su objetivo era modernizar y fortalecer las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia en el país, a fin de contar con un sistema de justicia transparente y respetuoso de los derechos humanos, tanto de las víctimas como de los inculpadados.

Dada la magnitud de la transformación propuesta, se estableció en la ley un periodo de ocho años para su implementación. A partir del 18 de junio, es importante que se dé inicio a la etapa de evaluación continua, para analizar el alcance de los cambios implementados, dar seguimiento a la nueva operación del sistema y considerar la necesidad de reformas adicionales.

En este sentido, es fundamental que la investigación también esté enfocada a evaluar la calidad del sistema de justicia penal, particularmente desde la perspectiva de las víctimas y de los imputados, que son sus usuarios.

¿Por qué resulta esto relevante? Porque el objetivo del sistema de justicia penal no radica en aumentar el número de policías y patrullas. La razón para colocar la percepción de la ciudadanía al centro de la discusión es atribuirle al sistema de justicia penal **la responsabilidad de proteger los derechos de**

los individuos². Son ellos quienes, desde su propia experiencia, tienen el poder de evaluar el grado en que el Estado cumple o no con dicho propósito.

Además de lo que acontece en el contexto nacional, recientemente el Estado mexicano se comprometió a la promoción de la justicia, por medio de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que aprobó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015. Esta agenda contiene distintos temas que es necesario atender para garantizar sociedades desarrolladas, entre los que se incluye un objetivo relacionado con la justicia³. Al respecto, coincidimos en que una condición para el desarrollo es contar con instituciones transparentes, así como con procesos legales que sean capaces de resolver conflictos con imparcialidad, predictibilidad, regularidad y equidad.

Por todo lo anterior, México Evalúa se dio a la tarea de realizar el documento *Justicia a la medida: siete indicadores para medir la calidad del sistema de justicia penal en México*, el cual tiene como finalidad proponer una **serie de métricas que permitan incorporar las experiencias y percepciones que los usuarios tienen sobre el sistema de justicia penal**. Se trata de un esfuerzo motivado por el anhelo de aportar evidencia que se traduzca en políticas públicas encaminadas a mejorar el desempeño de las instituciones y actores involucrados en la procuración e impartición de justicia en nuestro país.

Los siete indicadores propuestos para medir la calidad del sistema de justicia, a partir de la experiencia de los usuarios son:

¹ DOF, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 18 de junio de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

² La obligación deriva de una teoría de los derechos humanos que tiene una expresión constitucional en nuestro sistema desde el 2011. Ver: DOF, "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 10 de junio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

³ El objetivo 16 se expresa como el compromiso de: "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas". Ver: ONU, A/RES/70/1, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015, p. 2. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

1. Confianza

2. Homicidio

3. Denuncia

4. Trato satisfactorio a las víctimas

5. Presunción de inocencia

6. Proceso penal justo

7. Cárcel digna y segura

Proponemos que cada indicador se construya a partir de información pública. En algunos casos los datos ya están disponibles y en otros hace falta fomentar la generación de información que permita un análisis más completo en la materia.

Siete dimensiones para medir la calidad

A continuación presentamos cada uno de los indicadores, así como sus principales resultados y recomendaciones.

Nuestros indicadores plantean un sistema de evaluación ciudadana de la justicia penal.

1. CONFIANZA: *PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA DE JUSTICIA*

Las **instituciones que gozan de mayor confianza ciudadana suelen ser aquellas que logran alcanzar un mejor equilibrio** entre dos atributos principales: legitimidad y eficacia. En este sentido, resulta importante conocer el grado de confianza que los ciudadanos en general tienen con respecto a las autoridades involucradas en el sistema de justicia penal, como la policía estatal, la policía ministerial, el ministerio público o fiscales, y los jueces.

Estos datos se obtienen a partir de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), administrada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la cual permite distinguir entre cuatro niveles de confianza: mucha, alguna, poca y nada.

Nuestra propuesta de índice mide la confianza neta, es decir, la diferencia entre "mucho" y "nada" de confianza. Así, en las entidades donde la cifra es negativa, hay más ciudadanos que desconfían totalmente de las autoridades que aquellos que confían mucho en las mismas. Es importante destacar que a pesar de que la Envipe incluye a las autoridades municipales, estatales y federales, sólo nos enfocamos en las cuatro que responden a los gobiernos estatales para elaborar una clasificación.

Confianza: principales hallazgos

- La gran mayoría de los mexicanos desconfía de su sistema de justicia penal.
- En términos de tendencias, a nivel nacional, en 2015 las instituciones de justicia **ganaron credibilidad entre la ciudadanía** con respecto a la medición de 2011, aunque sigue habiendo más personas que confían "nada" que las que confían "mucho". Así, en este periodo, el índice de confianza ciudadana pasó de -11.7 a -3.2.
- En un análisis desagregado, los estados con mayor valor del índice de confianza ciudadana (como promedio de 2011 a 2015) fueron: Yucatán (12.1),

Figura 1. Posición de las entidades federativas con base en el Índice de confianza en la justicia (2011-2015) %



Nota: El Índice de confianza en la justicia incluye a la Policía Estatal, Policía Ministerial, Jueces y Ministerios Públicos. Se calcula como la diferencia entre "mucho" y "nada" de confianza.

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Zacatecas (6.9) y Guanajuato (6.8). Por otro lado, las entidades que presentaron los índices más bajos fueron el Distrito Federal (-27.3), el Estado de México (-19.6) y Morelos (-14.7). (Figura 1)

- Algunos estados mostraron importantes mejoras en el tiempo en cuanto al nivel de confianza; tal es el caso de Chihuahua (que entre 2011 y 2015 pasó de un índice de -25.9 a -7.1) o Nuevo León (de -6.7 a 11.2 en el mismo periodo).

Confianza: recomendación

- Descubrimos que, de todas las autoridades estatales incluidas en nuestro índice, **el Ministerio Público es la autoridad que presenta mayor varianza en los niveles de confianza ciudadana**. Esto implica que la innovación de política pública en esta institución tendría un mayor impacto, por lo que habría que enfatizar una reforma que mejore la atención a víctimas del delito y que minimice la corrupción en las fiscalías.

2. HOMICIDIO: CUANDO EL ESTADO NO PROTEGE LA VIDA

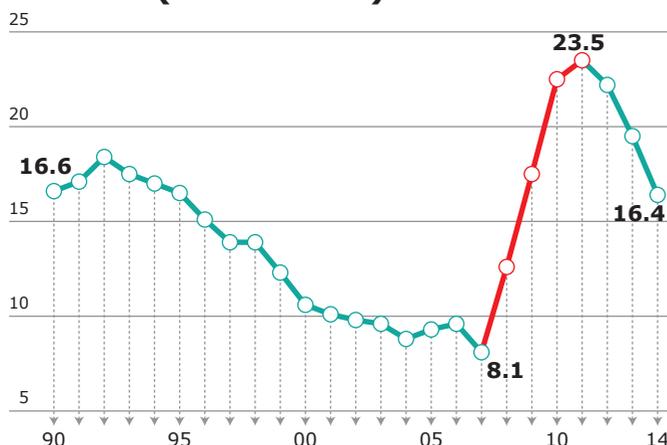
La paz es una de las características fundamentales del Estado de derecho, por lo que **la violencia extrema es un rasgo de un Estado de derecho fallido**. En este sentido, se propone un indicador que mide las tasas de homicidio como una forma de cuantificar la violencia, y así **evaluar la fortaleza del Estado** y la viabilidad de las instituciones de justicia.

Para analizar las tasas de homicidios utilizamos la información de los registros administrativos de mortalidad publicados por el Inegi⁴.

Homicidio: principales hallazgos

• Analizamos la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el país de 1990 a 2014, con base en los datos del Inegi. Observamos que en 2007 se reportó la menor tasa de homicidios de los últimos 25 años (8.1 por cada 100 mil habitantes) una cifra que venía de una tendencia a la baja desde 1990. Sin embargo, este patrón de reducción se revirtió en 2007, observándose una tendencia a la alza que llegó a 23.5 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2011, la cifra más alta del periodo. A partir de ese mismo año (2011) la tasa de homicidios comenzó a bajar hasta llegar a 16.7 en 2014, cifra aún elevada con respecto a los datos de 2007 (**Figura 2**).

Figura 2. Gráfica con la evolución de la tasa de muertes por homicidio por cada 100 mil habitantes en México (1990-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

• El patrón de homicidios nacionales entre 2007 y 2011 se explica por la violencia experimentada en algunas entidades. De hecho, Chihuahua presentó la fluctuación más dramática en este lapso. La entidad pasó de una tasa de 15.3 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007 a una de 182.1 homicidios por cada cien mil habitantes en 2010.

• Además de Chihuahua, al menos seis estados adicionales contribuyeron al incremento de homicidios en la media nacional entre 2007 y 2011. Estas entidades son: Sinaloa (de 14.4 a 68.3), Guerrero (de 22.8 a 69.0), Durango (de 11.1 a 64.2), Tamaulipas (de 6.1 a 32.5), Nayarit (de 10.4 a 51.5) y Nuevo León (de 6.2 a 44.8).

• Al analizar la incidencia de homicidios en las entidades federativas en el periodo de 1990 al 2014, Guerrero es el estado más preocupante. Esta entidad **reporta elevadas tasas de homicidio de forma sistemática**. Guerrero es un estado con altos niveles de violencia que parecen no haber cedido con el tiempo y que no responden a ciclos particulares: la violencia es una constante.

• En contraste con los estados antes listados, existen entidades donde el promedio de las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1990 y 2014 **parecen casi nulas**. En este grupo se encuentra Yucatán (2.6), seguido por Aguascalientes (3.8), Hidalgo (5.1), Tlaxcala (5.6) y Querétaro (5.6).

• En México, los hombres son las principales víctimas de homicidios. Por ejemplo, de acuerdo con el Inegi, ocurrieron 20 mil 006 homicidios en 2014, de los cuales 17 mil 500 correspondieron a hombres (87.5 por ciento del total), y 2 mil 407 a mujeres (12.0 por ciento del total).⁵

Homicidio: recomendación

• Una recomendación clave de política pública es **mantener un seguimiento adecuado y sistemático en la medición de la tasa de homicidios** y analizar la suficiencia de respuestas de política pública ante los repuntes pronunciados de homicidios en una entidad.

⁴ Las cifras del Inegi se complementan con los datos a las averiguaciones previas por homicidios dolosos del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

⁵ Los 99 homicidios restantes ocurridos en 2014 (0.5 por ciento del total) corresponden a víctimas sin sexo especificado, de acuerdo con los registros administrativos de fallecimientos por homicidio del Inegi.

3. DENUNCIA: LA PUERTA DE ENTRADA AL SISTEMA DE JUSTICIA

Un sistema penal depende principalmente de la denuncia para accionar los mecanismos de impartición de justicia, por lo que la facilidad y oportunidad para que las víctimas denuncien es una forma de evaluar y valorar el acceso a la justicia.

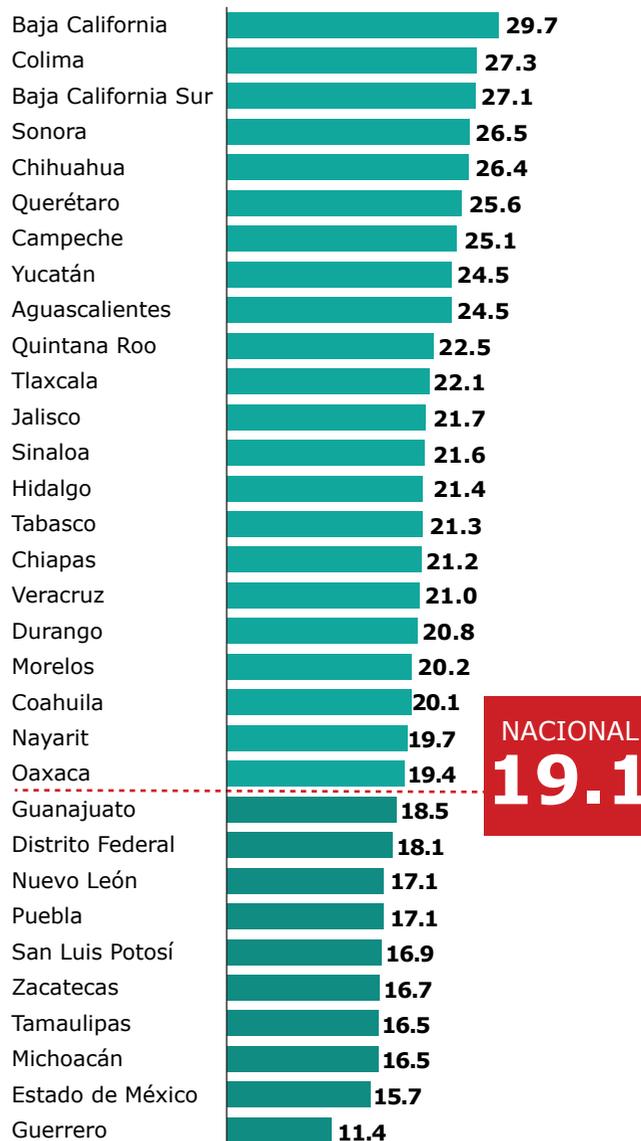
Un estado con mayor porcentaje de delitos denunciados tiene sistemas de justicia que son de mayor y más fácil acceso para las víctimas, que presentan mejores procesos para captar información de incidencia delictiva y que, en teoría, estarían en una mejor posición de perseguir delitos. Por ello, se propone utilizar el indicador de porcentaje de delitos denunciados, el cual se construye a partir de la información de la Envepe.

El concepto de denuncia que utilizamos en este indicador en realidad es más amplio que el que se usa comúnmente, pues no sólo incluimos las denuncias realizadas por la víctima ante el Ministerio Público, sino cualquier forma utilizada por un ciudadano para hacer del conocimiento de la autoridad un delito del que fue víctima o testigo.

Denuncia: principales hallazgos

- A nivel nacional, entre 2010 y 2013 se aprecia una **tendencia a la baja** en el porcentaje de delitos denunciados con respecto a la estimación del total de delitos ocurridos (el índice pasó de 22.5 por ciento a 15.5 por ciento). Sin embargo, en 2014 el índice repuntó a 17.1 por ciento.
- Las entidades con mejores resultados —**más altos porcentajes de delitos denunciados con respecto al total**— en promedio (2010-2014) son: Baja California (29.7), Colima (27.3), Baja California Sur (27.1), Sonora (26.5) y Chihuahua (26.4). En contraste, los estados con las **tasas más bajas fueron**: Guerrero (11.4), el Estado de México (15.7), Michoacán (16.5) y Tamaulipas (16.5). (**Figura 3**)
- En la mayoría de los casos, la ausencia de denuncia se explica por razones atribuibles a la **falta de capacidad y confiabilidad en las instituciones de justicia** (e.g. pérdida de tiempo, desconfianza, trámites largos y difíciles, hostilidad de la autoridad y miedo a la extorsión). Esto, según la propia Envepe.

Figura 3. Porcentaje de delitos denunciados, promedio 2010-2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envepe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Para los años 2012-2014 se excluye el delito de vandalismo para hacer los datos comparables.

Nota: El cálculo de delitos denunciados incluye denuncias efectuadas ante el Ministerio Público, así como reportes hacia cualquier otra autoridad, sea verbalmente, por teléfono o vía internet.

Denuncia: recomendación

- Se recomienda **robustecer los mecanismos para la denuncia** y establecer nuevos canales como las denuncias telefónicas, en línea y en plataformas digitales de redes sociales, situación que facilitaría el acceso de las víctimas al sistema de justicia.

4. TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS:

LA “NO CRIMINALIZACIÓN” DE LAS VÍCTIMAS

Un aparato de justicia cuyo diseño no busca afectar positivamente las experiencias de los ciudadanos a los que sirve es un sistema que **tendrá menos legitimidad**. Además, un sistema que maltrata a las víctimas **tiene menos capacidad para inspirar confianza y recibirá menos denuncias**, lo cual, como argumentamos en el apartado anterior, resulta crítico para la operación efectiva del sistema de investigación criminal. Por ello, a partir de los datos de la Envipe, proponemos tomar como indicador de calidad de la justicia la **evaluación que hacen las víctimas sobre el trato que reciben** cuando presentan una denuncia en una fiscalía o agencia del MP.

El derecho internacional establece los lineamientos de lo que constituye un trato digno para la víctima de un delito, como ser tratadas con compasión y respeto, tener acceso a los mecanismos de justicia, ser informadas sobre sus derechos, poder opinar y expresar sus preocupaciones, obtener una asistencia apropiada durante el proceso judicial, así como recibir una pronta reparación del daño, como dicta la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 29 de noviembre de 1985.

A su vez, México ha incorporado a su normatividad algunos de los derechos de las víctimas reconocidos a nivel internacional, de manera que en el artículo 20 constitucional se establecen los siguientes derechos: el recibir asesoría jurídica, ser informadas sobre sus derechos y sobre el desarrollo del procedimiento penal, intervenir en el juicio, recibir atención médica y psicológica de urgencia, obtener reparación por el daño, gozar del resguardo de su identidad y otros datos personales y tener garantizada su protección, así como impugnar ante la autoridad judicial cualquier omisión del Ministerio Público en la investigación de los delitos que sufrieron. En tanto, la Ley General de Víctimas —publicada en enero de 2013— establece con mayor detalle los derechos de las víctimas e incorpora conceptos sobre el buen trato que éstas deben recibir por parte de las autoridades.

Trato satisfactorio a víctimas: principales hallazgos

- A nivel nacional, entre 2012 y 2014, en promedio 50.5 por ciento de las víctimas que acudieron al Ministerio Público (MP) a denunciar algún delito reportaron que **el trato que recibieron fue satisfactorio** (“excelente” o “bueno”).

Figura 4. Trato satisfactorio a víctimas en agencias del MP por entidad federativa, promedio 2012-2014 %



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2013-2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envipe 2013 arrojará información sobre lo ocurrido en 2012.

- La mejor percepción sobre el trato recibido se observó en **Chihuahua y Sinaloa**, donde más de 70 por ciento de las víctimas reportó que el trato en el MP fue “bueno” o “excelente”. Por otra parte, en el **Estado de México y el Distrito Federal** se presentó una menor proporción de percepciones positivas,

donde sólo el 37.2 por ciento y 40.6 por ciento, respectivamente, de las víctimas que acudieron a la agencia del MP declararon haber recibido un buen trato. (Figura 4)

Trato satisfactorio a víctimas: recomendación

- Las recomendaciones de política pública idealmente deberían estar orientadas a mejorar la gestión de la investigación de delitos y a simplificar los procesos de denuncia. De forma similar, en los contactos entre las víctimas y las autoridades los funcionarios deben informar a las víctimas sobre sus derechos y las expectativas sobre las etapas de investigación.

5. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA: INOCENTE HASTA QUE SE DEMUESTRE LO CONTRARIO

La presunción de inocencia es el aspecto toral que diferencia un sistema penal inquisitivo (la inocencia debe ser demostrada) de un **sistema acusatorio (la culpabilidad debe ser demostrada)**, por lo que éste último puede considerarse como una salvaguarda contra posibles arbitrariedades del Estado.

La presunción de inocencia es un derecho humano reconocido en los principales tratados internacionales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos Humanos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En México, este principio se incorporó al texto constitucional a partir de la reforma al sistema de justicia de 2008.

El derecho a la presunción de inocencia —conocido coloquialmente con el enunciado “toda persona debe considerarse inocente hasta que se demuestre lo contrario”— es aceptado universalmente. No obstante, es uno de los derechos más frecuentemente violados.

El concepto de presunción de inocencia incluye varios derechos: la carga de la prueba corresponde a la parte acusadora, el imputado tiene derecho a guardar silencio (no declarar durante el proceso), el detenido no puede ser expuesto ante los medios de comunicación como culpable sin que exista una sentencia que así lo

declare, y la prisión preventiva debe ser excepcional. Nuestro indicador se centra en el uso de la prisión preventiva por considerarlo la prueba de fuego de la presunción de inocencia.

Las mediciones sobre prisión preventiva normalmente se basan en contabilizar a las personas encarceladas que no cuentan con una sentencia condenatoria. Sin embargo, consideramos que el derecho a la presunción de inocencia es más amplio, por lo que presentamos una canasta de indicadores para medir el uso de la prisión preventiva para las personas sujetas a un proceso penal, diseñada por la **Red Regional de Justicia Previa al Juicio en América Latina y recomendada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Los indicadores propuestos por la Red se encuentran divididos en cinco categorías:

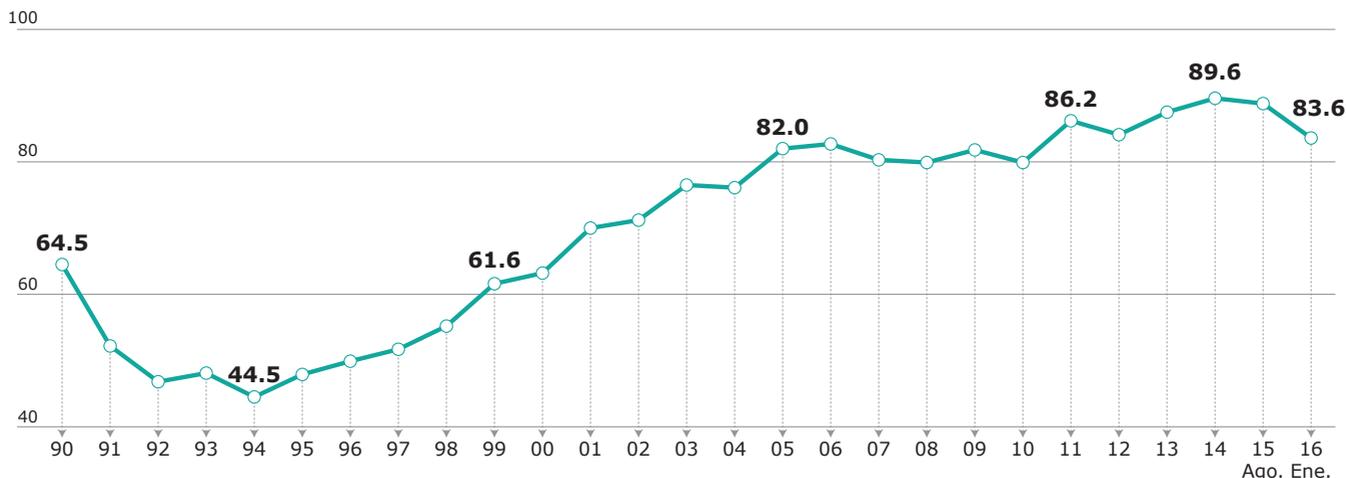
- Probabilidad de que una persona** arrestada sea sometida a prisión preventiva.
- Frecuencia y motivación del **uso de la prisión preventiva** como medida cautelar.

Los indicadores de Denuncia y Trato satisfactorio a víctimas capturan parte de la percepción y experiencias de los usuarios más frecuentes de la justicia penal: las víctimas de delitos.

- Cumplimiento** de medidas cautelares alternativas.
- Duración** de la prisión preventiva.
- Legitimidad** en el uso de la prisión preventiva.

Actualmente en México no contamos con información para medir todos estos aspectos de forma sistemática. Por tal motivo, recomendamos la adopción de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que prevé la creación de un Sistema Nacional de Información Penitenciaria y que incluye los mecanismos para poder contar con la información necesaria.

De la canasta presentada, el único dato con el que contamos es la tasa de personas en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes.

Figura 5. Población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes, 1990-2016

Fuente: Elaboración de México Evalúa con información del 6º informe de gobierno de Felipe Calderón (datos de 1990-2010); Segob (2011-2016) y población de Conapo.

Presunción de inocencia: principales hallazgos

- A nivel nacional la población en prisión preventiva (por cada 100 mil habitantes) aumentó casi de forma constante a partir de mediados de la década los años noventa, alcanzando casi 90 personas por cada 100 mil habitantes en 2015. (Figura 5)

- A nivel estatal, entre 2012 y 2015, las entidades que presentaron un mayor número de personas en prisión preventiva (por cada 100 mil habitantes) fueron: Colima (270.3), Baja California (220.4) y Sonora (199.6). Estas tasas son entre 20 y 30 veces mayores al promedio nacional para el mismo periodo (89.3). En el extremo opuesto se encuentra Guanajuato, con un promedio de 29.9.

Presunción de inocencia: recomendación

- Recomendamos la adopción de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que prevé la creación de un Sistema Nacional de Información Penitenciaria. Esto, para poder contar con la información necesaria sobre las siguientes categorías: a) **Probabilidad de que una persona** arrestada sea sometida a prisión preventiva;

- b) Frecuencia y motivación del **uso de la prisión preventiva** como medida cautelar; c) **Cumplimiento** de medidas cautelares alternativas; d) **Duración** de la prisión preventiva; y e) **Legitimidad** en el uso de la prisión preventiva.

6. PROCESO PENAL JUSTO: EL CRISOL DONDE SE FORJA LA JUSTICIA

El proceso penal representa la arena donde la impartición de justicia toma lugar. Involucra las reglas del juego; las atribuciones de los jueces y la dinámica en que acusador y acusado interactuarán con el tribunal encargado de resolver e impartir justicia.

De acuerdo con la psicología social, existen al menos tres elementos esenciales de un proceso justo: respeto, voz y neutralidad⁶. A su vez, cada uno de estos elementos tiene un referente legal muy claro que forma parte de los derechos reconocidos en tratados internacionales de los que México forma parte, así como en la legislación nacional, como son: el derecho a no ser torturado, el derecho a una defensa legal efectiva y el derecho a contar con un juez imparcial.

⁶ John Thibaut y Laurens Walker, "A Theory of Procedure", California Law Review, Vol. 66, Núm. 3 (1978): 541-566. Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol66/iss3/2/>

Para evaluar qué tan justo es el proceso penal, es importante utilizar un conjunto de indicadores basados en encuestas de percepción aplicadas a los usuarios del sistema de justicia. En este sentido, los indicadores que proponemos para medir un proceso justo están asociados a conceptos esenciales del debido proceso: **respeto, voz y neutralidad**.

a. Respeto: corresponde al derecho a no ser torturado.

b. Voz: corresponde al derecho a una defensa legal efectiva.

c. Neutralidad: corresponde al derecho a contar con un juez imparcial.

Para esta dimensión, el presente documento no presenta datos en específico, sino que plantea cómo debería de ser medido cada uno de los indicadores de percepción propuestos. En este sentido, se plantea una serie de consideraciones y condiciones para medir adecuadamente: a) La incidencia de la tortura; b) El derecho a la defensa y, c) La imparcialidad de los jueces, que podría hacerse por medio de la encuesta nacional a población en reclusión, propuesta en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Proceso penal justo: principales hallazgos

- Como se mencionó anteriormente, para esta dimensión, el presente documento no presenta datos en específico.

Proceso penal justo: recomendación

- Recomendamos una encuesta nacional a la población privada de su libertad como la propuesta por la Ley Nacional de Ejecución Penal. Esto nos permitirá contar con datos sobre: a) la incidencia de la tortura; b) el derecho a la defensa y, c) la imparcialidad de los jueces.

7. CÁRCEL DIGNA Y SEGURA:

CONOCER A UNA NACIÓN POR LA CALIDAD DE SUS PRISIONES

Las cárceles son una pieza fundamental del sistema de justicia penal, ya que la **pérdida de la libertad o la amenaza de perder la libertad es un aspecto que distingue a la justicia penal de otros procesos de**

justicia. Por tanto, evaluar las condiciones de nuestros centros de privación de la libertad es una tarea esencial para llevar a cabo nuestro objetivo de medir la calidad de la justicia penal.

Consideramos que para que las cárceles sean de calidad, deben tener un equilibrio entre garantizar condiciones dignas para las personas privadas de la libertad, así como condiciones de seguridad y gobernabilidad de los mismos. Esto es especialmente relevante en México a partir de las reformas de 2008 y 2011, en materia de seguridad y justicia, así como derechos humanos, respectivamente. A partir de dichas reformas, se estableció en el artículo 18 constitucional que el sistema penitenciario tiene por objeto la reinserción social, y que debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Para la construcción de los indicadores de Presunción de inocencia y Proceso penal justo se requiere la aprobación del sistema nacional de información penitenciaria.

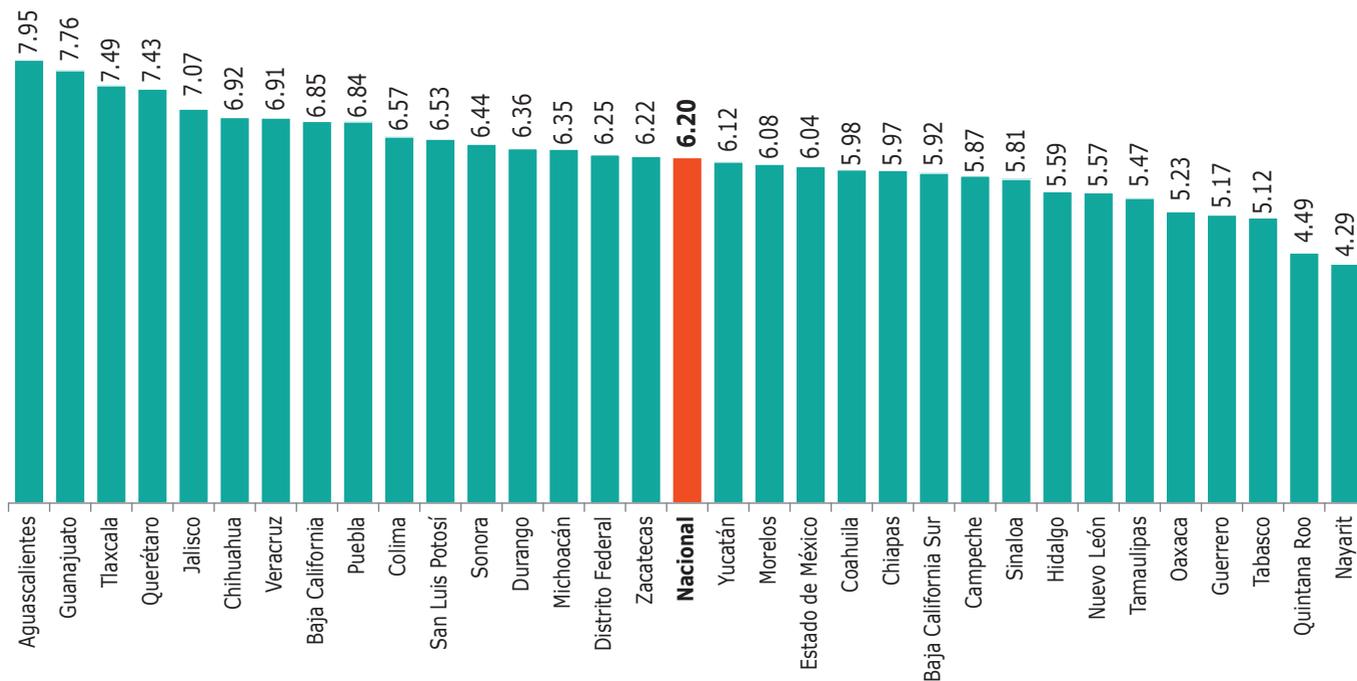
En este sentido, la medición se basa en la evaluación anual que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por medio del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP).

Cárcel digna y segura: principales hallazgos

- A nivel nacional, entre 2011 y 2015, la calificación en materia de **respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad** de los centros de privación de libertad ha sido apenas superior a 6 (en una escala 1-10). Dicha calificación muestra el grado de equilibrio prevalente entre el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y la gobernabilidad en los centros penitenciarios.

- Entre 2011 y 2015, los estados con el sistema penitenciario **mejor evaluados** fueron Aguascalientes (7.95), Guanajuato (7.76) y Tlaxcala (7.49), todos ellos se encuentran por arriba del promedio nacional (6.2). Por su parte, las entidades con las calificaciones más bajas fueron: Nayarit (4.29), Quintana Roo (4.49) y Tabasco (5.12). (Figura 6)

Figura 6. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria a nivel estatal (promedio 2011-2015)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2011-2015, CNDH.

- De acuerdo con la CNDH, en los 130 centros penitenciarios visitados en 2015, los problemas más recurrentes consisten en la falta de separación entre procesados y sentenciados (dormitorios y áreas comunes), además de la insuficiencia del personal de custodia y la sobrepoblación prevalente. De igual manera se detectaron **condiciones de autogobierno** en 71 centros penitenciarios.

Cárcel digna y segura: recomendaciones

- Entre las recomendaciones de política pública se destaca la necesidad de **aprobar la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)**, con la cual se busca mejorar tanto la gobernabilidad de las prisiones como la calidad de vida de las personas privadas de la libertad. También es necesario contar con un **mejor sistema de información sobre el sistema penitenciario** que permita saber quién está en prisión, bajo qué circunstancia, por qué delito, bajo qué condiciones de internamiento, así como su contexto social y familiar, o su experiencia con las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia.

CUANDO MÉXICO EVALÚA, MÉXICO CAMBIA

En México Evalúa estamos convencidos de que sólo mediante diagnósticos basados en evidencia clara y transparente, será posible enfrentar los problemas del sistema de justicia penal en México y promover la verdadera realización de los ideales de justicia que la sociedad espera.

Éste es precisamente el objetivo de los indicadores propuestos en *Justicia a la medida*, contar con información relevante y fidedigna para evaluar la calidad de la justicia en el país y proponer más y mejores soluciones a los problemas que enfrentamos en esta materia.

Elegir indicadores es una determinación de política pública. La forma de medir una actividad del Estado puede orientar la conducta de sus funcionarios y, en ocasiones, también de sus ciudadanos. Sopesar la calidad de la justicia penal es un ejercicio continuo y que puede cambiar para incorporar o reflejar nuevos conceptos, principios o procesos legales. Por tal razón, abrimos la puerta a que expertos, académicos, representantes de la sociedad civil, o a personas interesadas en la justicia, mantengan con nosotros un diálogo abierto y constructivo para poder mejorar la forma de medir la justicia penal en México.

1. INTRODUCCIÓN

En años recientes, los temas de justicia en México han conquistado una buena parte de nuestros espacios noticiosos y emocionales. Ayotzinapa⁷, Tlatlaya⁸, Apatzingán⁹ y Tanhuato¹⁰, son nombres de lugares que sintetizan episodios lamentables donde los procesos de justicia se han puesto a prueba. Los incidentes tienen más de un común denominador: en cada uno de ellos y en tan solo un puñado de horas, desaparecieron o murieron decenas de mexicanos, presumiblemente en manos de militares o policías; las investigaciones criminales relacionadas con los hechos se empañaron con alegaciones de ilegalidad, incompetencia y falta de independencia; y, finalmente, la actuación judicial en cada caso nos dejó mucho qué desear¹¹. En términos generales, no sólo los incidentes en sí, sino la respuesta institucional a los mismos, ofrecieron materia prima para tejer la decepción ciudadana. Las particularidades de cada caso pueden ser confusas, pero nos dejan una certeza: nuestro sistema de justicia es débil.

En contraste con los episodios descritos arriba, hemos sido testigos de una copiosa cosecha legislativa de vanguardia en materia de justicia penal. Este esfuerzo no tiene precedente. Más de ocho cuerpos normativos que tendrán vigencia en

todo el territorio se iniciaron, modificaron o promulgaron entre 2013 y el cierre de la edición de este texto en mayo de 2016¹². Las nuevas disposiciones legislativas cubren un amplio espectro en temas de justicia, desde cómo organizar policías hasta cómo administrar cárceles, pasando por un rediseño del proceso penal hacia un sistema oral y público. Entre estas leyes también se incluyen nuevas formas de concebir y perseguir delitos, además de que todas exigen mayor calidad a la investigación penal.

La mayor parte de la legislación mencionada tiene conexión directa con la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, reforma cuyo objetivo fue construir un sistema de justicia penal moderno en un plazo de ocho años. La confección de *Justicia a la medida: siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México*, terminó a unos cuantos días de cumplirse la fecha programada para que cada entidad federativa y la federación inicien la totalidad de su operación bajo las nuevas reglas¹³. Estos ordenamientos legales también se enmarcan en el contexto de la reforma de 2011, en materia de derechos humanos, en la que se estableció –desde el artículo primero constitucional– que el objetivo primordial del Estado es “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

7 Ver: Animal Político, “Cronología del caso Ayotzinapa: Los 43 normalistas que aún no aparecen”, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/cronologia-del-caso-ayotzinapa-un-mes-de-la-desaparicion-de-43-estudiantes/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016); Ricardo Raphael, “Mirar morir”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/ricardo-raphael/nacion/2015/09/28/mirar-morir> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016); Esteban Illades, “La noche más triste”, *Nexos*, 1 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23809> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

8 Ver: Animal Político, “¿Qué pasó realmente en Tlatlaya? Las versiones de CNDH y PGR no coinciden”, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/que-paso-realmente-en-tlatlaya-las-versiones-de-cndh-y-pgr-coinciden/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016); Carlos Puig, “Sí hubo ejecuciones, se torturó a testigos: CNDH sobre Tlatlaya”, *Milenio*, 18 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.milenio.com/firmas/carlos_puig/ejecuciones-torturo-testigos-CNDH-Tlatlaya_18_739906029.html (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

9 Ver: Laura Castellanos, “Fueron los federales”, *Aristegui Noticias*, 19 de abril de 2015. Disponible en: <http://aristeginoticias.com/1904/mexico/fueron-los-federales/> (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2016); Carlos Arrieta, “Caso Apatzingán: El gobierno de Michoacán reconoce errores señalados por la CNDH”, *Animal Político*, 26 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/11/caso-apatzingan-el-gobierno-de-michoacan-reconoce-irregularidades/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

10 Ver: Animal Político, “Tanhuato: peritajes preliminares muestran que no hubo tiros a quemarropa”, 28 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/tanhuato-peritajes-muestran-que-no-hubo-tiros-a-quemarropa/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016); Héctor de Mauleón, “Tanhuato: ¿otro asunto de fe?”, *El Universal*, 23 de mayo de 2016.

11 Ver: U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, “Country Reports on Human Rights Practices for 2015: Mexico”. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/253239.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

12 En este grupo están: La Ley General de Víctimas, El Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Código Militar de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la Ley General de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y la llamada Iniciativa de Mando Único.

13 DOF, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008 (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

A la luz de la actividad legislativa reciente, el sistema de justicia penal está siendo obligado a pasar por una profunda metamorfosis. Y la promesa de quienes han promovido esta transformación es que, una vez implementadas las reformas legales, cambiará el rostro de la justicia mexicana. Las preguntas que siguen entonces, es si habremos de lograr la anhelada transformación y cómo mediremos los avances.

OBJETIVOS DE JUSTICIA A LA MEDIDA: SIETE INDICADORES SOBRE LA CALIDAD DE LA JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Este documento tiene como objetivo central dar herramientas a los ciudadanos y a las autoridades para evaluar la calidad de los sistemas de justicia estatales en México. Estas jurisdicciones son las encargadas de prevenir, perseguir y castigar 95 por ciento de los delitos del país¹⁴. Nuestra aspiración es ofrecer indicadores que nos permitan comparar las ofertas de justicia entre las entidades federativas y, dentro de dichas entidades, poder comparar la operación de sus sistemas de justicia a lo largo del tiempo.

Proponemos un sistema de indicadores que comprenden siete temas de justicia penal. Nuestro criterio de selección más importante consistió en posicionar al ciudadano en el centro. Esto quiere decir que buscamos la forma de medir el grado de protección de los derechos básicos, así como la expectativa y la experiencia de los usuarios del sistema de justicia. La decisión parte de la premisa de que el sistema de justicia, como el Estado, fue creado para proteger y maximizar los beneficios de los individuos y que, por tanto, es indispensable tomar en cuenta su perspectiva. Evaluar la justicia de esta forma se liga con una idea de legitimidad.

La propuesta de privilegiar los derechos y perspectivas ciudadanas en nuestras mediciones obliga, naturalmente, a que algunos indicadores se basen en su percepción. Así, la confianza es una variable que se mide a través de la evaluación de usuarios o potenciales usuarios del sistema de justicia, y el trato satisfactorio en las agencias

del Ministerio Público se centra en la experiencia de quienes acuden a denunciar un delito. Pero además de los aspectos de percepción, medimos otros elementos que, sin ser subjetivos, también se enfocan en el ciudadano. El homicidio, por ejemplo, es una estadística que sirve como medida de legitimidad, ya que las elevadas tasas de este delito cuestionan la fortaleza misma del Estado. Una descripción del grupo de criterios que guiaron la elección de nuestros indicadores, así como una tipología de indicadores se puede encontrar en el apéndice metodológico.

NUESTRA PROPUESTA EN EL CONTEXTO DE SISTEMAS DE MEDICIÓN DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

La propuesta de indicadores de calidad de la justicia que propone México Evalúa complementa otros esfuerzos de medición de la justicia mexicana. Actualmente, existen cuando menos cuatro instituciones que realizan mediciones sobre los sistemas penales en el país desde distintas ópticas: la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Causa en Común, A.C. y el Programa *Justice in Mexico* de la Universidad de San Diego.

La Setec centra su metodología de medición en aspectos de infraestructura física y capacitación¹⁵. Por su parte CIDAC, analiza las fortalezas institucionales que tiene cada entidad para implementar la reforma de justicia penal¹⁶. Causa en Común, A.C. se centra en los esfuerzos de fortalecimiento institucional para el desarrollo de las policías estatales¹⁷. Finalmente, el Programa *Justice in Mexico* de la Universidad de San Diego usa un análisis de insumos de recursos presupuestales por cada entidad junto con un seguimiento de la implementación de las reformas legislativas a nivel de municipio, y aspira, en un futuro, a agregar a su base metodológica original la percepción de policías sobre cambios que tiene la reforma en su desempeño¹⁸. Consideramos que nuestra perspectiva de medición basada en las experiencias y percepciones ciudadanas complementa las metodologías empleadas por estas instituciones.

¹⁴ Por ejemplo, de acuerdo con datos de incidencia delictiva del SESNSP, de las 1 millón 557 mil 120 averiguaciones previas registradas en 2015, 1 millón 501 mil 061 (que corresponde a 96.4 por ciento) eran de delitos del fuero común, mientras que 56 mil 059 delitos (es decir, 3.6 por ciento) eran del fuero federal. Ver: SESNSP, "Incidencia delictiva del fuero común 2015" e "Incidencia delictiva del fuero federal 2015". Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

¹⁵ SETEC, "Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas", Actualizado al 9 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).

¹⁶ CIDAC, "Hallazgos 2015: Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal" (2016). Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLAZGOS_2015.pdf (Fecha de consulta: 19 de mayo de 2016).

¹⁷ Causa en Común, Semáforo del Desarrollo Policial (2015). Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Semaforo-Nacional.pdf> (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2016).

¹⁸ Justice in Mexico Program, "Criminal Procedure Reform in Mexico, 2008-2016: The Final Countdown for Implementation" (2015). Disponible en: https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/10/151015_FINALCOUNTDOWN_Finalow-res.pdf (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2016).

NUESTRA PROPUESTA EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A finales de septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁹. Esta Agenda contempla 17 objetivos que aspiran a orientar la generación de políticas públicas en los países miembros para los próximos 15 años. Por primera vez, la Agenda 2030 incluye un objetivo relacionado con la justicia —el cual se suma a temas como el cuidado del medio ambiente, el combate a la pobreza, garantizar salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, entre otras cuestiones²⁰. Coincidimos en que una condición para promover el desarrollo económico es contar con procesos legales que sean capaces de resolver conflictos con imparcialidad, predictibilidad, regularidad y equidad.

En el marco de esta discusión global, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecido por la propia ONU, publicó recientemente una propuesta de indicadores para cada uno de los objetivos²¹. Algunos de los indicadores contemplados por este grupo es coinciden con nuestra perspectiva, entre los que se encuentran: la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, el porcentaje de delitos denunciados y el número de personas privadas de la libertad sin sentencia como proporción de la población carcelaria total, entre otros.

De la misma manera, el Gobierno Federal mexicano tendrá que elegir qué variables usará como complemento para orientar su gestión en el ámbito nacional. Al respecto, tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como la Oficina de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) han trabajado durante los últimos años para seleccionar indicadores

complementarios que puedan utilizarse a nivel nacional para dar seguimiento a los ODS. Al momento de concluir esta publicación (30 de mayo de 2016), el Gobierno Federal no se había pronunciado públicamente por un conjunto de mediciones a este respecto. Tenemos la esperanza de que nuestro trabajo sirva como un insumo dentro de este proceso de decisión.

LA IMPORTANCIA DE MEDIR LA JUSTICIA CON JUICIO

Elegir indicadores no es un esfuerzo académico sino una determinación de política pública²². La forma de medir el desempeño de una actividad del Estado puede orientar la conducta de sus funcionarios y, en ocasiones, también de sus ciudadanos. Esto es así porque los indicadores son susceptibles de traducirse en cuotas o metas, a las que se pueden asignar premios y castigos²³. Esto es, hasta cierto punto, inevitable. De ahí que sea importante imaginar qué harán nuestras autoridades cuando se vean expuestas a las mediciones que realice el gobierno federal y a las evaluaciones que haga la sociedad civil. Esta preocupación también ha guiado el trabajo que aquí presentamos. Hemos tratado de anticipar los efectos conductuales de cada uno de nuestros indicadores, ejercicio que nos orilló a descartar algunos que habíamos considerado originalmente.

A pesar del esfuerzo por ser juiciosos en la elección final, sabemos que no estamos exentos del riesgo de instalar incentivos perversos, así sea involuntariamente, en la tarea de medir. Nos queda claro que sopesar la calidad de la justicia penal es un ejercicio continuo y que puede cambiar para incorporar o reflejar nuevos conceptos, principios o procesos legales. Por tal razón, abrimos la puerta a que expertos, académicos, representantes de la sociedad civil o las personas interesadas en la justicia, mantengan con nosotros un diálogo abierto y constructivo para poder mejorar la forma de medir la justicia penal en México.

¹⁹ ONU, A/RES/70/1, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015, p. 2. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

²⁰ El objetivo 16 se expresa como el compromiso de: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”.

²¹ ONU, E/CN.3/2016/2/Rev.1*, Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 29 de febrero de 2016. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

²² Un indicador es una medida estadística que permite conocer una situación y supervisar los cambios en el tiempo para comprobar si se avanza y en qué medida, en la consecución de determinado objetivo. Ver: CEJA, “Cifrar y descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas”. Disponible en: <http://desa1.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3843/cifrar-descifrar2-esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016).

²³ Por ejemplo, al hacer un intento por maximizar el porcentaje de sentencias condenatorias con respecto al total de delitos ocurridos, sin garantizar que el proceso para llegar a esa conclusión sea el óptimo, puede abrir la puerta a la obtención de confesiones falsas bajo tortura o a la fabricación de acusaciones. Ver: Layda Negrete y Leslie Solís, “¿Reducción de impunidad o arbitrariedad?”, *Animal Político*, 18 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/06/18/reduccion-de-impunidad-o-arbitrariedad/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

1. CONFIANZA²⁴

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

Como parte del sistema de indicadores de calidad de la justicia en México, proponemos usar un **Índice de confianza en la justicia penal**. Si bien, como lo veremos más adelante, el nivel de confianza ciudadana de las instituciones de justicia puede depender de muchos factores, tanto exógenos (por ejemplo, el nivel de violencia o incidencia delictiva) como endógenos (por ejemplo, los resultados efectivamente alcanzados por estas instituciones), partimos de la base de que las instituciones que gozan de mayor confianza ciudadana suelen ser aquellas que logran alcanzar un mejor equilibrio entre dos atributos principales: legitimidad y eficacia. Al igual que la confianza política se ha considerado por siglos como una medida asociada a la legitimidad del Estado²⁵, los ciudadanos tienden a confiar más en las instituciones que tienen un trato amable, profesional y respetuoso hacia sus usuarios, pero también en aquellas que funcionan de manera eficaz y cuya actuación y toma de decisiones consideran justa.

Eficacia y legitimidad van de la mano, formando un círculo virtuoso (o vicioso). Una parte importante de la actuación de las instituciones se desprende de que, al considerarlas como legítimas, los ciudadanos tienden a mejorar sus expectativas con respecto al desempeño de las mismas y aumentan su disposición a respetar y acatar sus decisiones y resoluciones. A su vez, una parte importante de su legitimidad depende de que éstas sean capaces de actuar no sólo de manera oportuna, sino de producir resultados que sean considerados justos por sus usuarios.

El indicador propuesto en este capítulo mide la confianza de los ciudadanos en general, hayan estado en contacto o no con alguna autoridad del sistema de justicia. Considera a los usuarios de la justicia en un sentido amplio, más allá de los usuarios directos que típicamente serían las víctimas, así como los detenidos o los acusados de delitos. Creemos que más allá de los contactos puntuales de los individuos con policías, fiscales y jueces, los ciudadanos construimos

percepciones sobre la calidad de estas instituciones, percepciones que impactan nuestra evaluación sobre su desempeño y que, además, permean nuestras decisiones de vida. Éste entonces es un indicador de percepción, ya que mide la valoración subjetiva de los individuos que consideramos destinatarios o usuarios potenciales del servicio que ofrece el sistema de justicia penal. Finalmente, consideramos que nuestro Índice es un indicador de resultado, y proponemos que quienes dirigen las instituciones tomen en cuenta los niveles de confianza ciudadana como un signo de calidad. ¿Cómo podríamos hablar de un sistema de persecución penal de calidad si nadie confiara en éste?

Para conocer el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en el sistema de justicia penal, resulta útil saber qué apreciación tienen de las autoridades en este ámbito: policías estatales y ministeriales, ministerios públicos y jueces. Al proponer este Índice, presumimos que los niveles de confianza pueden cambiar en el tiempo y mostrar grados diferentes en los distintos estados de la República en función de la evaluación que los ciudadanos hacen de sus autoridades. Nuestras premisas son que si los ciudadanos perciben mejores instituciones a lo largo del tiempo, la confianza tenderá a aumentar, de la misma forma en que las entidades con instituciones que gozan de escasa legitimidad tenderán a presentar niveles de confianza ciudadana más bajos.

Al hablar de confianza en las instituciones de justicia, podemos hacer una analogía con los árbitros deportivos. En cualquier deporte, es indispensable la confianza en los árbitros, quienes están dedicados a la tarea de interpretar y hacer valer las reglas. Los jugadores y la audiencia no sólo tienen que avalar las reglas del juego sino que deben estar convencidos de que éstas serán aplicadas de forma que no beneficie a uno u otro contendiente, del mismo modo que tampoco serán aplicadas con el objetivo de lograr un beneficio personal. El evento deportivo entero carecería de valor si no se les creyera a los árbitros, si no se tuviera confianza en ellos. De forma

²⁴ Agradecemos los comentarios y la discusión a la que nos comprometió Marcelo Bergman sobre las ideas clave de este capítulo; su trayectoria académica en el estudio del sistema de justicia penal en México y su calidad de experto en temas de confianza, sirvieron para fortalecer y poner en contexto los argumentos que aquí expresamos.

²⁵ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique (1835)*, ed. Eduardo Nolla, trad. James T. Schleifer (Indianapolis: Liberty Fund, 2010).

similar, los actores del sistema de justicia están en ese papel de hacer valer las reglas, en este caso, reglas delicadísimas porque su aplicación tiene consecuencias importantes para la vida de las personas. Por ejemplo, los policías se enfrentan a diario con decisiones sobre arrestos. Los fiscales o ministerios públicos deciden más de una vez al día si inician un proceso penal en contra de alguien. Finalmente, los jueces privan de la libertad a una persona a través de una condena o deciden sobre su libertad al absolverla. Es evidente que la confianza en las instituciones que deciden estos temas no tiene solamente un valor cosmético. La confianza es el centro de gravedad del sistema de justicia.

Además de su vínculo con la idea de legitimidad, la confianza tiene otras fortalezas conceptuales. Por un lado, la confianza está asociada a la solidez del tejido social²⁶ así como a la calidad de las relaciones interpersonales²⁷. Finalmente, la confianza en las instituciones es un buen indicador para predecir el apego voluntario de los ciudadanos a las reglas. En efecto, los estudios en psicología social han encontrado que la confianza percibida de los ciudadanos sobre sus autoridades de justicia es lo que mejor anticipa la decisión de hombres y mujeres de sujetarse a la ley²⁸. Este hallazgo no es menor y contiene una directriz de política pública esencial para la construcción de un Estado de Derecho en México.

En un Estado de Derecho se espera observar dos fenómenos: que exista un respeto generalizado de las reglas y, en segundo lugar, que frente a la violación de estas reglas exista una probabilidad razonable de que el transgresor sea castigado, independientemente de su estatus social²⁹. La fórmula para lograr tal Estado de Derecho es entonces: regularidad en el respeto de la ley

junto con predictibilidad e igualdad de la sanción ante las violaciones. En contraste, un país con alta desobediencia y altos niveles de impunidad coquetea con un caos social, mientras que un gobierno que enfrenta desobediencia generalizada pero sanciona sólo a algunos de manera selectiva y en razón de su poder político o económico se asemeja a un gobierno autócrata. Ese segundo escenario es al que se parece México.

En el contexto nacional actual, parece indispensable explorar la forma de fortalecer el Estado de Derecho a través de la construcción de instituciones que inspiren confianza ciudadana para lograr mayores niveles de apego voluntario a la ley. El camino recorrido desde 1995 hasta ahora ha sido distinto. De cara a los altos índices de violencia y de impunidad, el sistema de justicia se ha orientado a atacar un solo lado de la ecuación: el de elevar la probabilidad de sancionar a quienes cometen delitos³⁰. Lamentablemente, esta estrategia ha sido implementada de forma equivocada. Así, el incremento de penas fue acompañado por la aprobación de políticas que daban facilidades a las policías para acusar a alguien, como son el uso del arraigo, la reducción de requisitos para dar inicio a un juicio penal y, finalmente, la ampliación de delitos que merecían prisión preventiva, esto es, la posibilidad de mantener detenida a una persona durante todo su juicio, sin que haya sido objeto de una sentencia condenatoria. En suma, se optó por una estrategia de "mano dura".

Si bien la tendencia consistente en dar concesiones a la policía y a las Fiscalías para facilitar la investigación y la acusación, se ha equilibrado con políticas más protectoras de las personas detenidas y acusadas, llamadas "garantistas", la estrategia de "mano dura" continúa por el lado de las sanciones. Nuestros

²⁶ Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000).

²⁷ John Gottman, *The Science of Trust: Emotional Attunement for Couples* (New York: N.W. Norton & Company, 2011).

²⁸ Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

²⁹ Esta definición de Estado de Derecho, así como las ideas que se desarrollan en los párrafos restantes de la sección, se basa en: Ana Laura Magaloni, *Ponencia realizada durante la presentación en México de la traducción al libro de Tom R. Tyler, Why People Obey the Law*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 23 de febrero de 2015. Si bien complementamos con citas y argumentos adicionales a los presentados por Magaloni verbalmente, el corazón de los argumentos se inspira en sus ideas.

³⁰ A partir de 1995, las penas de delitos federales y locales aumentaron sensiblemente. Ver: Marcelo Bergman, "El crecimiento del delito en Latinoamérica: Delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos", *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, núm. 9 (2009), así como Marcelo Bergman y Fernando Cafferata, "Procuración de justicia en las entidades federativas: Gasto fiscal y eficacia de las procuradurías estatales", *Volumen Temático, Seguridad pública en México, Gestión y Política Pública*, (2013): 157-194

legisladores federales han aprobado penas acumulativas que permiten condenar a una sola persona a varios cientos de años de cárcel, sin darse cuenta de que esta estrategia no reduce la impunidad, sino que sólo castiga más severamente al puñado de individuos que el sistema logra detener.

Las limitaciones de las políticas públicas de corte punitivo se pueden evaluar a la luz de la lectura combinada de dos teorías: la teoría de la elección racional y la teoría de la racionalidad limitada. Según la primera teoría, las personas se comportan en atención a un cálculo de costo-beneficio que toma en cuenta la severidad de la sanción y la probabilidad de que dicha sanción sea efectivamente aplicada. Así, más años de prisión o mayor probabilidad de ser atrapado pueden influir como elementos de disuasión³¹. La lógica de tal argumento es difícil de resistir y por tanto, no es una casualidad que ésta sea una teoría relativamente popular. Sin embargo, muchos conservan de esta teoría solamente el aspecto del aumento de las penas. La sutileza que escapa al ojo inexperto consiste en comprender que, en términos de disuasión, es más importante elevar la probabilidad de atrapar a los responsables de los delitos que elevar las penas. Por ejemplo, es mucho más importante fortalecer los métodos de investigación científica de la policía y ampliar su cobertura, que duplicar o triplicar la pena asignada a cualquier delito. La primera estrategia requiere enormes esfuerzos presupuestales y de rediseño institucional mientras que la segunda opción se logra con cambiar algunas sílabas en un procesador de palabras. La oferta de política pública mexicana ha cedido a la tentación de la segunda avenida, la de elevar penas antes que reformar de fondo a las instituciones. Esto es comprensible porque es más fácil cambiar penalidades de un plumazo que refundar las instituciones del país.

Otro cuerpo teórico que nos ayuda a entender los límites de las políticas de “mano dura” para abatir la impunidad se encuentra en los estudios denominados de “racionalidad limitada”. Según esta investigación, un individuo promedio no puede evaluar el costo de delinquir de forma objetiva.³² De hecho, las personas comunes y corrientes suelen desconocer el catálogo de delitos y sus penas respectivas. Nuestro lector probablemente se encuentre dentro de este grupo, es decir, en desconocimiento de la penalidad que toca a los delitos comunes en la jurisdicción en la que vive.

Más aún, en general, le es imposible a uno asignar una probabilidad de captura en caso de transgresión a la ley. Adicionalmente, según el mismo grupo de teorías, las personas tendemos a ser optimistas respecto al futuro y por tanto, es previsible que un transgresor de la ley sopesa favorablemente la probabilidad de tener éxito, tal y como sucede con un jugador de póker, quien puede saber en términos generales que “la casa” nunca pierde pero aun así, se percibe con posibilidades y talentos para ganar en el juego y por ello se anima a seguir jugando³³. El cúmulo de hallazgos de este tipo que documentan los límites de nuestra racionalidad mereció la entrega del Premio Nobel de Economía a Daniel Kahneman, psicólogo notable por su análisis sobre el proceso de toma de decisiones, en 2002. Sus estudios y los de sus colegas invitan a cuestionar la efectividad de las estrategias de disuasión basadas en el miedo a la sanción penal.

Así las cosas, conviene explorar las formas de fortalecer nuestro Estado de Derecho desde el lado de la ecuación que trata de inspirar conductas apegadas a la legalidad. De ahí nuestra propuesta de usar niveles de confianza como medida de calidad de la justicia. Medir qué tan confiables son nuestros policías, fiscales, detectives y jueces es indispensable, si aceptamos la idea de que la confianza es un ingrediente que revela la legitimidad con la que cuenta un Estado y que además favorece el cumplimiento de la ley.

Finalmente, cabe destacar que con este Índice de confianza en la justicia penal, buscamos que los administradores en todo el país tengan información que los anime a encontrar soluciones y mejores prácticas en estados que son evaluados satisfactoriamente.

CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL

Los datos para construir el Índice de confianza en la justicia penal propuesto en este documento fueron recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), ejercicio que se lleva a cabo en todo el país cada año desde 2011. Esta encuesta, que se aplica a personas mayores de 18 años, hayan sido o no víctimas de un delito, mide su nivel de confianza hacia diferentes autoridades.

³¹ Gary S. Becker, “Crime and punishment: An economic approach”, *Journal of Political Economy*, núm. 76 (1968): 169-217.

³² Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Rational Choice and the Framing of Decisions”, *The Journal of Business*, núm. 59 (1986): S251-S278.

³³ Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Judgment under uncertainty: Heuristics and biases”, *Science*, núm. 185 (1974): 1124-1131.

Las autoridades incluidas en el Índice que proponemos son la policía estatal, la policía ministerial, el ministerio público o fiscales, y los jueces. Las autoridades federales, como el Ejército, la Marina, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República (PGR) no se toman en cuenta porque lo que se busca con el Índice es comparar el desempeño de las entidades federativas en lo referente al sistema de justicia. De la misma manera, policías de tránsito y policías municipales fueron excluidas del Índice por ser un ámbito de gestión bajo la responsabilidad de los ayuntamientos en la mayoría de las entidades federativas³⁴. Sin embargo, como lo discutiremos en una sección posterior, la percepción sobre policías de tránsito y municipales guarda una relación importante con la opinión de la población acerca de las autoridades que incluimos en el Índice y entender esta relación es importante en el diseño de políticas públicas.

AUTORIDADES ESTATALES INCLUIDAS EN EL ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL

Policía estatal.- Participa en acciones y políticas públicas de prevención del delito. Sus elementos son las autoridades que toman parte en el mayor número de detenciones, debido a que son ellos quienes típicamente aprehenden a un ciudadano en caso de flagrancia. Finalmente, también son ellos que dan la primera respuesta en caso de un delito que requiera la preservación de la escena del crimen o lugar de los hechos.

Policía Ministerial.- La policía Ministerial o policía Judicial es la autoridad encargada de dar seguimiento a la investigación de delitos y está subordinada a un Fiscal o Ministerio Público de las procuradurías estatales.

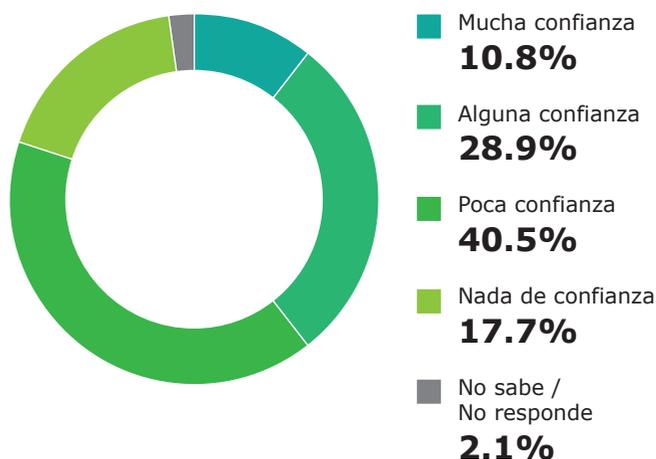
El Ministerio Público.- Está compuesto por: agentes del Ministerio Público, Fiscalía y fiscales. Ellos son los responsables de dirigir la investigación criminal y son también quienes deciden llevar a juicio o no a una persona, además de que representan la parte acusadora en los juicios penales.

Jueces.- Son los responsables de dos decisiones fundamentales en el sistema de justicia penal: la de iniciar un juicio y la de condenar a una persona bajo proceso (imputado). Todo esto a partir de las pruebas presentadas por los fiscales y agentes del Ministerio Público.

La pregunta del cuestionario de la Envepe que usamos en la construcción de nuestro indicador es: "¿Cuánta confianza le inspira la (el) (AUTORIDAD)?", la cual sólo se aplica a las personas que admitieron conocer o identificar a dicha autoridad. El Índice incluye las percepciones de toda persona mayor de 18 años encuestada, independientemente de que haya sido víctima de un delito o no.

Existen otras variables en la Envepe, como la percepción de corrupción, la percepción de desempeño, o incluso la percepción sobre la disposición de la autoridad para ayudar en casos de inseguridad o violencia, y todas indican grados de confianza que la población siente hacia las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia en el país. Sin embargo, decidimos utilizar esa pregunta en específico para medir confianza porque es la más directa.

Las respuestas a esta pregunta (o sea, los niveles de confianza) que se incluyen en la Envepe son: "mucha", "alguna", "poca" y "nada". Nuestro Índice se calcula con base en la confianza que llamamos "neta", es decir, la diferencia entre "mucha" y "nada" de confianza. Así, podemos tomar el ejemplo de una determinada entidad, la cual, en determinado año, presentaría los siguientes porcentajes de confianza en una autoridad dada:



La cifra utilizada en nuestro Índice es la diferencia entre "mucha" y "nada", que en este caso da como resultado:

$$10.8 - 17.7 = -6.9$$

³⁴ Además de los estados que han optado por el llamado Mando Único, el resto de las policías Preventivas Municipales y de Tránsito sólo llegan a estar bajo el mando del gobernador en casos considerados de fuerza mayor o alteración grave del orden público en atención al Artículo 115, fracción VII de la CPEUM.

Si la diferencia es negativa, como en el ejemplo, significa que hay más personas que desconfían en esa autoridad que quienes manifiestan tener mucha confianza en la misma³⁵.

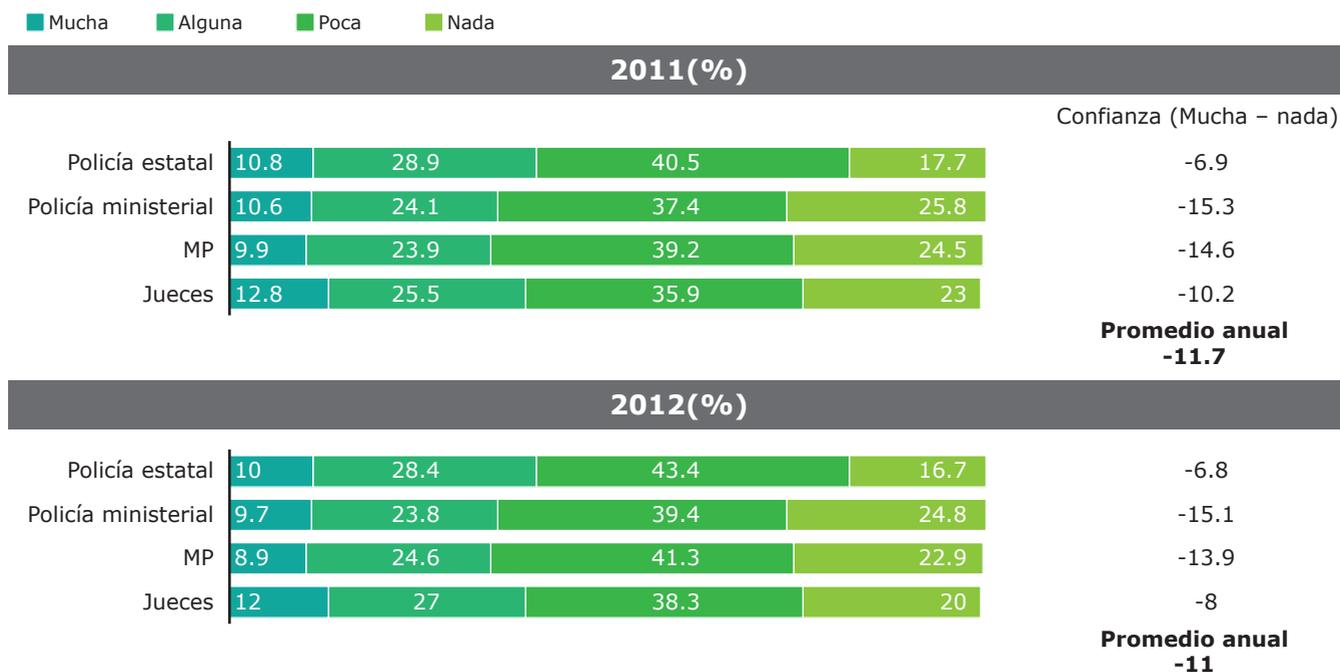
Pese a que es común agrupar las opciones “muchas” y “alguna” para contrastar con la suma de “poca” y “nada”³⁶, en este documento tomamos la decisión de polarizar los niveles de confianza y de esta forma sólo centrarnos en los extremos. En efecto, estimamos que el fraseo de las opciones “alguna” y “poca” no es suficientemente claro, por lo que no permite hacer una obvia distinción entre ambas elecciones. ¿Cuánta diferencia puede haber entre “alguna” y “poca” confianza cuando en ocasiones estas palabras pueden utilizarse como sinónimos? Adicionalmente, consideramos prioritario que las autoridades se esfuercen por dar un servicio óptimo, para que cada vez menos gente opine que no confía “nada” en las autoridades y, en cambio, más personas manifiesten tener “muchas” confianza en las mismas.

Una vez computados los niveles de confianza neta en las cuatro instituciones de justicia que identificamos, el Índice se calcula promediándolos, es decir, ponderando el nivel de confianza en cada una de las instituciones incluidas en el Índice con el mismo peso.

ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL A NIVEL NACIONAL

En la **Figura 1.1** presentamos los resultados del Índice de confianza en la justicia con los datos agregados a nivel nacional. Recordamos que los datos presentados se refieren a las autoridades bajo el mando de las entidades federativas y excluye a las autoridades federales. Es por tanto un agregado de los niveles de confianza de los mexicanos sobre autoridades estatales y por ello no podría considerarse como un indicador de confianza sobre la justicia federal.

Figura 1.1. Cálculo del Índice de confianza del sistema de justicia con datos a nivel nacional (2011-2015)



³⁵ Así, los resultados posibles oscilan entre -100 y 100, en contextos donde todos desconfían totalmente —es decir, responden no tener “nada” de confianza en las autoridades, de manera que se restaría 0 (“muchas”) menos 100 (“nada”) — o todos confían totalmente (de manera que se restaría 100 (“muchas”) menos 0 (“nada”).

³⁶ De hecho, así lo ha hecho el propio Inegi en sus comunicados de prensa sobre la Envepe. Ver, por ejemplo: Inegi, “Boletín de prensa núm. 395/15”, 30 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015).

2013(%)					
Policía estatal	11.6	31.5	40.3	15.1	-3.5
Policía ministerial	11.9	27.3	36.2	22.6	-10.7
MP	11.1	29	39.3	18.6	-7.6
Jueces	14.9	30.4	35.2	17	-2.1
					Promedio anual -6
2014(%)					
Policía estatal	13.7	30.4	40.3	14.4	-0.7
Policía ministerial	15.5	27	36	19.9	-4.3
MP	13.5	28.4	38.1	18.5	-5
Jueces	15.87	31.5	34.8	15.94	-0.1
					Promedio anual -2.5
2015(%)					
Policía estatal	13.5	29.0	39.6	16.5	-3.0
Policía ministerial	16.2	26.2	34.2	21.3	-5.1
MP	14.0	27.4	36.9	19.6	-5.6
Jueces	17.7	28.5	34.4	17.0	0.7
					Promedio anual -3.2

Nota: Estos porcentajes no incluyen a quienes contestaron "no sabe/no responde". Los cálculos pueden variar debido al número de decimales que se muestran en la tabla. **Fuente:** Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Es interesante observar que las autoridades que generalmente merecen los menores niveles de confianza son aquellas que pertenecen a las procuradurías locales. Los Ministerios Públicos, que en ocasiones se denominan fiscalías, así como la policía ministerial, antes llamada policía judicial, presentan la menor proporción de ciudadanos que les merece mucha confianza. Reconocer este patrón y confirmar que, en los ojos de los ciudadanos, existen niveles diferenciados de credibilidad por instituciones es importante ya que sugiere que el desempeño de éstas puede afectar sus niveles de confianza respectivos. Las diferencias entre los niveles de confianza en las autoridades representan además información útil para orientar la política pública y entender dónde podrían estar las prioridades de fortalecimiento institucional.

Otra conclusión que es posible extraer del recuadro es que en el agregado se registró una tendencia positiva en la percepción de confianza de las instituciones de justicia locales entre 2011 y 2014, ya que como vemos, en este periodo el Índice de confianza en la justicia penal se fue acercando hacia un

número positivo, pues el valor del Índice transitó de -11.7 a -2.5. Para 2015 el Índice volvió a bajar, hasta llegar a -3.2. No obstante, este valor sigue siendo mayor al registrado en 2011, lo que quiere decir que hay menos distancia entre el porcentaje de personas que no confían en las autoridades de seguridad y justicia y aquellas que tienen un alto nivel de confianza. El promedio nacional para el periodo completo es de -6.9, lo que quiere decir que nuestro sistema de justicia, en su conjunto, es percibido por los ciudadanos con desconfianza. En la siguiente sección hacemos la comparación de niveles de confianza entre estados en el territorio nacional.

COMPARACIONES DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

La **Figura 1.2** muestra la posición de las entidades federativas respecto del Índice de confianza en la justicia penal. De acuerdo con la gráfica, en un extremo se encuentran Yucatán (12.1), Zacatecas (6.9) y Guanajuato (6.8) como los estados cuyos sistemas de justicia más confianza inspiran en sus ciudadanos. En el otro extremo,

Figura 1.2. Posición de las entidades federativas con base en el Índice de confianza en la justicia (2011-2015) %



Nota: El Índice de confianza en la justicia incluye a la Policía Estatal, Policía Ministerial, Jueces y Ministerios Públicos. Se calcula como la diferencia entre “mucho” y “nada” de confianza.

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

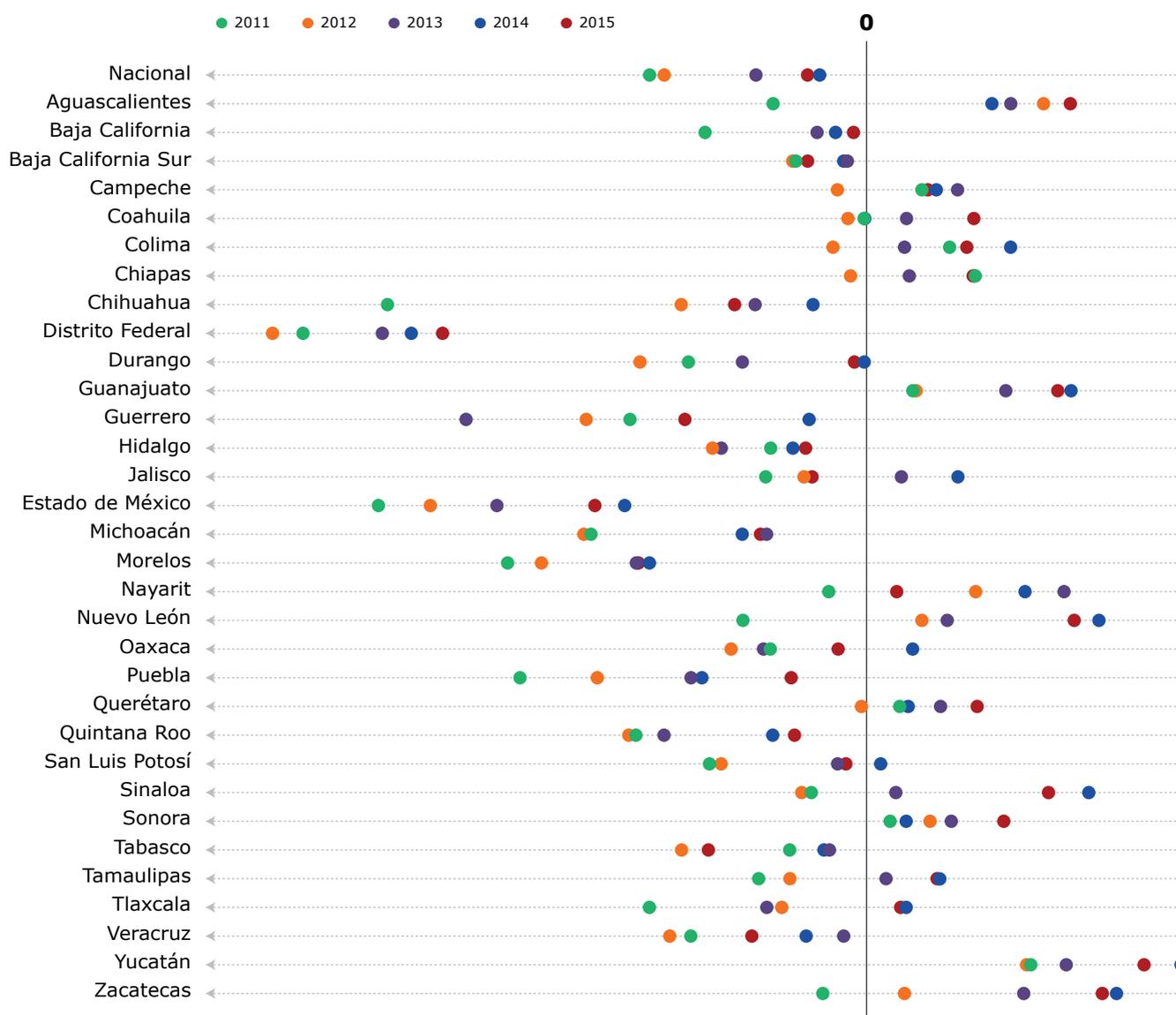
observamos a las siguientes entidades: Distrito Federal (-27.3), Estado de México (-19.6) y Morelos (-14.7), donde existe escasa confianza ciudadana.

La comparación de los Índices de confianza entre estados de la República nos reporta algunas buenas noticias. En primer término, los Índices de confianza registran importantes variaciones entre estados. Esto sugiere que el país no es un ente monolítico en cuanto a la percepción ciudadana sobre la calidad de nuestras instituciones de justicia penal. Las diferencias obligan a pensar que algunos

estados presumiblemente observan buenas prácticas institucionales y que por tanto es posible aprender de ellos. Nos hace presumir también que existen diferencias en la oferta de política pública en el país.

En segundo término, 13 entidades reportan cifras positivas en su Índice de percepción de confianza en el sistema de justicia en el periodo analizado. Esto quiere decir, como explicamos anteriormente, que en éstas el porcentaje de ciudadanos que confían en el conjunto de autoridades del sistema de justicia es mayor a la proporción de habitantes

Figura 1.3. Variaciones en el Índice de confianza en la justicia penal por entidad federativa (2011-2015)



Nota: El Índice de confianza en la justicia incluye a la Policía Estatal, Policía Ministerial, Jueces y Ministerios Públicos. Se calcula como la diferencia entre "mucho" y "nada" de confianza.

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envepe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

que desconfían de sus instituciones. El hallazgo es alentador porque implica que la aspiración de contar con instituciones de justicia en las que confiemos es realista. Quiere decir que esta meta no es un sueño y que dicho objetivo ya se está materializando en México.

Sin embargo, como ya lo señalamos en la sección anterior, la media nacional del Índice para el periodo 2011-2015 es de -6.9 y niveles de confianza negativos constituyen sin duda el escenario más común, ya que 19 entidades tuvieron un puntaje negativo.

Ahora bien, la **Figura 1.2** es solamente una fotografía que compara entidades federativas en un periodo. Es importante también ver las tendencias a lo largo del tiempo dentro de los estados mismos.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL EN ENTIDADES FEDERATIVAS

En la sección anterior presentamos el Índice de confianza en la justicia penal para un periodo dado. Esta sección presenta datos complementarios y analiza las

variaciones en el tiempo de la medida de confianza para cada entidad.

La **Figura 1.3** presenta una gráfica en donde se observa el movimiento en los últimos cinco años del Índice de confianza en la justicia penal por entidades. Cada punto de color representa el Índice de una entidad para un año dado. Podemos ver los movimientos de mejoría o retroceso en los niveles de confianza de cada estado de la República. Los movimientos hacia la derecha son positivos mientras que los movimientos hacia la izquierda son negativos.

Aquí es posible contar otra historia, quizás una más importante, porque independientemente del posicionamiento de cada entidad en comparación con las otras, detectamos estados que experimentan cambios positivos a lo largo del tiempo. De hecho, casi todos los estados presentan avances, pero algunos lo hacen en mayor grado que otros. Son estas grandes zancadas hacia un incremento de confianza las que deben motivarnos a estudiar posibles innovaciones de política pública. En otras palabras, tales cambios nos permiten creer que es posible modificar la calidad de nuestras policías, procuradurías y procesos penales.

Como vemos en la **Figura 1.3**, algunos estados sufren una suerte de estancamiento relativo entre años, mientras que otras entidades presentan grandes movimientos. Chihuahua y Nuevo León son dos de los casos más sobresalientes en incrementos de confianza en las instituciones de justicia. En Chihuahua, el Índice de confianza subió de -25.9 a -7.1 entre 2011 y 2015, mientras que en Nuevo León subió de -6.7 a 11.2.

Una pregunta obligada es ¿qué políticas públicas relacionadas con justicia implementaron Chihuahua y Nuevo León en el periodo analizado? Sabemos que Chihuahua y Nuevo León fueron estados pioneros en la reforma de sus sistemas de justicia penal, al transitar de un sistema inquisitivo o mixto a uno de corte acusatorio.

No existen aún estudios sistemáticos e independientes que ayuden a entender a detalle el impacto de la reforma al sistema de justicia penal³⁷. Por su parte, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) ha medido el avance en la implementación de la reforma, aunque todavía no ha publicado datos sobre el impacto de la misma³⁸.

A pesar de la falta de estudios publicados, para el caso de Chihuahua existe la percepción en la comunidad especializada en este tipo de reformas de que el proceso en Chihuahua es uno de los más exitosos. Así, una de las autoras de este reporte visitó en 2007 la capital de Chihuahua para documentar las transformaciones en sus policías de primera respuesta, en sus procuradurías, en sus servicios periciales y en sus procesos penales. De las entrevistas realizadas durante la visita y de la observación directa de los procesos de operación de policías, fiscales y jueces, no parecía haber duda de la transformación de fondo de las instituciones del estado.

Del lado de la investigación, en Chihuahua se crearon servicios periciales que hoy son el modelo nacional y que ofrecen servicios, incluso, a las autoridades federales. Por otro lado, la transformación de las agencias del Ministerio Público fue radical, ya que se generaron procesos de mediación y solución alterna de conflictos penales con capacidad para resolver más de dos terceras partes de los casos de manera negociada entre víctimas y acusados. Además, se crearon protocolos para atender de forma diferenciada a los delitos que no era posible perseguir con una investigación criminal basada en casos individuales. Al respecto, se diseñaron formas de combatir delitos, tales como el robo en transporte público, a partir del análisis estadístico: estudiando patrones de ocurrencia para confeccionar operativos o medidas preventivas en vez de lanzarse a investigar cada pequeño robo, lo cual es un enfoque tradicional, y probablemente equivocado, de pesquisa criminal. Finalmente, se crearon protocolos de investigación específicos para la atención de mujeres víctimas de delitos violentos y se creó una oficina especial de atención a víctimas que fue pionera en el país. La puerta de entrada al sistema, esto es, el sistema de denuncia del crimen en agencias del Ministerio Público, se transformó para convertirse en un servicio similar al que prestan los bancos a sus clientes, con sillas cómodas, esperas razonables y cubículos privados.

Por el lado de la judicialización, se instalaron los procesos de corte acusatorio que consisten, entre otras medidas, en implementar juicios orales, en los que las decisiones judiciales se toman en audiencias públicas que son mucho más rápidas y comprensibles que los procesos escritos que remplazaron. Estas audiencias públicas con presencia de ciudadanos son un elemento clave de rendición de cuentas en el área de la justicia. Además, en el nuevo sistema existe la posibilidad de terminar los juicios de una forma más rápida a través de una ruta denominada "juicio abreviado", dejando los juicios de larga duración como rutas realmente excepcionales.

³⁷ En los últimos dos años, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) se ha dedicado a evaluar el rubro de planeación de la reforma del sistema de justicia penal acusatorio en las entidades federativas. Bajo este rubro, Chihuahua aparece en el primer lugar nacional mientras que Nuevo León aparece en segundo lugar. Queda pendiente una evaluación de resultados y de impacto de la reforma en todas las entidades. Ver: CIDAC, *Reporte de hallazgos: Para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación el nuevo sistema de justicia penal en México* (2013).

³⁸ Setec, *Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas*, 2015. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015).

Por su parte, Nuevo León implementó una reforma similar a la de Chihuahua en la que las autoridades locales fortalecieron las capacidades de investigación criminal de las procuradurías e implementaron los juicios orales. Junto con Chihuahua, esta entidad fue una de las pioneras en iniciar las reformas hacia el sistema acusatorio, aún antes de que éstas fuesen un mandato federal. Pero además de la reforma en procuradurías y procesos judiciales, recientemente Nuevo León llevó a cabo una reforma policial que aspira a fungir como un modelo a replicar. Evidencia anecdótica apunta al rol preponderante

que jugó un grupo de empresarios en la creación de la denominada Fuerza Civil, al comprometer una buena parte de sus departamentos de recursos humanos para diseñar el reclutamiento, la capacitación y de diseño de la carrera de dicho cuerpo. Esta reforma podría ser el factor determinante que explica el aumento significativo en el Índice de confianza de Nuevo León.

La siguiente tabla en la **Figura 1.4** presenta las cifras relacionadas con nuestro Índice de confianza en la justicia penal por estado, entre 2011 y 2015.

Figura 1.4. Tabla de evolución en el Índice de confianza en el sistema de justicia por entidad federativa (2011-2015) %

MUCHA-NADA CONFIANZA: POLICÍA ESTATAL, POLICÍA MINISTERIAL, MP Y JUECES

	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	-11.7	-10.9	-6.0	-2.5	-3.2
Aguascalientes	-5.1	9.6	7.8	6.8	11.0
Baja California	-8.7	-8.7	-2.7	-1.7	-0.7
Baja California Sur	-3.8	-4.0	-1.0	-1.2	-3.2
Campeche	3.0	-1.6	4.9	3.8	3.3
Coahuila	-0.1	-1.0	2.2	-0.1	5.8
Colima	4.5	-1.8	2.1	7.8	5.4
Chiapas	5.9	-0.9	2.3	5.9	5.8
Chihuahua	-25.9	-10.0	-6.0	-2.9	-7.1
Distrito Federal	-30.5	-32.1	-26.2	-24.6	-22.9
Durango	-9.6	-12.3	-6.7	-0.1	-0.7
Guanajuato	2.5	2.7	7.5	11.1	10.3
Guerrero	-12.8	-15.2	-21.7	-3.1	-9.8
Hidalgo	-5.2	-8.3	-7.9	-4.0	-3.3
Jalisco	-5.5	-3.4	1.9	4.9	-2.9
Estado de México	-26.4	-23.6	-20.0	-13.1	-14.7
Michoacán	-14.9	-15.3	-5.4	-6.7	-5.7
Morelos	-19.4	-17.6	-12.5	-11.8	-12.3
Nayarit	-2.0	5.9	10.7	8.6	1.6
Nuevo León	-6.7	3.0	4.4	12.6	11.2
Oaxaca	-5.2	-7.3	-5.6	2.5	-1.5
Puebla	-18.8	-14.6	-9.5	-8.9	-4.1
Querétaro	1.8	-0.3	4.0	2.2	6.0
Quintana Roo	-12.5	-12.9	-11.0	-5.1	-3.9
San Luis Potosí	-8.5	-7.9	-1.6	0.8	-1.1
Sinaloa	-3.0	-3.5	1.6	12.0	9.8
Sonora	1.3	3.4	4.6	2.1	7.4
Tabasco	-4.2	-10.0	-2.0	-2.3	-8.6
Tamaulipas	-5.8	-4.1	1.0	4.0	3.8
Tlaxcala	-11.7	-4.6	-5.4	2.1	1.8
Veracruz	-9.5	-10.6	-1.2	-3.3	-6.2
Yucatán	8.9	8.7	10.8	17.0	15.0
Zacatecas	-2.4	2.1	8.5	13.5	12.8

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envepe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

DIFERENCIAS EN EL ÍNDICE DE CONFIANZA EN LA JUSTICIA PENAL POR TIPOS DE POBLACIÓN

Como ya lo mencionamos, Naciones Unidas ha sugerido tomar en cuenta las poblaciones consideradas como vulnerables a la hora de medir la evolución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En esta sección describimos los resultados del análisis de diferencias entre las poblaciones sobre las cuales tenemos datos.

En primer lugar, las diferencias de confianza en la justicia entre hombres y mujeres son mínimas. Sólo unos cuantos estados presentan diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos. Adicionalmente, conviene enfatizar que cuando encontramos una diferencia entre mujeres y hombres en su percepción de confianza, el tamaño de la diferencia es pequeño.

Naciones Unidas ha sugerido tomar en cuenta las poblaciones consideradas como vulnerables a la hora de medir la evolución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lamentablemente, la Envepe, que tomamos como fuente para evaluar la confianza ciudadana en las instituciones de justicia, no contempla en su diseño la categorización de los encuestados por condición indígena o por condición de discapacidad. De forma similar, tampoco incorpora reactivos que permitan identificar a los encuestados por nivel socioeconómico. Finalmente, la encuesta excluye de su muestra a personas menores de 18 años. De esta manera, con la Envepe es imposible conocer las valoraciones de confianza de estos grupos. En contraste, en Brasil, el Índice de Confianza en la Justicia (ICJBrasil) permite medir el nivel de confianza en las instituciones por grupos étnicos, y se ha encontrado que los blancos confían más en el poder judicial que los negros, mulatos o indígenas³⁹. Sería ideal poder hacer este mismo tipo de análisis en México, ya que es posible que grupos de población en situación de vulnerabilidad lleguen a ser tratadas de forma más desfavorable que otros grupos.

¿CÓMO PODRÍA ELEVARSE LA CONFIANZA?

Como lo mencionamos en la introducción del documento, diferentes factores pueden tener un impacto en el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones de justicia penal. Es decir, anticipamos que la confianza se construye de manera compleja. Algunos de estos factores son "exógenos" a las mismas instituciones de justicia. Por ejemplo, los índices de violencia o delincuencia podrían muy bien explicar parte de las variaciones en la confianza ciudadana en las instituciones que se perciben entre estados. También es razonable imaginar que quienes han sido víctimas de delitos tenderán a reportar menores niveles de confianza. Finalmente, podemos asumir que variables sociodemográficas como el sexo, la edad o el nivel socioeconómico podrían influir en la confianza ciudadana en la justicia penal.

Es lógico suponer que estos factores "exógenos" explican en parte las diferencias que se observan en los niveles de confianza ciudadana. Sin embargo, como lo muestra la **Figura 1.1**, en un mismo estado en un año dado, se registran importantes variaciones del nivel de confianza entre instituciones de justicia. Estas variaciones sugieren que existen factores "endógenos" a las instituciones

de justicia que pueden influir en el nivel de confianza de los ciudadanos hacia ellas. Como lo hemos asumido desde el principio de este capítulo, es probable que la eficacia de las instituciones de justicia impacte en la confianza que los ciudadanos construyen acerca de éstas, como también podría influir su nivel de legitimidad.

Dado que la confianza puede explicarse a partir de múltiples dimensiones, será importante entablar un estudio más detallado que investigue los predictores de la confianza. Este tipo de investigación requiere de modelos estadísticos que permitan aislar los cambios en confianza que aportan un espectro de variables. Si bien este documento no pretende volverse un estudio académico sobre la construcción de confianza, nos parece importante hacer un análisis exploratorio sobre la relación entre percepciones de confianza y percepciones de corrupción de las instituciones de justicia, elemento que podría ser considerado una proxy de su nivel de legitimidad⁴⁰.

³⁹ ICJBrasil, disponible en: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>

⁴⁰ Dado los datos que usamos, la percepción de corrupción depende de la definición subjetiva que cada encuestado dé al término. Según Robert Klitgaard, en su obra: *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1991), la corrupción puede definirse como el uso de recursos públicos para fines personales.

Para analizar la relación entre confianza y corrupción, podemos utilizar datos de la Envipe, cuyo cuestionario contiene preguntas sobre la percepción que tienen los encuestados acerca del nivel de corrupción de las diferentes autoridades del sistema de justicia. Encontramos que a mayor nivel de confianza, menor será la percepción de corrupción, y viceversa. Esta asociación se observa, sin ambigüedades, en cada estado, en cada año y para cada autoridad⁴¹. Por lo tanto, podríamos asumir que una política de combate a la corrupción en las instituciones de justicia podría tener un impacto positivo sobre la confianza ciudadana.

Ahora bien, suponiendo que pudiéramos concluir que combatir la corrupción que percibe el público fuese prioritario, otra pregunta sería: ¿con qué autoridad empezariamos estas políticas anticorrupción? Sobre este punto, encontramos que las agencias de Ministerio Público parecen ser los lugares por donde empezar. Esto es así porque descubrimos que, de todas las autoridades estatales incluidas en nuestro Índice, es el Ministerio Público donde los niveles de confianza presentan una mayor varianza. Esto no quiere decir que sea la autoridad peor evaluada en términos de un promedio final⁴², sino la que presenta las mayores diferencias de evaluación ciudadana entre estados en la serie de tiempo analizada, así como dentro de un mismo estado a lo largo de los años⁴³.

Interpretamos que la variabilidad de los niveles de confianza en el Ministerio Público implica que es en esta institución donde una innovación de política pública se dejaría sentir con mayor impacto. Así las cosas, de todas las variantes de la reforma de la justicia penal en el país, deberíamos buscar aquellas

que enfatizan una reforma de gestión que minimice la corrupción en fiscalías.

Por otra parte, encontramos que aumentar los niveles de confianza ciudadana en las policías de primer contacto podría permitir el aumento de los niveles de confianza de las otras instituciones de justicia. Como explicamos al principio, no incluimos a las policías municipales y de tránsito en nuestro Índice porque no son autoridades estatales. Sin embargo, al realizar un análisis de componentes principales⁴⁴ incluyendo a estas autoridades, encontramos que la percepción que un individuo guarda de la policía de tránsito, o con la policía preventiva o municipal está íntimamente asociada o relacionada con el grado de confianza que reportará para el resto de las autoridades.

El resultado anterior implica que las percepciones relacionadas con las policías y el resto de las autoridades están correlacionadas: es decir, se mueven juntas. Al respecto, no podemos llegar al punto de decir que la percepción de confianza en las policías es un factor de causalidad en la percepción de confianza de otras autoridades, lo que observamos es simplemente una asociación. Sin embargo, creemos que es posible que sea la opinión sobre las policías la que preceda las otras percepciones. En efecto, siendo las policías la autoridad de primera respuesta y con la que más frecuentemente tienen contacto los ciudadanos, anticipamos que la calidad de estas interacciones permea la percepción sobre instituciones de contacto ciudadano más improbable. Si esto es así, podríamos imaginar un fenómeno que llamaremos “de anclaje” que significa que si un individuo desconfía de la policía de tránsito, tenderá a desconfiar del resto

41 Utilizamos una regresión logística ordenada donde la variable dependiente es la confianza en la autoridad (el nivel “mucho” confianza) y la variable independiente es si la autoridad es percibida como corrupta (sí/no). Se encontró que la relación entre confianza y corrupción es notable: si una persona considera que la autoridad no es corrupta, la probabilidad de que confíe mucho en ésta se eleva por encima de 30 por ciento. En el caso de los jueces, si se percibe que no son corruptos, la probabilidad de que se tenga “mucho” confianza es de 39.4 por ciento, para la policía Ministerial este porcentaje asciende a 34, para el MP a 31, y a la policía Ministerial a 30.6, con un intervalo de confianza de 95 por ciento.

42 Por ejemplo, dos autoridades pueden haber sido evaluadas con un promedio de 6 en una escala del uno al diez. La primera autoridad pudo haber obtenido todas sus calificaciones con 6, mientras que la segunda pudo haber obtenido una evaluación con igual cantidad de cifras dos y diez. En este ejemplo, a pesar de que ambas autoridades obtienen calificaciones de 6, la segunda autoridad representa aquella cuyos niveles de confianza presentan mayor varianza.

43 Además, después de la policía Estatal, el MP es la autoridad que presenta mayor varianza en el porcentaje de percepción de corrupción, medido a través de los tabulados básicos publicados por el Inegi, entre 2012 y 2015.

44 Para este análisis usamos el método de componentes principales que permite analizar el nivel de confianza para todas las autoridades de manera simultánea. Para determinar las variables (o componentes) que explican mayor proporción de la varianza de los datos, debemos fijarnos en dos pruebas estadísticas. Primero, el componente que tenga un valor-eigen mayor a 1 debe ser incorporado. En segundo lugar, cada valor-eigen explicará una proporción de la varianza total. En principio, a mayor varianza, mayor será el poder explicativo que tenga cada componente. En este ejercicio, que midió los niveles de confianza en seis autoridades (MP, policía Ministerial, policía Estatal, jueces, policía de Tránsito y policía Municipal), el componente 1 obtuvo un valor-eigen de 4.77 y una varianza total de 79.6 por ciento, por lo cual este componente explica virtualmente toda la varianza de los datos. El componente 2, por su parte, tiene un valor-eigen de 0.67, con lo cual explica otro 11.2 por ciento de la varianza de los datos. En el componente 1, los valores de las variables (por orden de importancia en cuanto al peso que tienen) son: MP (0.437), policía Ministerial (0.428), policía Estatal (0.4169), jueces (0.3986), policía de Tránsito (0.3879) y finalmente, policía Municipal (0.3777). Por otro lado, en el componente 2 las únicas autoridades con un peso positivo son la policía Municipal (0.5931) y de Tránsito (0.5265). Para las demás autoridades, los valores son los siguientes: jueces (-0.466), policía Ministerial (-0.2977), MP (-0.2554), y policía Estatal (-0.0083). Ver: I.T. Jolliffe, *Principal Component Analysis*, 2da Ed. (New York: Springer, 2002). Disponible en: [http://cda.psych.uiuc.edu/statistical_learning_course/Jolliffe%20I.%20Principal%20Component%20Analysis%20\(2ed.,%20Springer,%202002\)\(518s\)_MVsa_.pdf](http://cda.psych.uiuc.edu/statistical_learning_course/Jolliffe%20I.%20Principal%20Component%20Analysis%20(2ed.,%20Springer,%202002)(518s)_MVsa_.pdf) (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

de las autoridades, mientras que la relación inversa también se observará, en el sentido de que una persona que confía en la policía municipal tenderá a confiar en el resto de las autoridades. Esto no quiere decir que el nivel de confianza vaya a ser idéntico para las autoridades, pero sí significa que la percepción en las policías constituye, probablemente, una línea base y que afectará los niveles de confianza respecto de otras autoridades.

La hipótesis sobre la influencia de las percepciones de confianza en policías de primer contacto en la confianza en el resto de autoridades del sistema de justicia penal tiene una lógica intuitiva, tanto en razón del menor grado de complejidad de las tareas que llevan a cabo las policías como por la frecuencia de contactos entre ciudadanos y estas autoridades. Por el lado de las tareas, es razonable suponer que si no podemos convencernos de la capacidad de las policías, muy difícilmente podremos confiar en las capacidades técnicas de un funcionario encargado de tareas más complejas. Por el lado de la exposición entre ciudadanos y autoridades, es lógico pensar que la calidad de contactos frecuentes permea la percepción sobre la calidad de contactos menos frecuentes.

...no habrá reforma de la justicia que alcance a transformar las experiencias ciudadanas si no se atiende el tema policial como parte concomitante de estas reformas.

La conclusión que podemos extraer acerca de la importancia de los niveles de confianza en las policías de tránsito y municipales es que no habrá reforma de la justicia que alcance a transformar las experiencias ciudadanas si no se atiende el tema policial como parte concomitante de estas reformas. En otras palabras, una reforma de justicia que deje de lado a las policías tenderá al fracaso.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de las consideraciones hechas en este capítulo, podemos hacer varias recomendaciones de política pública.

Primero que nada, sugerimos que las autoridades usen el Índice de confianza en la justicia penal como

un indicador de resultado, que refleja la evaluación que hace una población amplia de usuarios y usuarios potenciales del sistema de justicia penal.

Adicionalmente, consideramos que sería deseable realizar un análisis de las reformas en justicia penal en aquellos estados que presentan altos niveles de confianza y en las entidades que han experimentado grandes mejoras en sus niveles de confianza. Estos estudios de caso nos pueden revelar las buenas prácticas que siguen los estados en esta área.

Por otra parte, como ya lo señalamos, en México, la falta de información de grupos que históricamente sufren desventajas podría subsanarse si el Inegi incluyera algunas preguntas o reactivos adicionales en la encuesta de victimización nacional. Si estas preguntas existieran, podríamos ahondar en pruebas de desigualdad, algo indispensable en la discusión sobre justicia en este país. Recomendamos entonces al Inegi incluir variables en futuras encuestas de victimización que permitan estudiar de forma diferenciada el trato que dan las autoridades de justicia a grupos en situación de vulnerabilidad.

La correlación inversa que encontramos entre confianza y percepción de corrupción debe animar a las autoridades a priorizar las políticas de control de corrupción en las instituciones de justicia. Este tema es crucial porque gran parte de la oferta de política pública en justicia en años recientes asume que la delincuencia que pone en jaque a las autoridades es la cometida por agentes externos. Sin

embargo, es enteramente posible que el delito más importante a combatir no sea el de la calle, sino el de casa, es decir la corrupción cometida por las propias autoridades en el ejercicio de sus funciones. Si a menor corrupción más confianza, una buena estrategia para el gobernador de una entidad sería la de comenzar por garantizar que el servicio público se desarrollara de manera honesta e imparcial.

Finalmente, consideramos que las autoridades estatales y federales deberían implementar reformas de justicia de abajo hacia arriba, comenzando por policías y siguiendo con agencias del Ministerio Público. En otras palabras, deberían seguir la ruta contraria a la utilizada para la actual Reforma del Sistema de Justicia Penal, cuya premisa es que puede tener éxito con sólo modificar el proceso judicial.

CONCLUSIONES

En este capítulo propusimos usar el concepto de confianza ciudadana en las instituciones de justicia como forma de medir la calidad de la misma. Argumentamos que la confianza es una medida de legitimidad y una forma de anticipar el apego a la ley por parte de los ciudadanos. Por estas razones estimamos que el indicador de confianza de las instituciones de justicia es un indicador de resultado.

Para construir nuestro Índice de confianza usamos los datos de la Envepe administrada por el Inegi desde 2011. A partir de estos datos calculamos los niveles de confianza neta asociados a la policía estatal, policía ministerial, ministerio público y jueces, tomando la diferencia entre la proporción de ciudadanos que expresan tener mucha confianza en una institución y el porcentaje de personas que afirman experimentar nada de confianza en esta autoridad, para luego promediarlos.

Un análisis del Índice de confianza visto como un promedio nacional nos reveló que las instituciones de justicia ganaron credibilidad entre 2011 y 2015. Sin embargo, al analizar el Índice entre entidades observamos diferencias importantes tanto en niveles de confianza entre estados, así como diferencias sustantivas a lo largo del tiempo dentro de una misma entidad. Por ejemplo, observamos que 13 estados de la República cuentan con un Índice de confianza promedio positivo para el periodo 2011-2015. Los estados con promedios más altos fueron: Yucatán (12.1), Zacatecas (6.9) y Guanajuato (6.8). Por otro lado, las entidades con los promedios más bajos son el Distrito Federal (-27.3), el Estado de México (-19.6) y Morelos (-14.7).

También observamos que la evolución de la confianza ciudadana a través del tiempo se manifestó de diferentes formas según las entidades. Algunos estados de la República mantienen una suerte de estancamiento en cuanto a sus niveles de confianza mientras otros muestran grandes evoluciones en la confianza ciudadana. Entre los estados que presentan cambios positivos a lo largo del tiempo, discutimos los casos de Chihuahua (de

-25.9 a -7.1 entre 2011 y 2015) y Nuevo León (de -6.7 a 11.2 en el mismo periodo).

Interpretamos como un evento positivo el hecho de que existan diferencias importantes entre estados y a lo largo del tiempo en el Índice de confianza en la justicia. Estas variaciones nos sugieren que el indicador es útil como forma de ubicar diversidad en la oferta de política pública entre entidades y en el tiempo, ya que asumimos que los movimientos están asociados al desempeño de las instituciones de justicia que son consideradas dentro del indicador.

Pudimos analizar la diferencia de los niveles de confianza entre mujeres y hombres. Al respecto, encontramos diferencias en algunos estados pero éstas no son de gran magnitud. Lamentablemente, las limitaciones de la Envepe nos impidieron analizar las variaciones en los niveles de confianza de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como lo serían los niños, personas con discapacidad o indígenas.

Exploramos también la relación entre variables de corrupción y confianza y encontramos una correlación estrecha entre éstas.

Relacionado con el punto anterior, en este capítulo discutimos los resultados del análisis de componentes principales asociado a la construcción de confianza. Lo que observamos es la importancia que tienen las percepciones sobre policías municipales y de tránsito en la construcción de la confianza en el resto de las instituciones. También detectamos que las percepciones sobre el Ministerio Público son particularmente importantes. A la luz de estos resultados y tomando en consideración la relación entre confianza y corrupción, sugerimos que entre las reformas a las instituciones de justicia, se tome en cuenta, como punto de partida diseños institucionales que reduzcan la probabilidad de que policías de base, fiscales y ministerios públicos se involucren en actos de corrupción. Creemos que ese tipo de políticas tenderá a rendir retornos muy valiosos que permitan elevar la confianza que nos inspiran estas instituciones.

2. HOMICIDIO

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

Las tasas de homicidio son una forma no sólo de cuantificar la violencia, sino también de sopesar la fortaleza del Estado y la viabilidad de las instituciones de justicia. Cuando un ciudadano muere de forma violenta en manos de un tercero, el Estado falla.

Sin duda, el acceso a una vida libre de violencia es un requerimiento fundamental en cualquier democracia. Una de las metas más claras de todo pacto social, desde una perspectiva teórica, es la de proteger la vida y canalizar formas violentas de resolución de conflictos hacia soluciones pacíficas e institucionales⁴⁵. De ahí resulta que uno de los roles elementales del Estado es el de proporcionar a sus gobernados dichas opciones y asegurarse de que éstas sean imparciales y accesibles.

Las preguntas que surgen de estas reflexiones son: ¿Qué nos dicen los niveles de homicidios que padece una sociedad sobre su estado de justicia? ¿Qué está en riesgo para la población cuando el Estado no es capaz de garantizar la paz? Aunque no existe una respuesta única, sabemos que la violencia extrema en una sociedad impide a los ciudadanos gozar de la estabilidad, certeza y predictibilidad necesarias para tomar decisiones, planear su futuro y poder anticipar, dentro de cierto margen, los resultados de sus proyectos o acciones.

Por ejemplo, en un contexto ideal, un ciudadano tendría la certeza de que al celebrar un contrato con otra persona existirían los mecanismos para que éste se cumpla si una de las partes se niega a hacerlo. En cambio, en una sociedad injusta, esta certeza no existe o las instituciones favorecen a aquellos con poder económico o político. En el marco de un Estado de Derecho débil, los homicidios y otras formas de violencia extrema crean un ambiente poco predecible, inestable y donde las potencialidades humanas difícilmente pueden lograrse⁴⁶. Necesitamos entonces ver la justicia no sólo como la interacción jurídica del ciudadano y del Estado, a pesar de que esta interacción es clave, sino como un ámbito espacial en el que se lleva a cabo la vida pública y privada de los ciudadanos. Así, la justicia es un espacio

habitabile, móvil y fluido, que se ve amenazado en un contexto de altos niveles de violencia.

En consecuencia, la paz es una de las características del Estado de Derecho, concepto que muchas veces se usa indistiguiblemente del término justicia. Y es la violencia, especialmente la violencia extrema, un rasgo de un Estado de Derecho resquebrajado, uno que ha cedido su poder a mecanismos de sanciones administrados por la propia mano de individuos, que impiden el desarrollo de los ciudadanos y trastocan el florecimiento de la democracia.

¿Cuáles son las implicaciones de política pública derivadas del uso de las tasas de homicidio como medida de fortaleza del Estado y viabilidad de la justicia? Visto con una metáfora, la tasa de homicidios es, como en los niños pequeños, la temperatura que hay que cuidar y monitorear con regularidad. De la misma forma que un médico entiende que las altas temperaturas develan a un paciente con un cuadro infeccioso, los gobernantes deberían de atender los bruscos movimientos al alza en las tasas de homicidio como signo de preocupación y como un llamado a la intervención. Una fiebre de 40°C puede derivar en la convulsión del paciente: el número engloba una señal de alarma y por tanto urge una respuesta médica. La alta temperatura no es, necesariamente, culpa del doctor tratante, pero sería una falta profesional imperdonable no responder al cuadro febril.

Altas tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes son el equivalente a esa lectura de 40°C en un cuerpo humano. Si el caos se ha instalado en una zona, la demora en la respuesta de su gobernante sería muy grave. En México, día con día, municipios y localidades reportan tasas de homicidio de tres dígitos por cada 100 mil habitantes. Son comunidades que viven una situación de violencia que se parece a la de una guerra. Lamentablemente, no queda claro que quienes dirigen la política de seguridad y justicia estén preparados para intervenciones oportunas ante crisis de violencia. Más aún, para empezar, no queda claro que la política pública de seguridad y justicia penal esté enfocada en proteger vidas. Anticipamos que cambiaría mucho el estilo de la política pública si nuestros gobernantes intercambiaran el objetivo de atrapar capos

⁴⁵ Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651) (Oxford: Oxford University Press, 1996).

⁴⁶ Amartya Sen, "Human Rights and Capabilities", *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 5 (2005), 151-66.

por uno consistente en evitar homicidios y otras formas de violencia. ¿Cómo sería nuestro país si se impusiera como misión la de prevenir muertes violentas? Por estas razones nos parece que un monitoreo de tasas de homicidios nos permitiría hacer a los gobernantes rendir cuentas acerca de su deber de proteger el bien máspreciado de todo ciudadano, es decir, la vida.

Atendiendo a la tipología que describimos en nuestra introducción, la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes es un indicador que se enfoca en víctimas y su cálculo se basa en datos administrativos⁴⁷. Por otra parte, la tasa de homicidios es un indicador de resultado del sistema de justicia, lo cual implica que esperamos que las autoridades se enfoquen en reducir homicidios como parte de una estrategia no sólo de seguridad, sino también de justicia. Finalmente, el indicador puede influir en la percepción de los ciudadanos en general sobre el sistema de justicia, es decir, usuarios potenciales del mismo que, sin haber entrado en contacto con la policía o el Ministerio Público, perciben el nivel de regularidad legal y de predictibilidad acerca de la solución pacífica de conflictos. Esta es la idea de ductilidad de la justicia que tomamos de Amartya Sen, citado más arriba, y que implica que altas tasas de homicidio pueden llegar a afectar la sensación de justicia de una comunidad entera.

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES

Para analizar las tasas de homicidios utilizamos principalmente los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a partir de los registros administrativos de mortalidad (disponibles desde 1990 hasta 2014). Además, complementamos el análisis con las cifras que recaba y hace disponible el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

Seguridad Pública (SESNSP) en la base de datos denominada "Incidencia del Fuero Común Estatal (1997-2015)", con información proveniente de los ministerios públicos y procuradurías estatales.

Estas bases de datos de homicidios se construyen a partir de metodologías distintas, de manera que aunque siguen tendencias similares, reportan cifras diferentes. Específicamente, se puede mencionar que el Inegi cuenta el número de víctimas de homicidio, mientras que el SESNSP hace referencia al número de averiguaciones previas iniciadas por el presunto delito de homicidio, las cuales pueden incluir a más de una víctima⁴⁸.

Es importante señalar que, a partir de 2014, el SESNSP comenzó a reportar, adicionalmente a las cifras de averiguaciones previas, datos sobre el número de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión catalogados como del fuero común. Aun así, dichas bases no son idénticas, pues para 2014 el SESNSP reportó 17 mil 327 víctimas de homicidios dolosos, mientras que el Inegi registró 20 mil 006 en el mismo periodo⁴⁹. Además, la información del Inegi permite distinguir entre características sociales y demográficas de las víctimas.

Los datos de homicidios del Inegi derivan de los certificados de defunción que expide el sistema de salud mexicano⁵⁰. En dichos documentos, un médico o una persona autorizada por la Secretaría de Salud debe especificar la causa de la muerte con base en la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-10), establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵¹. Cuando el médico determina que la causa de muerte fue por agresión se registra bajo los códigos X85-Y09 de la CIE-10. El Inegi utiliza como fuente principal de decesos el certificado de defunción, pero si

⁴⁷ Para un análisis sobre las víctimas indirectas del homicidio, es decir, familiares y personas cercanas a quienes perdieron la vida de forma violenta, ver: México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidios* (2012). (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015). <http://mexicoevalua.org/2012/11/indicadores-de-victimas-visibles-e-invisibles-de-homicidio/>

⁴⁸ Inegi, *Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios* (Boletín de prensa núm. 276/15, 20 de julio de 2015).

⁴⁹ SESNSP, *Incidencia delictiva del fuero común*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php> e Inegi, "Registros administrativos de mortalidad", Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=4

⁵⁰ Los certificados de defunción son un "formato único nacional establecido por la Secretaría de Salud, de expedición gratuita y obligatoria, con carácter individual e intransferible, que hace constar la ocurrencia de una defunción y las circunstancias que acompañaron el hecho". Estos certificados cuentan con un original y tres copias. El original se lo queda la Secretaría de Salud, una copia es distribuida al Inegi, una copia es para el Registro Civil, y otra copia es para la unidad médica que certifica la defunción. Ver: Inegi, *Estadística de defunciones generales: Síntesis metodológica* (2014).

⁵¹ Inegi, *Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios* (Boletín de prensa núm. 276/15, 20 de julio de 2015).

por alguna razón no se recibe el certificado y sí existe un acta o cuaderno de defunción, se utiliza esa información para complementar la base de datos⁵².

La principal fortaleza de utilizar los datos del Inegi para analizar los homicidios es el uso generalizado que hacen de ellos los organismos internacionales⁵³, la academia y el Gobierno Federal, como resultado de la respetabilidad y creciente independencia de este organismo. Por ello y con el fin de mantenernos con la posibilidad de discutir este indicador en el marco de la Agenda de Desarrollo Post 2015 de la ONU que tiene proyección internacional, elegimos usar estos datos como fuente principal para analizar tendencias nacionales y en entidades federativas. Sin embargo, la desventaja de los datos de homicidios proporcionados por el Inegi es el rezago de año y medio⁵⁴ en la publicación de la información en comparación con los datos del SESNSP.

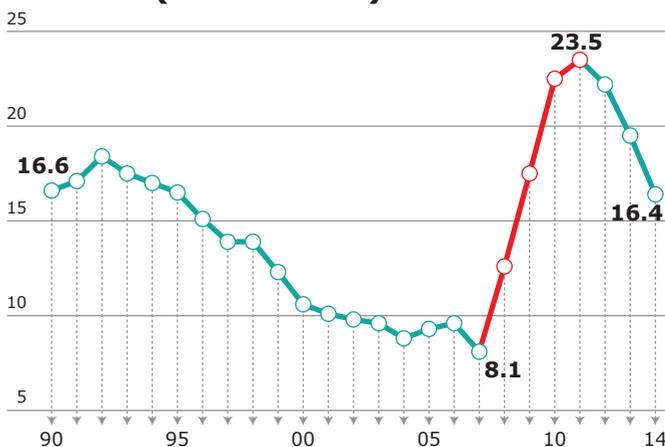
En tanto, la fuente del SESNSP presenta algunas ventajas. Por un lado, cada mes publica los datos sobre investigaciones penales relacionadas con homicidios con solamente 60 días de retraso, lo que ofrece la posibilidad de analizar tendencias en periodos más recientes. Otra ventaja de los datos del Secretariado es que la clasificación de la muerte violenta proviene de un peritaje elaborado por un médico forense, experto en la materia. Además, esta base de datos incluye los medios de comisión del homicidio. Sin embargo, una de sus desventajas es que la información previa al 2014 comprende el total de investigaciones relacionadas con los homicidios, las cuales pueden involucrar una o más víctimas. Esto podría derivar en subestimaciones del fenómeno.

Finalmente, para calcular las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes, usamos los datos de población procedente de las *Proyecciones de población de los municipios* (2014) del Consejo Nacional de Población (Conapo).

TENDENCIA NACIONAL DE HOMICIDIOS POR CADA 100 MIL HABITANTES 1990-2014

El homicidio en México de 1990 a 2014 muestra tres momentos distinguibles y que son evidentes en la **Figura 2.1**.

Figura 2.1. Gráfica con la evolución de la tasa de muertes por homicidio por cada 100 mil habitantes en México (1990-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

En la primera etapa los homicidios tuvieron una tendencia a la baja que terminó en 2007, cuando México contó con la menor tasa de homicidios de los últimos 25 años, con 8.1 por cada 100 mil habitantes: fue el año de la paz. Esta larga tendencia a la baja concordaba con la tesis de Steven Pinker, quien ha desarrollado la idea de que, a nivel mundial, el momento actual es menos violento, menos cruel y más pacífico que cualquier periodo previo de la humanidad y que, por tanto, las muertes violentas son cada vez menos comunes⁵⁵.

Lamentablemente, este patrón se revirtió a partir de 2008. Así, la tasa de homicidios creció de 8.1 a 23.5 por cada 100 mil habitantes entre 2007 y 2011. En pocos años, México perdió todo lo ganado en dos décadas, hasta rebasar los niveles observados en la década de 1990. Es importante subrayar que, aunque dolorosa y costosa en términos de su impacto social, esta ola de homicidios fue relativamente breve.

Desde 2011, la tendencia parece haberse revertido de nuevo ya que desde entonces la tasa de homicidios nacional comenzó a bajar; y en 2014 llegó a una tasa de 16.7. Sin embargo, aún no regresamos a los niveles que se vivieron en 2007, sino que nos encontramos en niveles similares a los registrados en la década de 1990.

⁵² El acta de defunción es un "documento legal generado por el Registro Civil a través del cual se acredita el hecho de la muerte de una persona". El cuaderno de defunciones es el "instrumento por el cual se capta la información de las defunciones registradas en las agencias del MP". Ver: Inegi, Estadística de defunciones generales: Síntesis metodológica (México: Inegi, 2014).

⁵³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data* (Viena: ONU, 2014).

⁵⁴ En efecto, el Inegi publica el segundo semestre de cada año las cifras correspondientes al año anterior.

⁵⁵ Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (London: Penguin Books, 2011).

¿Qué provocó la escalada de homicidios en México entre 2007 y 2011? Existen algunas hipótesis al respecto. Fernando Escalante, investigador del Colegio de México, propone que los patrones de homicidio en esos años respondieron a la política de seguridad pública enfocada en el combate al narcotráfico del entonces presidente Felipe Calderón⁵⁶. Bajo esta teoría, cada incursión del Ejército Federal en una localidad mexicana en ese periodo desencadenaba un brote de homicidios. Este autor llega al punto de relacionar las fechas de ciertos operativos específicos de las fuerzas de seguridad con escaladas de muertes violentas. Según el autor, el incremento de homicidios no se debe solamente a la muerte de presuntos delincuentes a manos del Ejército, sino también a la desestabilización de una situación de violencia criminal que había encontrado un cierto equilibrio.

Una teoría afín a la de Escalante es la sugerida por Eduardo Guerrero, Director de Lantia Consultores y experto en temas de seguridad, quien afirma que la estrategia consistente en decapitar cárteles, es decir, atrapar a los capos de estas organizaciones criminales, derivó en confrontaciones a muerte entre quienes buscaban suceder al líder caído⁵⁷. De acuerdo con esta teoría, en la medida en que esta política se intensificó en el sexenio de Calderón, los candidatos a sucesores sobrevivientes se expresaban con gestos cada vez más violentos, en parte por su corta edad y su inexperiencia, pero también porque la transición era cada vez más competida y descentralizada tras las repetidas capturas y muertes de cabezas de cárteles. La violencia, en suma, se debía a un efecto de sucesión y de fragmentación del poder.

Una explicación alternativa a las de Escalante y Guerrero es la avanzada por Alejandro Hope y Jaime López Aranda, especialistas en temas de seguridad, quienes argumentan que no es posible determinar a ciencia cierta qué provocó el incremento pronunciado de homicidios⁵⁸. Para estos autores, uno o varios factores pudieron haber sido determinantes, entre los cuales se encuentran condiciones externas tales como el incremento en el precio de la cocaína en más de 50 por ciento o la deportación de presos mexicanos de Estados Unidos a las entidades fronterizas del país. Estos

factores, por sí solos o en combinación con el estilo de combate al narcotráfico del sexenio pasado, pudieron haber catalizado la escalada de violencia.

¿Qué sucedió después de 2011 para que los homicidios comenzaran una tendencia a la baja? Las teorías para contestar esta pregunta son más escasas que los argumentos sobre el alza de homicidios. Pero, razonablemente podrían usarse las tesis inversas sobre el aumento de homicidios. Por un lado, se podría argumentar que la alternancia en el Ejecutivo conllevó un cambio en el estilo de combate al narcotráfico. Y si bien es cierto que se percibió un cambio, al menos en el discurso⁵⁹, en cuanto al estilo de combate al narcotráfico en esta administración, hecho que respaldaría las tesis de Escalante y Guerrero, también es verdad que el precio de la cocaína ha bajado. Por lo tanto, es posible que una batalla que pudo haberse detonado en el 2007 por controlar los mercados ilegales de cocaína haya perdido intensidad al convertirse en un mercado menos atractivo, lo cual es la hipótesis que presentan Hope y López-Aranda mencionados anteriormente.

Si bien no podemos apuntalar una explicación definitiva en el patrón de homicidios en el país, lo que sí es un hecho es que la ola de violencia que observamos en la tasa nacional se formó a partir de lo que sucedió en menos de un tercio de las entidades federativas, como explicamos a continuación.

TENDENCIAS DE TASAS DE HOMICIDIO EN ENTIDADES FEDERATIVAS 1990-2014

Observar las tasas de homicidios a nivel estatal ofrece información adicional a la que podemos extraer al analizar el agregado nacional. La **Figura 2.2** muestra las series de tiempo de las tasas de homicidio de todos los estados. Las líneas que se mueven en el tiempo evocan, como dijimos al principio de este capítulo, una gráfica de temperatura en el cuerpo humano. Estas líneas revelan periodos de estabilidad y momentos de grave crisis. Para complementar la información gráfica presentamos también la **Figura 2.3** con los datos numéricos asociados a las gráficas para que el lector pueda profundizar en el análisis de la evolución de homicidios por entidad federativa si así lo desea.

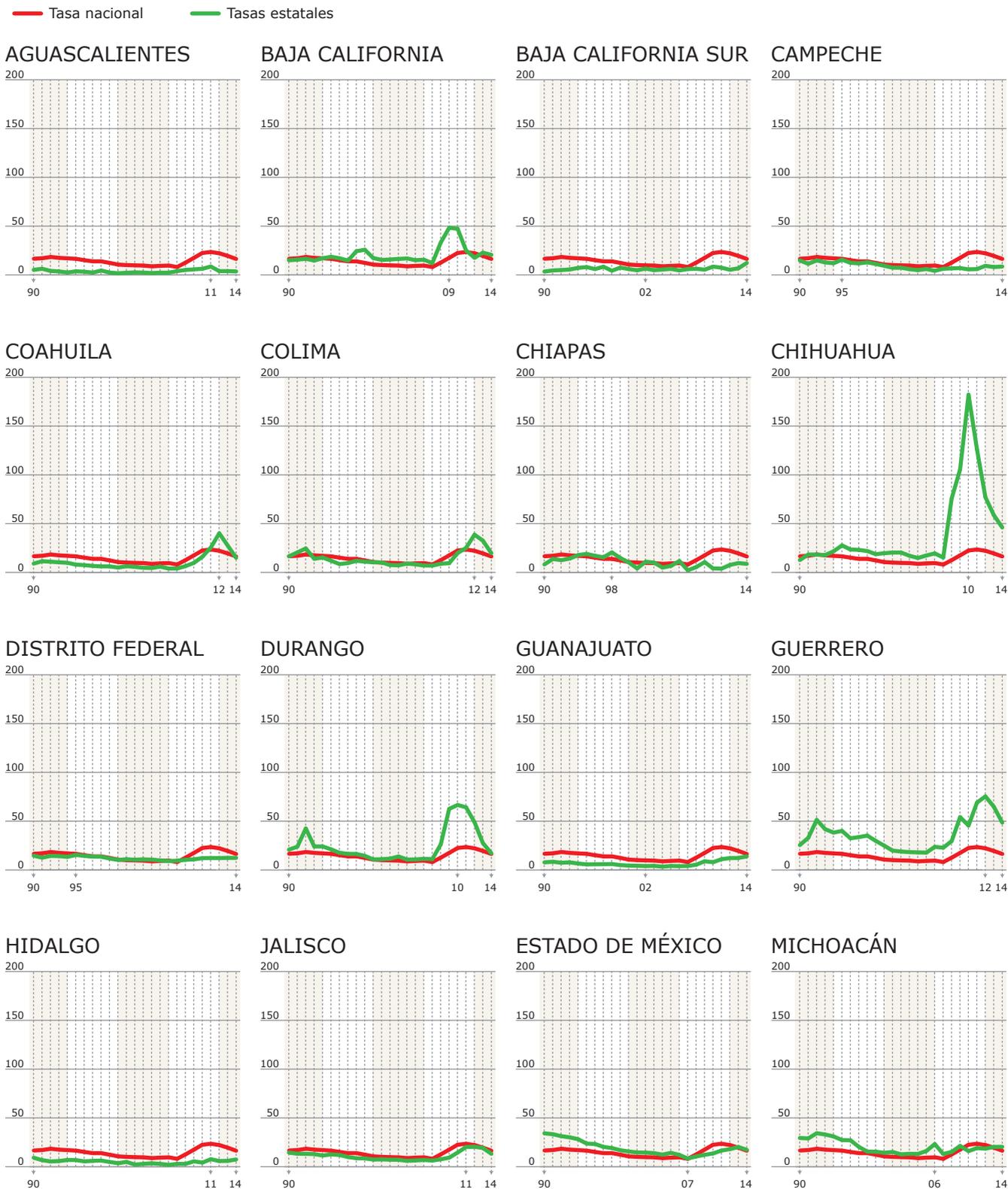
⁵⁶ Fernando Escalante, "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso", Nexos, enero 2011. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14089> (Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2015).

⁵⁷ Eduardo Guerrero, "2011: La dispersión de la violencia", Nexos, febrero 2012. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14705> (Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2015).

⁵⁸ Alejandro Hope y Jaime López-Aranda, "La mentada estrategia: Dos ensayos y treinta y nueve preguntas sobre seguridad, justicia, violencia y delito" (México: Senado de la República, LXII Legislatura, 2015).

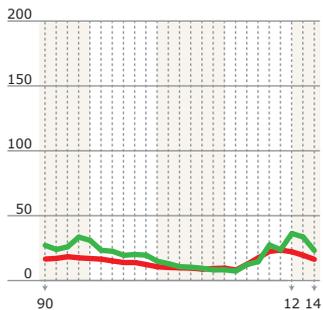
⁵⁹ Sobre el cambio de discurso, Andreas Schedler señala que durante el sexenio de Calderón se describió la violencia como resultado de un conflicto entre grupos rivales de la delincuencia que se mataban entre sí, mientras que el gobierno de Peña Nieto ha optado por minimizar la violencia argumentando que está focalizada, que siempre ha existido, o que está peor en otros países. Ver: Andreas Schedler, "En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada" (México, D.F.: CIDE, 2015), p. 14-15.

Figura 2.2. Gráficas de tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (1990-2014)

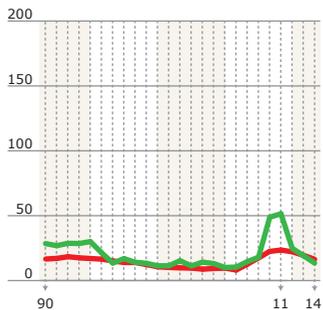


Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

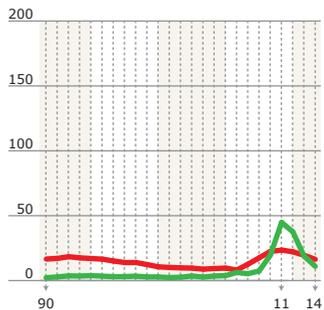
MORELOS



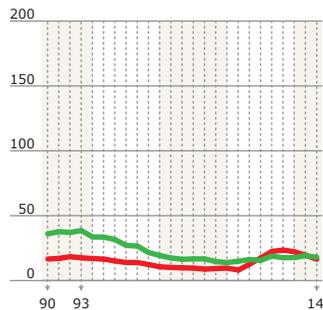
NAYARIT



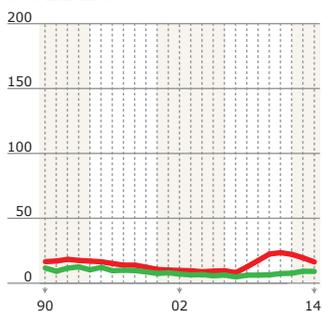
NUEVO LEÓN



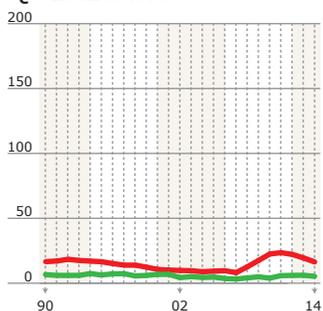
OAXACA



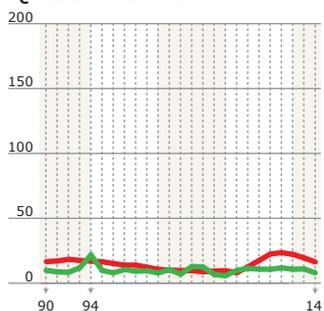
PUEBLA



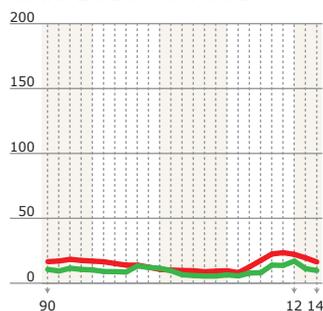
QUERÉTARO



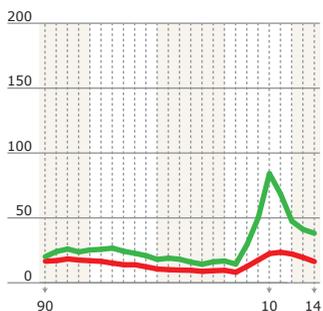
QUINTANA ROO



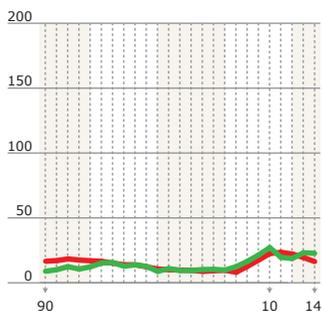
SAN LUIS POTOSÍ



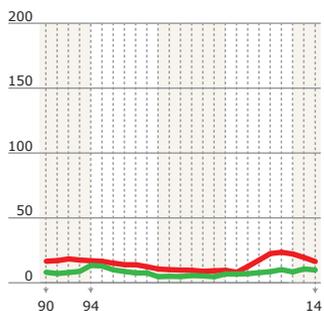
SINALOA



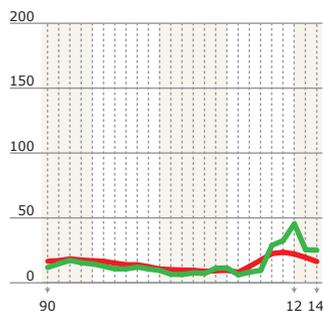
SONORA



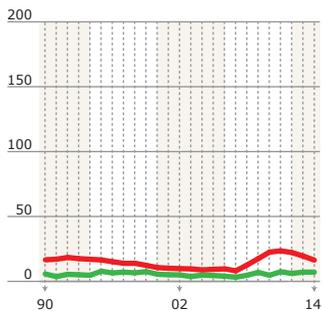
TABASCO



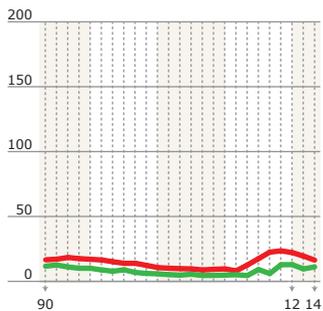
TAMAULIPAS



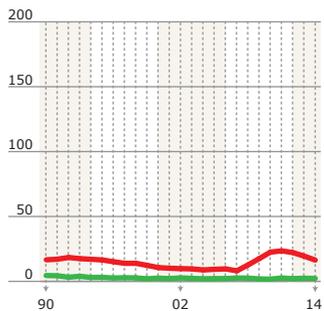
TLAXCALA



VERACRUZ



YUCATÁN



ZACATECAS

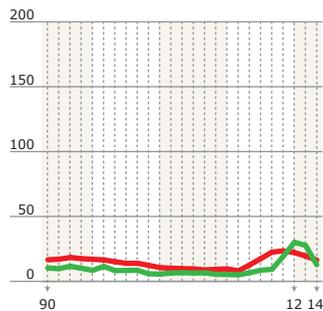


Figura 2.3. Tabla con la evolución de tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes a nivel estatal (1990-2014)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Nacional	16.6	17.1	18.4	17.5	17.0	16.5	15.1	13.9	13.9	12.3	10.6	10.1	9.8	9.6	8.8	9.3	9.6	8.1	12.6	17.5	22.5	23.5	22.2	19.5	16.4	14.7
Aguascalientes	5.2	6.3	4.1	3.6	2.5	3.7	3.3	2.4	4.5	2.4	1.7	2.2	2.6	2.4	1.9	2.3	2.3	3.9	5.1	5.7	6.3	8.6	3.9	3.9	3.6	3.8
Baja California	15.0	15.6	16.5	14.7	17.1	18.6	17.1	14.7	24.3	25.8	17.3	15.4	15.8	16.4	16.9	15.1	15.6	12.1	33.2	48.3	47.3	25.1	17.6	22.8	20.6	20.7
Baja California Sur	3.5	4.6	5.0	5.6	7.2	8.0	6.0	8.4	4.3	7.5	6.0	4.8	6.5	4.9	5.5	6.2	4.6	6.0	6.3	5.4	8.5	7.4	5.3	6.8	12.3	6.3
Campeche	14.8	11.4	14.9	12.8	12.0	15.6	12.4	11.8	12.9	11.2	9.4	7.4	7.4	5.9	4.9	6.1	4.2	6.3	6.7	7.0	5.7	6.0	9.3	8.1	8.6	9.3
Coahuila	9.1	11.5	11.0	10.4	9.9	8.0	7.5	6.7	6.2	6.2	5.0	6.4	5.7	4.8	4.6	6.0	4.0	4.0	6.5	9.8	16.1	25.5	40.1	27.6	15.0	10.7
Colima	16.5	20.5	24.6	14.0	15.3	12.0	8.6	9.6	11.9	11.0	10.4	10.2	7.6	7.3	9.1	8.3	7.1	7.0	8.9	9.5	19.9	25.1	38.7	32.5	19.7	14.6
Chiapas	8.2	13.8	12.6	14.2	17.8	19.0	17.1	15.5	20.6	14.8	10.3	4.1	11.0	10.1	5.0	6.7	11.7	2.2	5.5	10.6	4.1	3.9	7.7	9.6	8.8	10.6
Chihuahua	12.7	18.4	18.3	17.7	21.7	27.7	23.5	23.1	21.9	18.7	19.7	20.4	20.4	17.1	14.8	17.4	19.5	15.3	75.9	105.6	182.1	126.1	77.1	58.7	46.1	40.8
Distrito Federal	14.6	12.6	14.4	14.2	13.4	15.4	14.4	13.7	13.6	11.7	10.3	11.0	10.5	10.9	10.6	9.8	9.1	9.5	10.4	10.9	12.1	12.3	12.2	12.4	12.4	12.1
Durango	20.8	23.9	42.5	24.1	24.1	21.1	17.6	16.5	16.4	14.4	10.8	11.0	11.6	13.8	10.7	10.8	11.4	11.1	26.2	62.6	66.6	64.2	49.0	27.5	17.1	25.0
Guanajuato	7.8	8.4	7.4	7.8	6.6	5.7	5.8	5.9	6.1	5.0	4.5	4.3	4.0	4.2	3.4	4.1	3.9	4.1	5.4	8.9	8.0	11.0	12.2	12.3	13.9	6.8
Guerrero	25.5	33.0	51.3	41.8	38.3	40.0	32.4	33.7	35.2	29.8	24.9	19.8	18.9	18.3	18.0	17.8	23.7	22.8	29.6	54.2	45.5	69.0	75.4	64.8	48.5	36.5
Hidalgo	9.2	6.7	5.4	5.8	6.9	6.8	5.5	6.0	6.3	4.9	3.6	4.9	2.2	2.9	3.5	2.9	1.9	2.9	2.9	5.5	4.2	7.7	5.8	6.0	7.4	5.1
Jalisco	14.4	13.3	13.2	12.9	11.5	12.6	12.0	9.9	8.7	8.5	7.3	7.5	7.2	7.1	6.0	6.4	6.9	6.3	7.6	9.3	14.5	20.2	20.4	19.2	13.2	11.1
Estado de México	34.2	33.3	31.3	30.1	28.2	23.7	23.3	20.3	19.1	16.9	15.6	14.6	14.5	13.9	12.4	14.2	12.1	8.4	10.5	12.2	13.6	16.6	18.0	20.2	17.3	19.0
Michoacán	29.4	29.0	34.3	33.0	31.0	27.3	27.1	20.3	15.5	15.4	14.3	15.1	12.7	13.2	13.1	16.1	23.2	13.0	15.2	21.3	16.0	19.1	18.5	20.3	20.4	20.5
Morelos	27.1	24.0	26.0	33.5	31.0	23.3	22.6	19.5	20.1	19.6	14.9	13.0	10.7	10.3	9.5	8.2	8.3	7.3	12.3	14.6	27.4	23.8	36.3	33.6	23.2	20.0
Nayarit	28.5	26.9	28.7	28.6	30.0	21.4	13.5	16.9	14.1	13.3	11.4	11.4	15.3	11.3	14.2	13.1	10.1	10.4	14.6	18.0	48.8	51.5	24.9	19.2	13.5	20.4
Nuevo León	2.2	2.8	3.6	3.5	3.8	3.4	3.0	3.1	3.4	2.8	2.8	2.3	2.6	3.5	2.7	3.5	3.8	6.2	5.3	7.4	19.6	44.8	37.6	18.9	11.0	8.1
Oaxaca	36.0	37.7	37.1	38.5	33.6	33.5	31.6	27.1	26.6	21.6	19.3	17.4	16.4	16.7	16.7	14.6	13.9	14.9	16.2	15.6	18.9	17.6	17.7	19.2	18.0	23.1
Puebla	11.7	9.2	11.6	12.6	10.3	12.2	9.6	10.0	9.7	8.7	7.5	8.0	7.0	6.4	6.6	5.7	6.3	4.8	6.2	6.2	6.4	7.4	7.7	9.2	9.1	8.4
Querétaro	6.6	6.0	6.0	6.0	7.4	6.3	7.2	7.3	5.6	6.0	6.8	6.8	4.3	5.1	4.4	4.7	3.6	3.2	4.1	4.9	3.9	5.8	6.0	6.1	5.3	5.6
Quintana Roo	9.9	8.7	8.4	11.8	21.8	9.8	8.0	10.5	9.2	9.5	7.9	10.5	6.9	12.9	12.5	6.7	5.7	9.9	11.4	10.8	10.7	11.8	10.7	11.0	8.0	10.2
San Luis Potosí	10.6	9.4	11.5	10.6	10.2	9.0	8.9	8.6	13.3	12.1	11.5	9.6	6.5	5.9	5.5	5.5	6.4	5.6	7.8	8.1	13.9	13.7	17.0	11.2	9.8	9.7
Sinaloa	20.1	24.1	26.0	23.8	25.3	25.8	26.7	24.3	22.7	20.9	18.0	19.0	18.1	15.9	14.3	16.2	16.8	14.4	29.4	50.1	84.1	68.3	47.5	41.1	38.2	29.2
Sonora	8.9	10.1	12.4	10.6	12.3	15.2	15.6	12.8	13.8	12.7	8.8	11.0	9.4	9.5	10.2	10.4	9.8	12.4	16.5	21.4	27.1	19.6	18.7	23.1	22.7	14.2
Tabasco	8.1	7.1	7.9	8.8	13.4	12.9	10.0	8.7	7.6	7.6	4.7	5.0	4.8	5.6	5.3	4.7	6.8	6.7	7.0	7.8	8.6	10.1	8.4	10.6	9.9	7.9
Tamaulipas	11.8	14.7	17.3	15.4	14.5	12.8	10.7	10.7	12.1	10.6	9.5	6.6	6.4	7.6	7.2	11.3	11.4	6.1	8.2	9.6	28.9	32.5	45.5	25.5	25.1	14.9
Tlaxcala	5.7	3.7	5.4	5.1	4.7	7.8	6.5	7.1	6.6	7.5	5.5	5.1	5.0	3.7	4.8	4.5	4.0	3.2	4.7	6.9	4.7	7.4	6.1	7.1	7.1	5.6
Veracruz	11.7	12.6	11.1	10.1	10.1	8.8	7.8	8.9	6.9	6.1	5.8	5.2	4.8	5.5	4.5	4.6	4.8	5.1	4.5	9.1	6.0	12.8	12.9	9.6	11.1	8.0
Yucatán	4.5	4.3	3.2	3.9	3.0	3.1	2.6	2.8	2.7	2.0	2.5	2.1	2.7	2.3	2.0	2.1	2.2	2.6	2.5	1.9	1.7	2.6	2.1	2.4	2.3	2.6
Zacatecas	10.3	9.8	11.6	10.1	8.5	11.5	8.3	8.4	8.6	5.8	5.6	6.4	6.7	6.4	6.6	5.4	5.3	5.0	6.6	8.6	9.3	19.2	30.1	27.7	12.8	10.2

Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

Lo primero que llama la atención de la **Figura 2.3** es lo plana que parece la línea de la tendencia nacional de tasas de homicidio en el conjunto. En la sección anterior describimos cambios pronunciados en la tasa nacional que ahora se desdibujan. Este “achataamiento” se debe a que la magnitud de violencia es mucho más alta en algunos estados en comparación con la media nacional. De hecho, lo que revelan estas gráficas es que Chihuahua es el estado que experimentó el incremento en las tasas de homicidio más dramático. Pero además de Chihuahua, al menos seis estados adicionales contribuyeron a la escalada de homicidios en la media nacional entre 2007 y 2011. Estas entidades son: Sinaloa, Guerrero, Durango, Tamaulipas, Nayarit y Nuevo León.

¿QUÉ NOS REVELAN LOS PATRONES DE TASAS DE HOMICIDIO RESPECTO A LA OFERTA DE JUSTICIA EN EL PAÍS?

La idea que avanzamos al inicio de este capítulo es que contextos de altas tasas de homicidio nos indican gobiernos que fallan en su misión básica de proteger la vida. En segundo término, esta medida de violencia extrema, confirma una debilidad del Estado de Derecho que pone en riesgo la oferta de justicia. No queremos decir que las tasas de homicidio, especialmente sus escaladas de un año a otro, sean atribuibles a las instituciones de justicia. Un argumento que queremos avanzar aquí es la incapacidad relativa que pueden experimentar los sistemas de prevención y persecución del delito cuando éstos se ven inmersos en ciclos de violencia. Es razonable pensar que una situación que es manejable un día con un cuerpo de policías, fiscales y jueces puede dejar de serlo al día siguiente en razón de factores ajenos al propio sistema. Pero más allá de entender esta menguada capacidad de garantizar la paz, podemos usar el análisis de las tasas de homicidio para evaluar la respuesta de política pública ante las crisis. Esta intervención, o ausencia de intervención, es la que más debe ocuparnos, de ahí que las tasas de homicidios nos sirvan no sólo para describir un fenómeno de violencia, sino también para evaluar la pertinencia y suficiencia de la gestión gubernamental. En otras palabras, es lamentable una crisis de violencia, pero es imperdonable no atenderla. Sobre este tema, Andreas Schedler —profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas— ha argumentado que cuando el Estado no logra proteger a sus ciudadanos de la violencia sistemática, “su fracaso generalmente tiene dos caras: no tiene la *capacidad* de proteger a las víctimas y no tiene la *voluntad* de hacerlo”⁶⁰.

A manera de ejemplo, las siguientes secciones describen el patrón de tasas de homicidio en tres entidades y la consecuente reflexión acerca de la política pública que se ha seguido o que se ha omitido en estos casos.

• ¿Guerrero en guerra?

Entre los estados que han sufrido altos índices de violencia, el caso de Guerrero merece atención especial. En esta entidad la tasa de homicidios ha sido alta en todo el periodo y la violencia no parece responder a una crisis particular, sino que ha sido una constante. Pese a que el promedio de su tasa de homicidios para el periodo 1990-2014 ocupa el segundo lugar a nivel nacional, después de Chihuahua (36.5 frente a 40.9 por cada 100 mil habitantes, respectivamente), Guerrero es el estado de la República que más veces se colocó en primer lugar debido a sus altas tasas de homicidio en los años analizados (en 16 ocasiones de los 25 años incluidos en el estudio)⁶¹.

De hecho, para el último año en el que el Inegi proporciona datos, Guerrero tuvo la tasa de homicidios más alta del país con 48.7 por cada 100 mil habitantes en 2014, que es el triple de la registrada como promedio nacional (16.7).

¿Significa que Guerrero es un estado en guerra? Para entender la atención urgente que puede merecer, podemos compararlo contra otros estados, por ejemplo Michoacán. Esta entidad ha figurado en la prensa recientemente como un estado particularmente violento, pero el comparativo de homicidios nos revela que la tasa de homicidios en esta entidad es significativamente menor a la registrada en Guerrero, aunque en los años analizados, siempre ha sido mayor al promedio nacional. Mientras Michoacán presentó una tasa de homicidios promedio de 20.5 durante el periodo 1990-2014, Guerrero contó con una tasa de 36.5 (frente a un promedio nacional de 14.8 durante el mismo periodo). Así, si bien es cierto que Michoacán ha mostrado una tasa de homicidios superior a la nacional en todo el periodo observado, excepto entre 2010 y 2012, también es claro que las tasas de homicidio en Guerrero son mucho mayores.

Siguiendo nuestro planteamiento original sobre la relación entre homicidios y la debilidad del Estado, el caso de Guerrero invita a interrogarse sobre el papel de las autoridades para garantizar el Estado de Derecho en la entidad. ¿Es una sorpresa la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014?

⁶⁰ Andreas Schedler, “En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada” (México, D.F.: CIDE, 2015), p. 172.

⁶¹ Guerrero presentó la mayor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1992 y 2000, entre 2003 y 2007, así como en 2012 y 2014. Por su parte, Oaxaca tuvo la mayor tasa en 1990 y 1991, mientras que Chihuahua ocupó la primera posición en 2001, 2002, así como entre 2008 y 2012.

No había un solo ataúd en Juárez



La muerte siempre es pinche, pero en Juárez hay mil historias que hacen que se le arrugue el corazón al más pintado. Al hijo de un amigo lo mataron en un fuego cruzado del narco. Sin deberla ni temerla: su único pecado fue ir a sacar fotocopias y ahí lo rafaguearon.

Lo menos que yo podía hacer era ayudar a la familia. El papá del muerto

es mi amigo. Él me pidió que lo ayudara a conseguir los servicios funerarios. Estuvo cabrón. Todos los velatorios estaban llenos. Parecía que todos se hubieran puesto de acuerdo para morir al mismo tiempo. Desde temprano los del Ministerio Público botaron el cuerpo del muchacho y le dijeron a la familia que no tenían lugar para tenerlo. Les dejaron el paquete a ellos. A nadie le importó el sentimiento, la impotencia y

la indefensión de los deudos: la autoridad se lavaba las manos y la familia tenía que apechugar y solucionar la bronca, como si estuvieran entregando un paquete de mensajería y no un cadáver.

En medio del dolor, a alguien se le ocurrió poner el cuerpo sobre unos cartones en la caja de una pick up y lo taparon con unas sábanas mientras veíamos la forma de encontrar un velatorio. Afortunadamente hacía

¿Se puede considerar que existe colusión, negligencia o incapacidad de las autoridades locales frente al patrón de homicidios y desaparecidos en Guerrero o con respecto al hallazgo de decenas de cuerpos inidentificables en múltiples fosas clandestinas? ¿Cuál sería la responsabilidad del Estado Federal en atención a su obligación subsidiaria respecto a las entidades federativas? La observación de la violencia histórica en Guerrero obliga a estas preguntas.

Dos reportes recientes elaborados por organizaciones no gubernamentales, así como un trabajo de periodismo de investigación, ayudan a explicar e identificar causas, posiblemente corregibles, de las altas tasas de homicidios y de la consecuente fragilidad del Estado en Guerrero: una pobreza ancestral, la inequidad y la debilidad de la oferta gubernamental en un contexto de corrupción y cacicazgos⁶².

• Olas de homicidios y los casos de Chihuahua y Nuevo León

Ahora bien, regresando al análisis de patrones de tasas de homicidio, vale la pena analizar el grupo de estados que contribuyeron al disparo de los promedios nacionales entre 2008 y 2012. Como hicimos notar anteriormente,

en este grupo sobresale Chihuahua como uno de los estados que padeció el *shock* de violencia más dramático.

En esta entidad la tasa de homicidios presentó un nivel moderado entre 1990 y 2007. Sin embargo, en un solo año, de 2007 a 2008, se quintuplicó la tasa de homicidio en el estado —al pasar de 15.3 a 75.9 por cada 100 mil habitantes—, y para 2010, el año más violento, los homicidios en Chihuahua se habían duplicado de nuevo, para alcanzar una tasa de 182.1, equivalente a más de 10 veces más homicidios adicionales a los observados en 2007. Todo ello en sólo tres años.

En 2010, la vida en esta entidad federativa era, para muchos, “brutal y corta”, como lo resumió Thomas Hobbes en su obra *Leviatán* al describir el estado de naturaleza previo al surgimiento del Estado⁶³. Para exponer lo que puede significar la vida en un contexto de violencia de esta magnitud, reprodujimos el testimonio de un habitante de Ciudad Juárez, Chihuahua, en un momento en que la entidad registraba tasas de homicidio anuales de tres dígitos que sólo el estado de Chihuahua ha reportado en el país desde 1990. Creemos que proporciona imágenes a ras de suelo de las estadísticas que aquí compilamos, las cuales dan una visión a diez mil metros de altura de lo que vive un ciudadano en carne propia.

⁶² Ver: Open Society Foundations, “Justicia fallida en el estado de Guerrero”, (Nueva York: Open Society Foundations, 2015). Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015). En un sentido similar: International Crisis Group, “Disappeared: Justice Denied in Mexico’s Guerrero State”, Latin America Report 55, octubre 2015. Disponible en: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/mexico/055-disappeared-justice-denied-in-mexico-s-guerrero-state](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/mexico/055-disappeared-justice-denied-in-mexico-s-guerrero-state) (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015). Finalmente, se puede consultar a Esteban Illades, “La noche más triste: La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa”, (México: Grijalbo, 2015)

⁶³ Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651) (Oxford: Oxford University Press, 1996).

un frío que pelaba los huesos, se podía traer al muerto a la intemperie sin temor a que se descompusiera y mientras se nos ocurría cómo conseguir ataúd, lo llevaron al estacionamiento de una funeraria. Mientras, yo buscaba por todos lados que alguien me vendiera un féretro, pero no había. Me moví por todos lados y nada... No había un solo ataúd en Juárez, hasta que alguien me dio el pitazo de que un bato vendía cajas de cartón en forma de sarcófago egipcio. Fui al lugar y sí, a un señor se

le había prendido el foco y las había traído de China. Las pidió al El Paso y se las cruzó para Juárez. Estaba haciendo el negocio del siglo. No estaban mal, estaban gruesas, bien gruesas, aguantaban todo el peso. La compré y me fui a la funeraria. Ahí encontré a mi amigo y a su esposa viviendo el peor día de sus vidas. En el lugar todos los vidrios estaban rotos por ráfaga de metralla: el precio que debían pagar los dueños del local por no haber pagado el derecho de piso. Me dijo el encargado que

llevaban mucho tiempo así y que preferían no cambiarlos porque cuando ponían los nuevos se los volvían a tronar. Fue llegando la gente con mucho dolor pero también con mucho miedo. Así nos juntamos: con nuestro café, nuestra caja de cartón, viendo cómo nevaba a través de las ventanas rotas. Era como una película de horror. A media noche, los vivos de la funeraria nos empezamos a morir de frío.”

Residente de Ciudad Juárez

Un aspecto interesante del caso de Chihuahua es que en medio del *shock* de homicidios, el Estado avanzó con la reforma a sus instituciones de justicia penal, como lo explicamos en el capítulo pasado. Chihuahua inició su proceso de reforma en 2006 y fue el primer estado en completar una reforma de ciento ochenta grados a su sistema de justicia penal. Este modelo fue el que sirvió de base para promover un mandato constitucional que hoy obliga a todas las entidades a modificar los procesos de investigación penal para junio de 2016. La reforma tuvo un costo político importante porque algunos observadores atribuyeron el crecimiento de homicidios a la reforma en curso⁶⁴. Sin embargo, esta nueva oferta de política pública parece haber redituado. Como explicamos en los siguientes capítulos, Chihuahua tiene de los más altos niveles de delitos reportados como porcentaje del total de delitos ocurridos y de los más altos grados de satisfacción de víctimas que denuncian en el Ministerio Público. Además, como lo mostramos en el capítulo anterior, este estado logró uno de los mayores crecimientos en confianza de la población hacia sus instituciones de justicia.

Otro estado que sirve de ejemplo para hablar sobre la interacción entre tendencias de tasas de homicidio y política pública es Nuevo León, entidad que, al igual que

Chihuahua, presenta un patrón particular de violencia, ya que solía ser un estado con tasas de un dígito —que son particularmente bajas. Sin embargo, en sólo dos años, estas cifras crecieron exponencialmente. Así, mientras en 2009 Nuevo León reportó una tasa de 7.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el 2011 la cifra se sextuplicó, llegando a 44.8. En esta época de crisis, las tasas de homicidios en Nuevo León no llegaron al nivel de las cifras que alcanzó Chihuahua, pero el cambio feroz en su propia línea de tiempo soltó, correctamente, la señal de alarma. Desde entonces, la entidad ha explorado políticas de seguridad nuevas, entre las cuales está la creación de la Fuerza Civil, una corporación policial que se promueve a sí misma como una de las más capacitadas en el país⁶⁵.

• Los estados “pacíficos”

En contraste con los estados de los que hemos hablado, existen entidades donde las tasas de homicidios parecen contenidas y presentan líneas estáticas y casi planas. Estas entidades tienen tasas de homicidio de un dígito y, por tanto, presentan los promedios de homicidios más bajos del periodo 1990-2014. En este grupo se encuentra Yucatán (2.6 por cada 100 mil habitantes), seguido por Aguascalientes

⁶⁴ Por ejemplo, en abril de 2010 el entonces Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont, declaró que “la concepción de la justicia penal en Chihuahua es uno de los factores causales del desgobierno que se vive sobre todo en el municipio de Ciudad Juárez”. Alfredo Méndez, “En Chihuahua fracasó la justicia penal: Gómez Mont”, *La Jornada*, 23 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/23/politica/011n1pol> (Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2015).

⁶⁵ Eduardo Mendieta y César Cubero, “Fuerza Civil, a tres años, es un modelo a seguir”, Milenio en línea, 13 de septiembre 2014. Disponible en: http://www.milenio.com/monterrey/Fuerza_Civil-aniversario_Fuerza_Civil-policia_estatal-mando_unico_0_371962820.html (Fecha de consulta: 22 de junio de 2015).

Figura 2.4. Promedio de tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes (1990-2014)



Figura 2.5. Niveles de tasas promedio de homicidio por cada 100 mil habitantes (1990-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

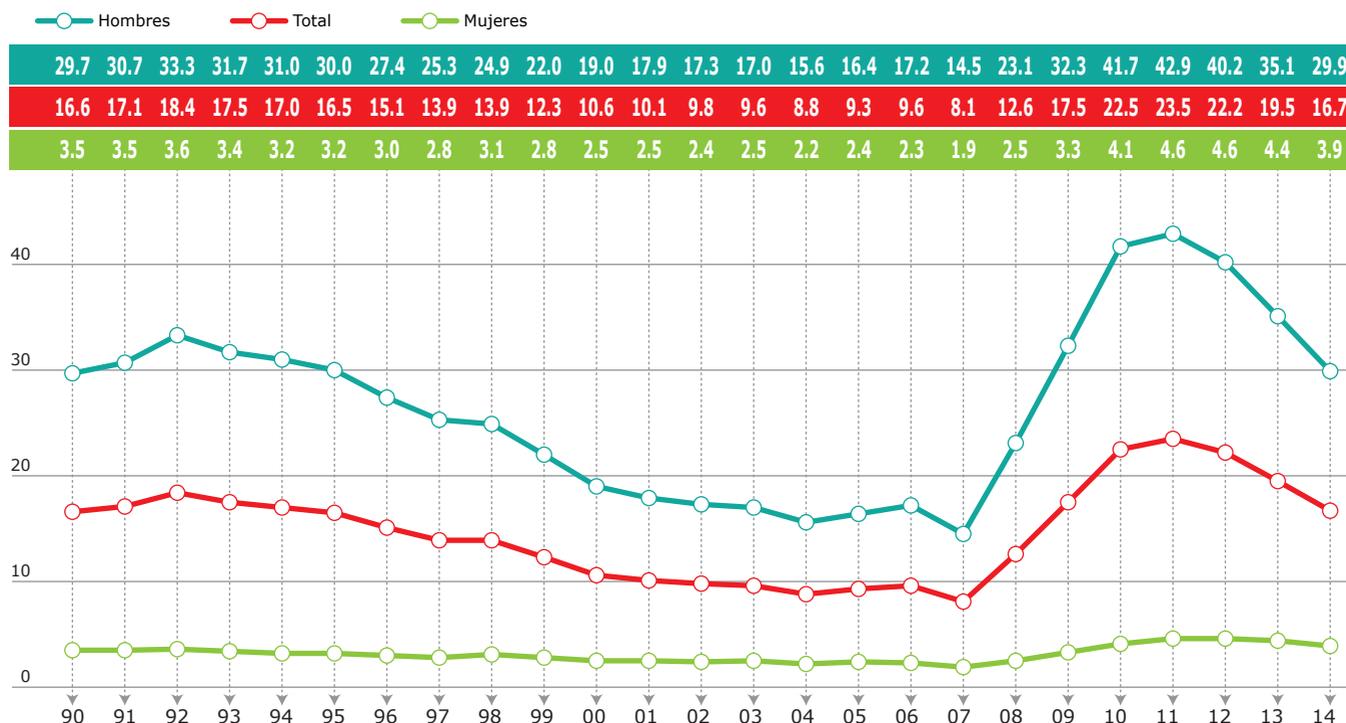
(3.8), Hidalgo (5.1), Tlaxcala (5.6) y Querétaro (5.6). De hecho, 13 estados presentan promedios de tasas de homicidio de un dígito. La diferencia entre estos estados y entidades como Chihuahua o Guerrero, con promedios cercanos a 40, es sin duda abismal. La **Figura 2.4** muestra la posición de los estados según su tasa de homicidio promedio, en orden creciente. En tanto, la **Figura 2.5** muestra esta información en

un mapa en donde representamos niveles de tasas de homicidio en cuatro categorías.

TASAS DE HOMICIDIOS EN POBLACIONES VULNERABLES

En atención a los objetivos de Naciones Unidas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, analizamos

Figura 2.6. Evolución de las tasas de homicidio por sexo, a nivel nacional (1990-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

el comportamiento de los indicadores en atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad. La primera de estas poblaciones que podemos analizar en este capítulo son las mujeres.

Primero, es importante señalar que en México, los hombres son las principales víctimas de homicidios. Por ejemplo, de acuerdo con el Inegi, ocurrieron 20 mil 006 homicidios en 2014, de los cuales 17 mil 500 correspondieron a hombres (87.5 por ciento del total), y 2 mil 407 a mujeres (12.0 por ciento del total).⁶⁶ Esta situación es similar en casi todos los países. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 79 por ciento de todas las víctimas de homicidio en el mundo son hombres y aproximadamente 95 por ciento de los perpetradores de este delito son hombres también.⁶⁷ La **Figura 2.6** muestra las tendencias a lo largo del tiempo de las tasas de homicidio por sexo en México.

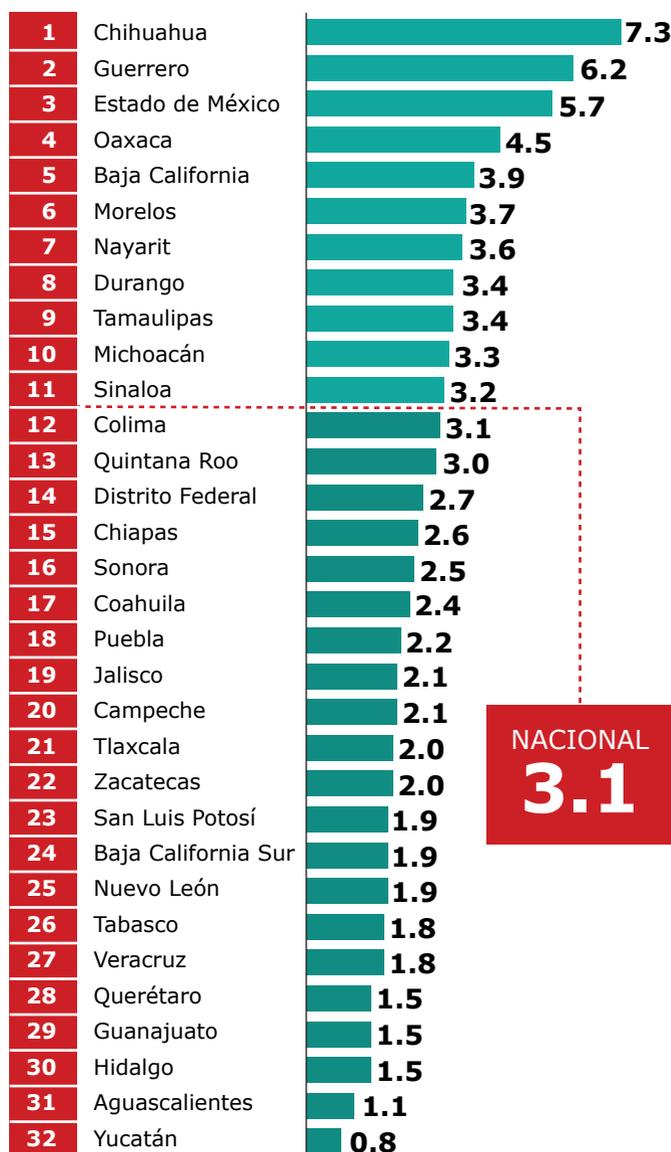
Sin embargo, existen variaciones entre estados con respecto a sus tasas de homicidio de mujeres por cada 100 mil habitantes de este sexo. El promedio por estado para el periodo 1990-2014 indica que Chihuahua, Guerrero y el Estado de México, en ese orden, registraron las mayores tasas de éstos. Por su parte, las menores tasas de homicidios de mujeres se observaron en Yucatán, Aguascalientes y, en tercer lugar, en un empate, en Hidalgo, Guanajuato y Querétaro. La **Figura 2.7** muestra la posición que las entidades federativas guardan con respecto al promedio en tasas de homicidio de mujeres en el periodo de estudio.

En un segundo momento, queremos analizar si la edad constituye un elemento de vulnerabilidad. Para este propósito utilizamos la información del Inegi, desagregada por sexo y edad. La siguiente figura muestra los homicidios totales y porcentuales por grupos de edad y sexo a nivel nacional entre 1990 y 2014.

⁶⁶ Los 99 homicidios restantes ocurridos en 2014 (0.5 por ciento del total) corresponden a víctimas sin sexo especificado, de acuerdo con los registros administrativos de fallecimientos por homicidio del Inegi.

⁶⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data* (Viena: ONU, 2014).

Figura 2.7. Ranking de entidades federativas en relación con tasas promedio de homicidio de mujeres por cada 100 mil mujeres (1990-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi y Conapo.

Con esto, podemos subrayar que existen grupos mucho más vulnerables al fenómeno del homicidio, en particular, los hombres entre 20 y 34 años, quienes representan 43.0 por ciento del total de víctimas hombres, que a su vez, suman la mayor parte del total de homicidios (88.9 por ciento con respecto al total de homicidios registrados en el periodo estudiado). El hecho de que una parte significativa de las víctimas sean jóvenes implica costos sociales importantes de la violencia extrema desde una perspectiva de desarrollo nacional y de cohesión social.

POSIBLES INCENTIVOS PERVERSOS DERIVADOS DE LA MEDICIÓN DE HOMICIDIOS

Reconocemos que la propuesta de usar el indicador de homicidios como una medida de viabilidad de la justicia engloba un grave riesgo: el de motivar a la manipulación de los datos. Esta preocupación ya existe en la medida en que el conteo de homicidios se ha socializado como una forma de evaluar el desempeño en seguridad pública. Así, mientras analistas y medios de comunicación usan las tendencias de tasas de homicidio como forma de atribuir responsabilidades a gobernantes específicos, crece el incentivo de éstos para mostrar datos más alentadores, aun a costa de alterar las cifras. En otras palabras, algunas autoridades pueden estar tomando el camino corto, optando por la reducción de muertes violentas en el papel ante la dificultad de abatir la violencia en la realidad. Este camino fácil puede consistir en maquillar las cifras o reducir las estadísticas de forma artificial al reclasificar las muertes violentas.

Por ejemplo, la diferencia entre el conteo de homicidios que hace el SESNSP y el que realiza el Inegi genera dudas acerca de la confiabilidad de los datos disponibles. Como mencionamos en la segunda sección de este capítulo, el Secretariado recaba y publica datos provenientes de expedientes de investigación criminal (averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación) que realizan las procuradurías estatales, mientras que los datos del Inegi proceden de certificados de defunción expedidos por la Secretaría de Salud, con base en la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-10), establecida por la OMS⁶⁸.

Sin duda, existen hipótesis según las cuales la diferencia de fuentes puede ser una causa de discrepancias en el conteo porque, en el caso de la estadística de la SESNSP, una misma investigación podría estar atendiendo más de una muerte violenta a la vez y, por tanto, podría haber más homicidios

68 Inegi, Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios (Boletín de prensa núm. 276/15, 20 de julio de 2015).

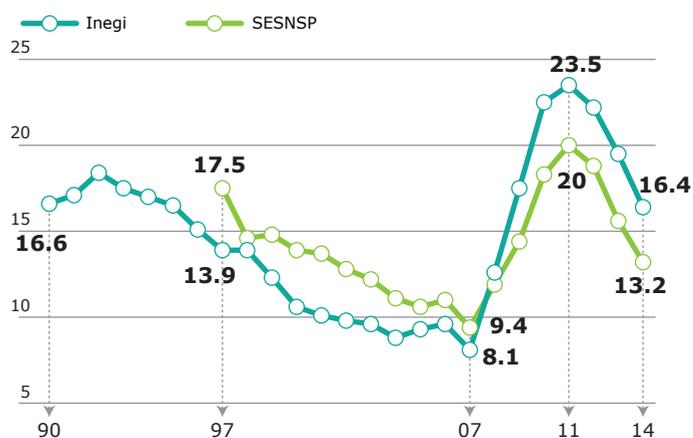
Figura 2.8. Homicidios en México por grupos de edad y sexo (1990-2014)

	Hombres		Mujeres	
	Porcentaje	Tasa bruta	Porcentaje	Tasa bruta
Total	100.0%	340,771	100.0%	41,328
Menores de 1 año	0.4%	1,244	2.5%	1,035
1-4 años	0.6%	1,877	3.4%	1,417
5-9 años	0.5%	1,549	2.3%	935
10-14 años	1.1%	3,633	3.6%	1,483
15-19 años	8.9%	30,209	11.2%	4,632
20-24 años	15.4%	52,401	12.6%	5,190
25-29 años	15.3%	52,144	11.2%	4,610
30-34 años	13.5%	46,154	10.1%	4,172
35-39 años	11.7%	39,724	8.9%	3,690
40-44 años	8.6%	29,155	7.2%	2,956
45-49 años	6.5%	22,157	5.5%	2,267
50-54 años	4.6%	15,773	4.1%	1,701
55-59 años	3.4%	11,629	3.4%	1,385
60-64 años	2.4%	8,288	2.7%	1,103
65-69 años	1.7%	5,924	2.4%	980
70-74 años	1.2%	4,140	2.1%	853
75-79 años	0.8%	2,577	1.7%	690
80-84 años	0.4%	1,481	1.2%	509
85 años y más	0.4%	1,426	1.5%	600
No especificado	2.7%	9,286	2.7%	1,120

Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi.

que investigaciones. Por otro lado, las procuradurías podrían eventualmente, en el curso de la investigación, reclasificar las averiguaciones previas originalmente asociadas a homicidios dolosos por otro tipo de delito como lo serían los suicidios u homicidios culposos (los cuales son accidentes), ajustando así la cifra original de homicidios contabilizados.

Ahora bien, una comparación de las tasas de homicidio nacionales construidas con datos del SESNSP y con datos del Inegi muestra un patrón difícil de comprender. Como vemos en la **Figura 2.9**, de 1997 a 2007 los homicidios reportados por el SESNSP solían ser más altos que los homicidios reportados por el Inegi⁶⁹. Sin embargo, a partir de 2008, año en que comenzó un pronunciado crecimiento en las tasas de homicidio del país, el Secretariado empezó a reportar menos homicidios que el Inegi. De hecho, 2011, el año de mayor número de homicidios en México medidos por cualquiera de las dos fuentes, es el año en que es posible observar la mayor discrepancia⁷⁰.

Figura 2.9. Gráfica que compara tasas de homicidio nacionales de SESNSP vs. Inegi (1990-2014)

Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi, SESNSP y Conapo.
Nota: Los datos del SESNSP están disponibles a partir de 1997."

⁶⁹ Un patrón que, de hecho, va en sentido contrario al que ocurriría a partir de las hipótesis que avanzamos arriba sobre la discrepancia entre cifras. Para ver diferencias entre estadísticas de homicidios a nivel estatal, ver: México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidios* (2012). Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2012/11/indicadores-de-victimas-visibles-e-invisibles-de-homicidio/> (Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2015).

⁷⁰ Un argumento sobre la manipulación de las estadísticas del SESNSP se puede encontrar en: José Merino, "Un país que cubre sus espejos", Nexos, Blog de la Redacción, 27 de julio de 2015. Disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7308> (Fecha de consulta: 28 de julio de 2015).

“A esos homicidios, bájale el 20 por ciento”

“...los muertos habían querido morir, por tanto serían registrados como suicidas en el certificado de defunción...”
-José Saramago, *Las intermitencias de la muerte*

“ Dentro de mis funciones, está la de recabar la estadística para el Secretariado. Cuando tuve resultados preliminares, los envié a mi jefe. Él me mandó llamar y me dijo tajante: ‘A esos homicidios, bájale el 20 por ciento. No sé cómo le vas a

hacer, eso es asunto tuyo. Regístralos como muerte natural, accidente o suicidio... Tú sabrás’.

Acaté la instrucción, no había alternativa.

El único consuelo que me queda es que desde antes de este incidente comencé a llevar un cuaderno con

datos sensibles: información real, pura y dura. Es el diario de lo que no podré decir jamás, porque si lo hiciera, seguramente me matarían”.

Funcionario público de un estado que pidió no ser identificado

Sería preocupante que esta diferencia se debiera a una política de reclasificar artificialmente muertes violentas por parte de los procuradores en un esfuerzo de influir en la percepción acerca de los ciclos de violencia. Dado que es probable que gobernadores, procuradores y secretarios en seguridad pública se sientan de alguna manera responsables de los indicadores sobre incidencia delictiva, es posible que estos funcionarios se vean tentados a alterar las cifras, algo que sería menos esperado de funcionarios de salud pública, que no son cuestionados por la prensa ni por la sociedad civil ante los incrementos en las estadísticas delictivas.

En 2011, un artículo periodístico de *The Economist*⁷¹ documentó cómo Enrique Peña Nieto, entonces gobernador del Estado de México, usó una reclasificación de homicidios realizada por la Procuraduría estatal para “evidenciar” sus logros en seguridad pública. En dicho caso, la procuraduría reclasificó homicidios dolosos para reasignarles la categoría de suicidios y accidentes, de tal manera que el mandatario estatal pudiera destacar en su quinto informe de gobierno una reducción de 65 por ciento de los homicidios dolosos entre 2005 al 2010. La investigación periodística muestra cómo al comparar las cifras del Inegi contra las proporcionadas por la procuraduría de la entidad, tal reducción no es observable.

Es probable que la práctica de reclasificar homicidios como en el citado ejemplo del Estado de México sea una conducta que se lleve a cabo otros estados. En junio del 2015, el Observatorio Nacional Ciudadano reportó, en su informe anual, la inusual desaparición de 159 homicidios dolosos de las estadísticas preliminares que el estado de Michoacán había reportado originalmente al SESNSP en enero del mismo año. Además del caso de Michoacán, el Observatorio detectó inconsistencias en la información entregada por otras 19 entidades federativas⁷².

Además de la reclasificación de muertes violentas, también existen bajos estándares en el reporte de los homicidios violentos ya que estos delitos muchas veces son publicados por el SESNSP con datos incompletos. Por ejemplo, en algunos estados se registra que la abrumadora mayoría de los homicidios se cometieron con medios distintos al arma de fuego o arma blanca y en otros casos, las entidades reconocen no tener información sobre el medio por el cual se cometió el delito, por lo que lo reportan como “sin datos”. La siguiente tabla muestra la prevalencia de esta práctica mostrando los estados en los que más de 75 por ciento de sus registros de homicidios dolosos se clasificaron como cometidos por “otros” medios o “sin datos”.

Las posibles prácticas deshonestas de reducción artificial de las cifras oficiales de homicidio que aquí hemos

⁷¹ The Economist, “Crime in Mexico: The governor’s miraculous achievement”, 22 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.economist.com/blogs/americasview/2011/09/crime-mexico> (Fecha de consulta: 28 de julio de 2015).

⁷² El Daily Post, “Michoacán: Land of the living dead”, 25 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.eldailypost.com/news/2015/06/michoacan-land-of-the-living-dead/> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

Figura 2.10. Estados con más de 75 por ciento de homicidios dolosos cometidos con medios distintos a armas de fuego y armas blancas, o sin datos sobre el medio utilizado, por año, 1997-2014

Entidad	Homicidios dolosos cometidos con otros medios (distintos a armas de fuego o armas blancas) como porcentaje del total	Homicidios dolosos sin información sobre el tipo de arma utilizada
Aguascalientes	1997: 93.2% 1998: 100%	
Baja California	1997-2001: 100%	2002-2011: 100%
Baja California Sur	1997: 100% 1998: 94.4% 1999-2001: 100%	2006-2012: 100%
Chiapas	1998: 94.8%	
Chihuahua	1997: 100%	
Coahuila	1997: 90.9%	
Distrito Federal	1997: 100%	
Durango	1999: 82.8%	
Jalisco	1997-1998: 100%	
Estado de México	1997-2001: 100% 2007: 100%	2002-2006: 100% 2008: 100%
Nayarit	1998: 97.0%	2008: 100%
Nuevo León	1998: 100%	
Oaxaca	1997-2010: 100% 2011: 99.8% 2012: 87.7% 2013: 99.3%	
Puebla	1997: 100%	
Querétaro	1997: 99.6% 1998: 100% 2001: 88.4%	2002: 76.1% 2003: 93.0% 2004: 85.5% 2005: 85.3% 2006: 92.3% 2011: 90.8% 2012: 93.6% 2013: 91.9%
Quintana Roo	1997: 89.3% 2000: 86.9% 2001: 87.7%	
Sonora	1997: 90.1% 1998: 88.6%	
Tabasco	1997-2013: 100%	2002: 96.4% 2004: 95.0%
Tamaulipas	2012: 86.5% 2013: 82.3%	2003: 90.2% 2005: 100%
Tlaxcala	1999: 82.2% 2000: 96.8% 2001: 96.3% 2006: 100% 2008-2011: 100%	
Yucatán	1997: 94.5% 1999: 87.5%	

Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del SESNSP.

descrito no solamente atentan contra la posibilidad de contabilizar con certeza los homicidios en México. Atentan en definitiva contra la justicia misma. Los datos sobre incidencia delictiva, en general, y sobre homicidios, en particular, son clave para que los gobiernos y la sociedad civil puedan evaluar las acciones públicas que se están realizando y, en su caso, hacer ajustes a las estrategias de seguridad pública y justicia.⁷³

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Si aceptamos la idea de que el indicador de tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes da una idea sobre la oferta de justicia, la primera recomendación de política pública que podríamos hacer es mantener un seguimiento de esta variable y analizar la suficiencia

de la política pública ante repuntes pronunciados de homicidios en una entidad.

Las diferencias marcadas entre los patrones de tasas de homicidios en el agregado nacional con respecto a las entidades nos obligan a recomendar el uso del indicador de la manera más desagregada posible. El homicidio puede ser un fenómeno particularmente local y por tanto se requiere de un entendimiento y de una política de combate también local⁷⁴. Una recomendación específica de una estrategia local en el sistema de justicia penal sería que las procuradurías estatales priorizaran la investigación criminal de homicidios en los municipios de su entidad que presentan mayores tasas per cápita en este delito. Una política criminal de este tipo podría llegar a reducir las tasas de impunidad de este delito.

⁷³ "Presentan iniciativa para impulsar una mayor calidad de la información sobre incidencia delictiva". http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/10/Bolet%C3%ADn_calidad-de-informacion-ONC.pdf (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

⁷⁴ Mónica Ayala y Jonathan Furszyfer, "Para repensar las estadísticas de homicidio en México", *Animal Político*, 2 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/10/02/para-repensar-las-estadisticas-del-homicidio-en-mexico/> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015). Sobre un argumento de la necesidad de prevenir y combatir el crimen en general con estrategias locales ver: México Evalúa, *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* (2014) Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/01/MEX-EVA_INDX-PREVDEL-LOW.pdf (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).

Para el caso particular de Guerrero, retomamos las recomendaciones de Open Society Justice Initiative y del International Crisis Group en el sentido de que es indispensable generar procesos de paz en la entidad a lado de una política social ambiciosa sin dejar de lado el fortalecimiento de las instituciones de justicia penal⁷⁵.

Acerca del riesgo que existe de alterar las cifras de homicidios con el fin de aparentar mejores resultados de gestión gubernamental recomendamos auditorías externas de los datos a través de los métodos forenses apropiados⁷⁶. Al respecto, los esfuerzos ciudadanos siguen siendo indispensables⁷⁷.

CONCLUSIONES

En este capítulo propusimos usar la tasa de homicidios como indicador básico para medir la fortaleza del Estado y la viabilidad de la justicia. También sostuvimos que, bajo la perspectiva de que la justicia requiere de un piso básico de paz para poderse desarrollar, el seguimiento del patrón de homicidios puede funcionar como un mecanismo de alarma para los gobernantes y la sociedad civil, tal como si fuesen signos vitales que hay que monitorear constantemente.

Sobre las tendencias nacionales de tasas de homicidio a lo largo del tiempo, observamos que existió un ciclo de crisis entre 2007 y 2011 pero que sólo un puñado de estados contribuyó a este marcado incremento. Entre estos estados destaca Chihuahua, que llegó a experimentar tasas de homicidio de tres dígitos en el periodo, seguido por Sinaloa, Guerrero, Durango, Tamaulipas, Nayarit y Nuevo León.

Para explicar qué motivó el ciclo de violencia a nivel nacional entre 2007 y 2011, algunas teorías atribuyen la escalada de homicidios al estilo de combate al narcotráfico, mientras que otras apuntan a cambios en la estructura de los mercados ilegales de las drogas.

Por otro lado, en contraste con las entidades que han sufrido una debilidad institucional marcada por tasas de homicidio, notamos que una buena parte de los estados de la República reportan tasas de homicidio moderadas, ya que 13 de ellos presentan tasas promedio de homicidio de un dígito a lo largo de un periodo de 25 años.

En el análisis específico del homicidio por entidades, observamos que Guerrero es el estado más preocupante

por reportar elevadas tasas de homicidio de forma sistemática y a lo largo del tiempo. Guerrero es un estado con altos niveles de violencia que no parecen haber cedido con el tiempo y que no responden a ciclos particulares: la violencia es una constante. Este patrón obliga a preguntarse sobre la capacidad del gobierno de la entidad de hacer frente a su contexto y obliga también a cuestionarse sobre la obligación del Gobierno Federal en el marco de su responsabilidad subsidiaria.

Sobre las preguntas asociadas a qué tipos de poblaciones se ven afectadas por el indicador, reportamos cómo el homicidio es un tipo de violencia que afecta desproporcionalmente a los hombres en edad productiva. Un análisis de los homicidios a través del concepto de años de vida perdidos nos mostró que, en promedio, cada víctima de homicidio en México pudo haber vivido más de 40 años adicionales si no hubiese caído víctima de la violencia en el país. Y en términos de cómo afectan los homicidios a las mujeres, encontramos que las entidades con las tasas más altas de muertes violentas de esta población son Chihuahua, Guerrero y el Estado de México, en ese orden.

Finalmente, reconocimos los incentivos perversos que puede generar el indicador cuando se usa como una medida de desempeño. Sobre estos efectos no deseados, nos interrogamos acerca de la disposición que pueden llegar a tener las autoridades de maquillar los datos, práctica que, de existir, atentaría no sólo contra la credibilidad del indicador sino que dilapidaría la viabilidad de establecer una política pública oportuna para enfrentar un fenómeno tan delicado. En otras palabras, atentaría contra la justicia misma.

⁷⁵ Open Society Foundations, "Justicia fallida en el estado de Guerrero", (Nueva York: Open Society Foundations, 2015). Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015). En un sentido similar: International Crisis Group, "Disappeared: Justice Denied in Mexico's Guerrero State", Latin America Report 55, octubre 2015. Disponible en: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/mexico/055-disappeared-justice-denied-in-mexico-s-guerrero-state](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/mexico/055-disappeared-justice-denied-in-mexico-s-guerrero-state) (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).

⁷⁶ Lilian Chapa Koloffon, "Cifras delictivas: a auditoría", *Animal Político*, 6 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/08/06/cifras-delictivas-a-auditoria/> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).

⁷⁷ Edna Jaime, "Información delictiva: lo que nos falta", *Este País* núm. 282 (octubre 2014).

3. DENUNCIA

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

Proponemos usar el porcentaje de delitos denunciados como un indicador positivo de la calidad del sistema de justicia penal. Nuestro argumento central es que la proporción de denuncias ayuda a evaluar los niveles de acceso a la justicia por parte de las víctimas. Adicionalmente, la proporción de delitos denunciados del total de delitos cometidos ayuda a medir la cantidad y tipo de información que obtienen los sistemas penales sobre la incidencia criminal.

La hipótesis que sostiene este indicador es que los estados con mayor porcentaje de delitos denunciados tienen sistemas de justicia que son de mayor y más fácil acceso para las víctimas, que presentan mejores procesos para captar información de incidencia delictiva y que, en teoría, estarían en una mejor posición de perseguir delitos. A partir de estas premisas se desprende que una mayor proporción de delitos denunciados, respecto al total de los delitos estimados, se relaciona con un mejor sistema de justicia.

Estas ideas son las bases de las siguientes secciones. Posteriormente detallamos nuestra propuesta de indicador y finalmente mostramos los resultados que encontramos con el uso de esta medida a nivel nacional y en las entidades federativas.

• La denuncia como medida de acceso a la justicia

El sistema mediante el cual un delito se reporta a las autoridades es la puerta de entrada al sistema de justicia penal para las víctimas, por lo que su uso se coloca como una forma de valorar el acceso a la justicia. En efecto, la actuación de los Ministerios Públicos y policías que investigan depende, en la mayoría de los casos, de este estímulo ciudadano para que suceda dicha intervención.

Mantener limitado y saturado de requisitos el sistema de denuncia formal constituye una denegación de justicia para la víctima en el punto de partida del sistema de justicia penal. Las vías limitadas de denuncia y una formalización excesiva del proceso representan costos para el ciudadano que desea dar a conocer su caso. Para valorar el indicador de tasas de denuncia como medida de calidad de la justicia es importante tener estos costos en mente: creemos que aquellos sistemas que generen

menos obstáculos para que un ciudadano denuncie serán los sistemas que elevarán la probabilidad de atender a un mayor número de personas. De esta forma, anticipamos que el diseño para captar información es, en sí mismo, un elemento que permite predecir la conducta encaminada a reportar un delito. En conclusión, los mejores sistemas de recepción recibirán más denuncias como porcentaje del total de los delitos ocurridos.

• La denuncia como forma de recabar información

Cualquier sistema penal depende principalmente de la denuncia como mecanismo descentralizado para acceder a la información sobre la incidencia delictiva. De la misma forma en que los cuerpos de bomberos dependen de que una persona accione la alarma contra el fuego o lo contacte a través de una llamada de auxilio, la policía y el sistema de justicia penal dependen de los ciudadanos. Las policías y fiscales pueden, en ocasiones, incursionar en investigaciones espontáneas, pero éste es un escenario poco frecuente. La mayoría de las veces, las instituciones de justicia se movilizan a partir de llamadas de atención que emergen de ciudadanos. Por tanto, un sistema sin capacidad de alentar, recibir y procesar con sensatez las denuncias ciudadanas de delitos es un sistema cuya efectividad queda comprometida.

Bajo este panorama, los estados con bajas tasas de denuncia de los delitos, en particular de alto impacto, se parecen a los seres humanos sin sistema nervioso: el fuego puede estar ahí pero es imposible quitar la mano a falta de sensibilidad. La violencia está ahí pero la autoridad no logra conocerla ni atenderla. Es difícil imaginar intervenciones oportunas del sistema de seguridad pública y justicia penal si los ciudadanos no proveen de la información básica a las autoridades.

Nuestra propuesta es, por tanto, medir escrupulosamente la propensión a denunciar –así como sus patrones diferenciados– para poder hablar de la fortaleza del sistema nervioso de los estados, de su capacidad de conocer y capturar la información relevante.

¿Cómo clasificamos el indicador de denuncia? Consideramos que este indicador mide la experiencia de usuarios directos del sistema de justicia, en este caso la de las víctimas de delitos. Además, consideramos que el indicador está

basado en datos de experiencia ya que, al denunciar, los individuos están relatando un hecho concreto del que participan como testigos. Así, si bien el dato se puede construir a través de una encuesta, algo que ocurre con los datos de percepción, la medición atiende a eventos, tal y como lo hacen las encuestas que miden desempleo, preguntando directamente a los encuestados si han buscado trabajo en un determinado periodo. Por otro lado, catalogamos al indicador como uno de resultados porque, como argumentamos en esta sección, el porcentaje de delitos denunciados es una medida de acceso a la justicia y de viabilidad de operación del sistema. Por estas razones, nos parece que no debe haber ambigüedad para el sistema de justicia penal en plantearse el objetivo de maximizar la proporción de delitos reportados.

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR DE PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS

Nuestro indicador de porcentaje de delitos denunciados se construye a partir de los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) administra en México desde 2011 con una periodicidad anual. Cada edición de esta encuesta incluye datos sobre denuncias de delitos ocurridos al año anterior a su publicación, por ejemplo, la Envipe 2011 arrojará datos sobre 2010. Así, contamos con información sobre delitos ocurridos cada año entre 2010 y 2014.

$$\text{Indicador de proporción de denuncias} = \frac{\text{total de delitos reportados a cualquier autoridad}}{\text{número total de delitos ocurridos estimados}}$$

En su numerador, nuestro indicador incluye cualquier forma utilizada por un ciudadano para hacer del conocimiento de la autoridad un delito del cual fue víctima o testigo. Por lo tanto, incluye las denuncias formales efectuadas ante el Ministerio Público, por la víctima o por algún familiar, las querellas presentadas frente al mismo, así como los reportes que hacen los ciudadanos a cualquier otro actor dentro del sistema de justicia penal—policía Municipal,

Estatal, o Federal, Consejos Municipales, la Procuraduría General de la República (PGR), etc.— sea verbalmente, por teléfono o vía internet, entre otras formas posibles⁷⁸. En resumen, el indicador incluye prácticamente toda forma en que un ciudadano solicita ayuda o intervención de una autoridad a raíz de un delito. A esta suma de contactos, le llamamos denuncia.

Queremos hacer notar que estamos usando el término denuncia en un sentido más amplio que el que se emplea en otros contextos.⁷⁹ Por un lado, la definición jurídica de denuncia es un término muy específico que se usa para delitos reportados, inequívocamente, ante el Ministerio Público y para delitos que no requieren ser notificados por la víctima directa. Por otro lado, nuestra definición de denuncia también difiere del uso que hacen de este término los medios de comunicación y algunos analistas en seguridad pública quienes usan esta palabra para referirse a las averiguaciones previas iniciadas por procuradurías y que son contabilizadas por éstas, y después sistematizadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Ahora bien, en el denominador, nuestro indicador incluye la mayoría de los delitos estimados por la Envipe cada año. Estos son: robo total y parcial de vehículo, robo en distintas manifestaciones (a casa habitación, asalto en calle o transporte público, o en otra forma), fraude bancario y al consumidor, extorsión y amenazas verbales, lesiones, secuestro, delitos sexuales y otros. Por razones de comparabilidad, del conjunto de delitos, excluimos el de vandalismo, ya que la Envipe no lo consideró en las observaciones de 2010 y 2011, es decir, en los primeros dos años de la encuesta. El dato de denuncia incluye delitos denunciados por la víctima o por algún familiar ante el MP, así como los reportes hechos ante otras autoridades⁸⁰.

Como vemos, el denominador no incluye todo el universo posible de delitos ocurridos, pero sí todos aquellos que pueden estimarse con la metodología disponible. En realidad, siempre habrá en México delitos cuya dimensión permanecerá desconocida. Esto es así porque no todos los delitos son denunciados o bien porque no forman parte de las encuestas de victimización (por ejemplo,

⁷⁸ El indicador se construye a partir de tres variables de los microdatos de la encuesta de victimización del Inegi (Envipe). En 2014, por ejemplo, son los siguientes, aunque cambia el nombre de la variable a través de los años: bp1_20 (si la víctima denunció el delito ante el MP), bp1_21 (si un familiar denunció el delito ante el MP) y bp1_30 (si la víctima denunció el delito ante otra autoridad).

⁷⁹ En el glosario de la Envipe se define la denuncia como “comunicación formal que hace una persona a la autoridad competente de la posible comisión de un delito”, y el concepto de denuncia ante el Ministerio Público se define como “comunicación formal por la cual el delito declarado por el informante es denunciado ante el Ministerio Público para iniciar una averiguación previa”. Ver: Envipe 2015, “Glosario”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

⁸⁰ Es importante señalar que en el cuestionario de la Envipe 2011 (relativo a lo ocurrido en 2010), no se incluyó la opción de que algún familiar realizara la denuncia.

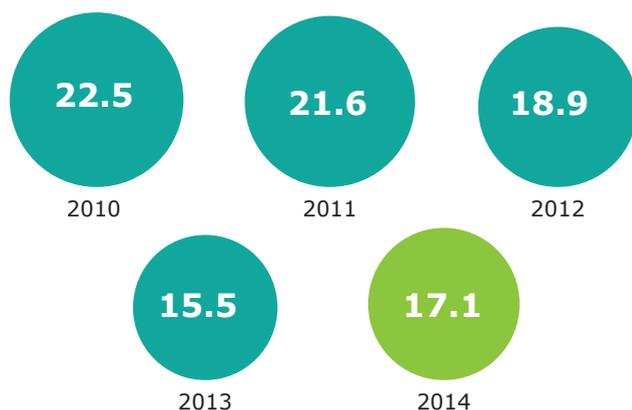
es el caso de los homicidios, así como de los delitos del fuero federal, como portación ilegal de armas o tráfico de estupefacientes).

Dadas las limitaciones apuntadas en esta sección, nos parece que nuestra elección es la que permite un mejor acercamiento a la proporción de delitos denunciados en el país.

TENDENCIA NACIONAL DEL PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS

A nivel nacional, el porcentaje de delitos denunciados con respecto al total de delitos ocurridos estimados bajó de forma constante entre 2010 y 2013, aunque en 2014 empezó a subir de nuevo. Tal como lo muestra la siguiente gráfica, el índice decreció de un 22.5 por ciento en 2010 a 15.5 por ciento en 2013, lo que representa una disminución de siete puntos porcentuales. Sin embargo, el porcentaje de delitos denunciados volvió a subir ligeramente en 2014, para ubicarse en 17.1.

Figura 3.1. Tendencia nacional de porcentaje de delitos denunciados (2010-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011 - 2015.
Nota: El cálculo de delitos denunciados incluye denuncias efectuadas ante el Ministerio Público, así como reportes hacia cualquier otra autoridad, sea verbalmente, por teléfono o vía internet.

A nivel internacional, el porcentaje de delitos denunciados varía significativamente. De acuerdo con la Encuesta Internacional de Victimización Criminal (ICVS, por sus siglas en inglés) realizada en 2000, se registraron diferencias importantes entre algunos de los países incluidos en la muestra, consistente en 13 países europeos, así como Australia, Canadá, Japón y Estados Unidos⁸¹. Así, mientras que en países como Portugal, Japón, Polonia y Finlandia o en la comunidad autónoma de Cataluña, España, las víctimas reportaron alrededor de 40 por ciento del total de los delitos ocurridos a la policía (36, 39, 40, 41 y 41, respectivamente), en Suecia, Dinamarca, e Irlanda del Norte esta cifra ascendió a alrededor de 60 por ciento (56, 57, y 60 por ciento, respectivamente). En tanto, en Chile, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) indica que en entre 2008 y 2014 se denunciaron entre 40.4 y 46.0 por ciento de los delitos ocurridos.⁸² En Colombia han aplicado una Encuesta de Victimización en tres ciudades, y los datos muestran que entre diciembre de 2002 y noviembre de 2003 en Bogotá se denunció 27.0 por ciento de los delitos ocurridos, en Cali se ubicó en 15.0 por ciento, y en Medellín en 28.0 por ciento⁸³. En Perú se encontró que en 2013 se denunciaron 13.4 por ciento de los delitos en áreas urbanas⁸⁴. En Costa Rica, en 2010 se denunciaron 23.7 por ciento del total de delitos⁸⁵. Estos son sólo algunos ejemplos; aunque vale la pena tomarlos en cuenta al momento de analizar los datos relativos a México.

DIFERENCIAS EN EL PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

Hay importantes diferencias en los patrones de denuncia entre estados. Esto quiere decir que la población en cada entidad tiene marcadas diferencias en su disposición a reportar un delito a las autoridades. Éstas revelan capacidades dispares de los sistemas de justicia estatales para conocer del fenómeno delictivo.

⁸¹ Los países a los que se hace referencia son: Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Inglaterra, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia y Suiza; así como a la comunidad autónoma de Cataluña (España) y a las naciones constituyentes de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Ver: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), "Appendix 4 from the 2000 findings, ICVS-International Crime Victims Survey Statistics", 2000, Tabla 9. Disponible en: http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/ (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

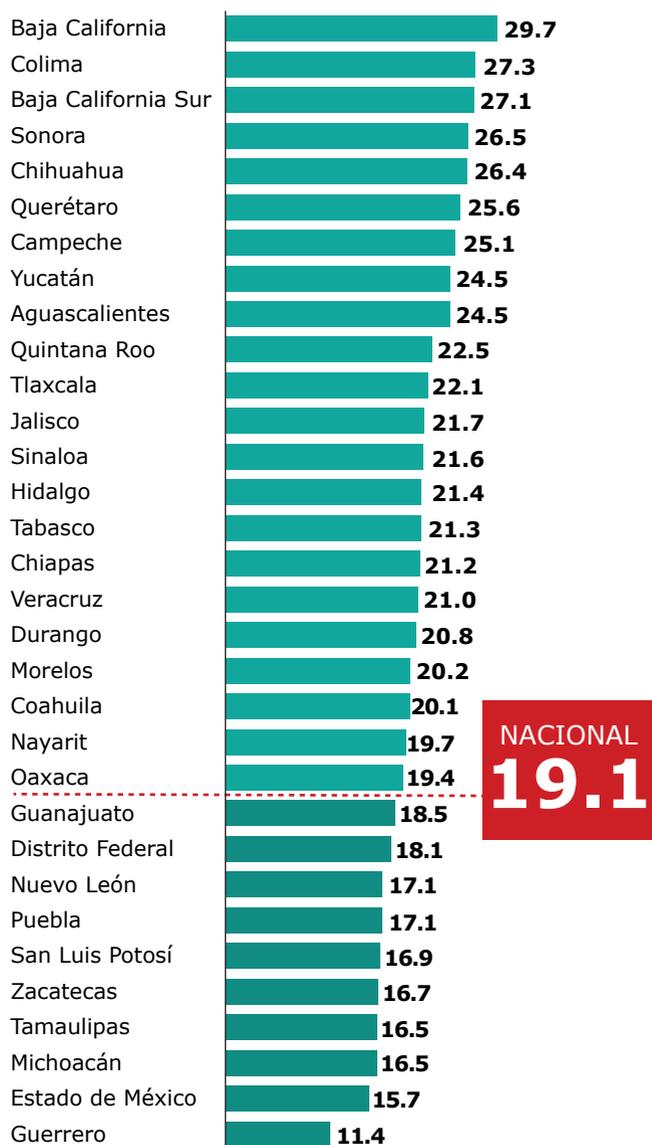
⁸² Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, "ENUSC 2014: Resultados país". Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/Presentacion-Resultados-ENUSC-2014.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

⁸³ Seguridad y Defensa, "Encuesta de Victimización". Disponible en: www.dane.gov.co/index.php/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/victimizacion (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

⁸⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática, "Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010-2013", Disponible en: www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1194/cap02.pdf (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos, "La Victimización en Costa Rica Según los Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares", 2012. Disponible en: www.pnud.or.cr/images/stories/VICTIMIZACION_1989-2010_CONF_PRENSA_15_feb_2012.pdf (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).

Figura 3.2. Porcentaje de delitos denunciados, promedio 2010-2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Para los años 2012-2014 se excluye el delito de vandalismo para hacer los datos comparables.

Nota: El cálculo de delitos denunciados incluye denuncias efectuadas ante el Ministerio Público, así como reportes hacia cualquier otra autoridad, sea verbalmente, por teléfono o vía internet.

La **Figura 3.2** presenta la proporción de denuncias por estado de mayor a menor. Como se observa, existe una diferencia de casi tres veces entre el estado con el menor porcentaje de delitos reportados ante el MP ya sea por la víctima o por algún familiar, así como ante cualquier otra autoridad, y el estado con el porcentaje más alto.

Para los años 2012, 2013 y 2014 se excluye el delito de vandalismo para hacerlos comparables a los datos de las encuestas anteriores. El dato de denuncia incluye delitos denunciados por la víctima o por algún familiar ante el MP, así como los reportes hechos ante otras autoridades.

Como vemos en la gráfica anterior, las entidades con mejores resultados —más altos porcentajes de delitos denunciados con respecto al total—son: Baja California (29.7 por ciento), Colima (27.3 por ciento), Baja California Sur (27.1 por ciento), Sonora (26.5 por ciento), y Chihuahua (26.4 por ciento). Es importante señalar que estados como Baja California y Chihuahua, los cuales han padecido tasas de homicidio por encima del promedio nacional, presentan las tasas de denuncia satisfactorias y muy por encima del promedio nacional (que, como recordaremos, es de 19.1 por ciento).

En contraste, los estados con las tasas más bajas de delitos denunciados son: Guerrero (11.4 por ciento), el Estado de México (15.7 por ciento), Michoacán (16.5 por ciento) y Tamaulipas (16.5 por ciento). Es muy preocupante observar que estados con altos índices de violencia, medidos a través de la Envipe y a través de sus tasas de homicidio, presentan también bajas tasas de denuncia.

Esto significa que el análisis que tradicionalmente se hace sobre la incidencia delictiva a partir de la estadística del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública está subestimando la criminalidad en estos estados que ya se consideran violentos. En otras palabras, la situación en algunas entidades puede ser mucho más grave de lo que hemos creído hasta ahora. Muy particularmente, es fundamental analizar con más atención las situaciones de Guerrero, el Estado de México, Michoacán y Tamaulipas⁸⁶.

⁸⁶ Leslie Solís y Lilian Chapa Koloffon, "Guerrero, Tamaulipas y Michoacán: ¿estados seguros?", *Animal Político*, 23 de octubre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/10/23/guerrero-tamaulipas-y-michoacan-estados-seguros/> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

Figura 3.3. Porcentaje de delitos denunciados por entidad federativa (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Cambio
Nacional	22.5	21.6	18.9	15.5	17.1	⬇️ -5.4
Aguascalientes	20.9	26.5	27.0	26.9	21.3	⬆️ 0.3
Baja California	36.7	33.2	29.3	24.8	24.3	⬇️ -12.4
Baja California Sur	32.2	28.4	23.8	28.5	22.9	⬇️ -9.3
Campeche	27.3	27.5	28.7	20.9	21.1	⬇️ -6.3
Coahuila	18.1	22.0	19.2	20.7	20.4	⬆️ 2.3
Colima	29.0	27.3	27.9	25.5	26.6	⬇️ -2.4
Chiapas	22.7	24.6	21.2	18.3	19.1	⬇️ -3.6
Chihuahua	27.7	35.2	25.7	24.0	19.3	⬇️ -8.4
Distrito Federal	26.3	19.4	14.2	14.6	16.0	⬇️ -10.3
Durango	25.7	22.1	19.2	20.6	16.6	⬇️ -9.1
Guanajuato	21.9	16.8	18.5	16.4	19.0	⬇️ -2.9
Guerrero	13.3	11.8	12.7	8.7	10.6	⬇️ -2.7
Hidalgo	23.2	19.3	18.0	22.0	24.7	⬆️ 1.6
Jalisco	26.1	23.3	21.9	19.9	17.6	⬇️ -8.6
Estado de México	18.1	20.0	16.3	9.7	14.1	⬇️ -4.0
Michoacán	19.2	17.6	16.4	14.1	15.6	⬇️ -3.6
Morelos	24.3	22.6	17.4	17.6	19.1	⬇️ -5.2
Nayarit	22.8	17.3	21.7	20.4	16.6	⬇️ -6.2
Nuevo León	18.3	19.7	14.3	16.8	16.7	⬇️ -1.6
Oaxaca	17.2	18.7	23.5	17.7	19.8	⬆️ 2.6
Puebla	16.5	21.8	16.5	14.1	16.6	⬆️ 0.1
Querétaro	34.4	27.1	21.1	21.3	24.3	⬇️ -10.1
Quintana Roo	24.7	21.3	21.6	25.9	19.1	⬇️ -5.6
San Luis Potosí	20.4	15.9	15.8	15.0	17.5	⬇️ -2.9
Sinaloa	21.6	26.9	20.2	19.6	19.6	⬇️ -2.0
Sonora	28.9	24.6	27.7	26.4	24.8	⬇️ -4.2
Tabasco	19.8	26.7	22.4	18.1	19.5	⬇️ -0.3
Tamaulipas	17.2	17.1	19.8	14.0	14.7	⬇️ -2.4
Tlaxcala	25.7	22.8	20.0	23.0	18.8	⬇️ -6.9
Veracruz	24.3	21.3	21.7	17.3	20.6	⬇️ -3.7
Yucatán	22.9	29.3	26.2	25.8	18.6	⬇️ -4.4
Zacatecas	13.7	18.1	20.0	16.5	15.1	⬆️ 1.4



DIFERENCIAS EN EL PORCENTAJE DE DELITOS DENUNCIADOS A LO LARGO DEL TIEMPO ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

En esta sección, analizamos los cambios en los patrones de denuncia que año con año experimentan los estados. La **Figura 3.3** muestra los resultados de las variaciones en el índice de denuncias a lo largo del tiempo.

El panorama no es alentador: sólo seis entidades registran un incremento en el reporte de los delitos entre un extremo y otro del periodo, en diferencias en puntos porcentuales. Las más destacadas son los casos de Oaxaca y Coahuila, con aumentos de 2.6 y 2.3 puntos porcentuales, respectivamente. Por otro lado, hay tres casos que preocupan por el descenso marcado en su índice de denuncia: Baja California, el Distrito Federal y Querétaro, con -12.4, -10.3 y -10.1, respectivamente. Pero los casos más preocupantes son las observaciones correspondientes a los estados de Guerrero, Distrito Federal y Estado de México, entidades donde coexisten lo peor de dos mundos: bajas tasas de denuncia y disminución de la ya reducida propensión a denunciar.

Como vemos en la tabla anterior, no existen tendencias predecibles en los patrones de denuncia ya que el porcentaje de delitos denunciados puede variar de manera significativa año con año en cada jurisdicción. Tomar en consideración estos cambios es importante por dos razones. En primer lugar, conforme a los

Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Para los años 2012-2014 se excluye el delito de vandalismo para hacer los datos comparables.

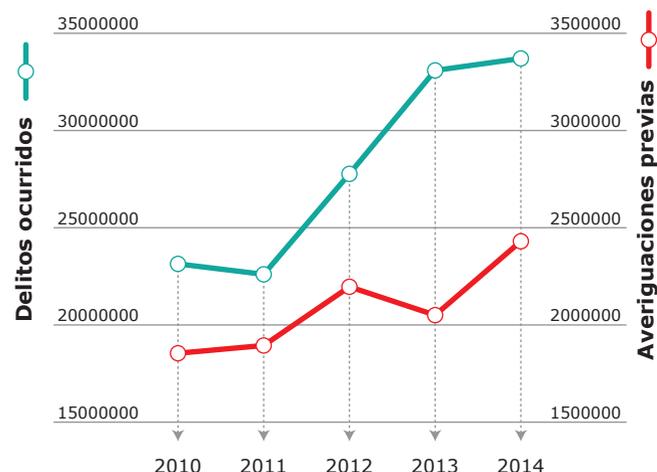
Nota: El cálculo de delitos denunciados incluye denuncias efectuadas ante el Ministerio Público, así como reportes hacia cualquier otra autoridad, sea verbalmente, por teléfono o vía internet.

argumentos que hemos expresado en este capítulo, los incrementos o reducciones en los porcentajes de delitos denunciados impactan en la capacidad que tienen las autoridades de conocer los delitos y, por tanto, de hacerse cargo de investigarlos y prevenirlos. Creemos que las entidades que presentan cambios porcentuales positivos son estados que se encuentran mejor con respecto a su propia situación del pasado en términos de acceso a la justicia. Por el contrario, los estados con cambios porcentuales negativos han dejado de conocer y atender a las víctimas de delitos que han optado por denunciar menos para ese periodo.

La segunda razón de importancia que debe animarnos a observar cuidadosamente las variaciones en la proporción de delitos denunciados es que autoridades, analistas en seguridad pública y periodistas, entre otros actores, usan la criminalidad reportada o, más específicamente, las averiguaciones previas iniciadas formalmente, como una manera de medir el fenómeno delictivo. Esta postura asume que la proporción de delitos denunciados es estable. Sin embargo, como vemos en la Figura 3.3, la tendencia a denunciar sufre cambios importantes en el tiempo y, por tanto, las variaciones en el crimen que llegaron a ser contabilizadas no necesariamente implican un cambio en los patrones delictuales.

La diferencia entre los patrones de incidencia delictiva y los de denuncias que efectivamente quedaron registradas en una averiguación previa es más clara cuando analizamos las tendencias a la baja o al alza de ambos fenómenos con base en los datos de la Envipe. La Figura 3.4 muestra el comportamiento de la incidencia delictiva de 2010 a 2014 comparada con la tendencia de averiguaciones previas registradas para el mismo periodo. Del análisis de la gráfica, es evidente que ambos fenómenos no evolucionan en paralelo. De hecho, entre 2012 y 2013, los fenómenos fueron en sentido contrario, es decir, se mostró un incremento de criminalidad mientras que las averiguaciones previas tuvieron una tendencia a la baja. Es justamente en este tipo de casos en los que un analista enfocado en medir el fenómeno delictivo a partir de las averiguaciones previas contabilizadas (que componen la base de datos del SESNSP) podría cometer el error de hablar de una "baja en la criminalidad". En el ejemplo específico de 2012 a 2013, dicho analista estaría atribuyendo la tendencia a la baja de las denuncias a menos incidencia delictiva cuando, claramente, lo que está ocurriendo es que la criminalidad se comporta al alza y es sólo la propensión a denunciar e iniciar una averiguación previa la que está disminuyendo.

Figura 3.4. Variaciones de incidencia delictiva y delitos para los que se inició una averiguación previa (2010-2014)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. A diferencia del resto de los gráficos del capítulo, aquí sólo se incluye el total de delitos que fueron denunciados ante el Ministerio Público y para los cuales se inició una averiguación previa.

DELITOS QUE SE DENUNCIAN CON MAYOR FRECUENCIA

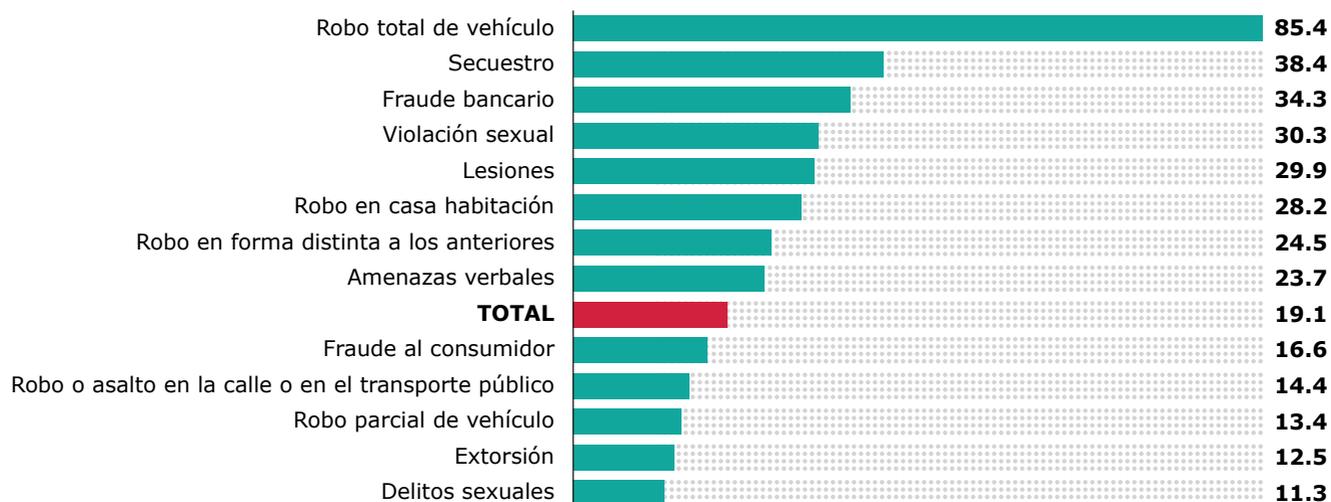
Una observación de la propensión a denunciar por tipo de delito nos muestra que existen variaciones importantes. La Figura 3.5 muestra la proporción de delitos denunciados por tipos de delitos.

Como vemos, aparte del robo total de vehículos, que se denuncia, en promedio, en 85.4 por ciento de los casos, ningún otro delito llega a ser denunciado por la mayoría de sus víctimas. Sin embargo, cuando se analiza el patrón de denuncias de los diferentes tipos de delitos, observamos que casi todos los delitos de mayor gravedad se encuentran entre los que más se denuncian. Así, el secuestro (denunciado en 38.4 por ciento de las ocurrencias), la violación sexual (30.3 por ciento) y las lesiones (29.9 por ciento) se ubican arriba del nivel promedio de denuncias de los delitos a nivel nacional (que es de 19.1 por ciento, como ya lo señalamos anteriormente). Aun así, la gran mayoría de los delitos violentos en este país pasan desapercibidos para nuestras autoridades.

A nivel internacional, la Encuesta Internacional de Victimización Criminal mencionada anteriormente demuestra que los niveles de denuncia también registran diferencias importantes entre delitos⁸⁷. Como es el caso en México, el

⁸⁷ United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), "Appendix 4 from the 2000 findings, ICVS-International Crime Victims Survey Statistics", 2000. Disponible en: http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/ (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

Figura 3.5. Variaciones en la proporción de delitos denunciados por tipo de delito (2010-2014)



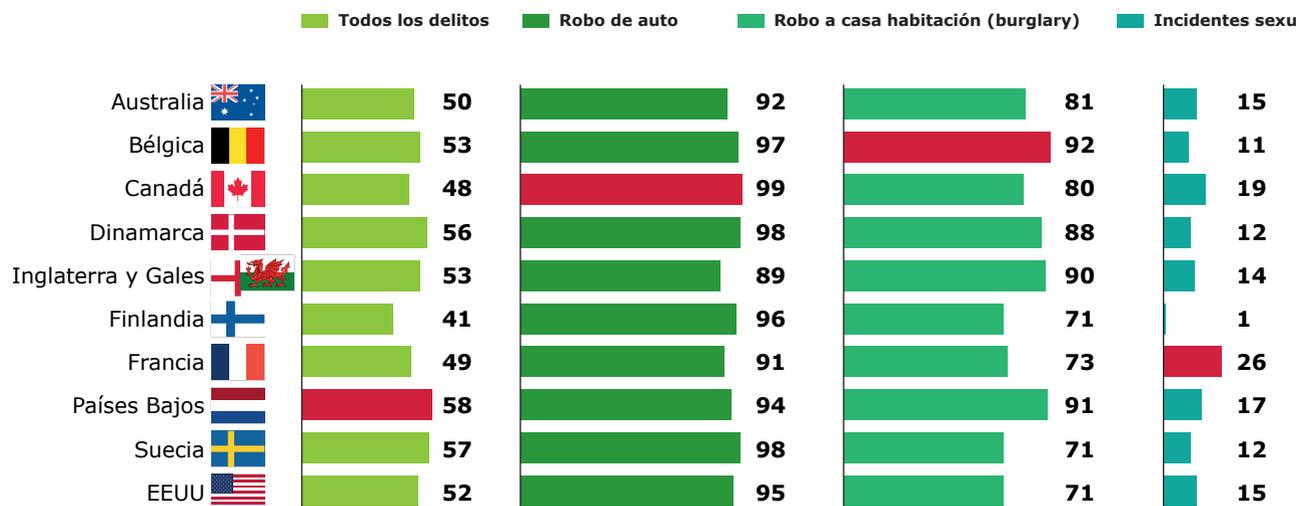
Fuente: Elaboración de México Evalúa con microdatos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Para los años 2012, 2013 y 2014 se excluye el delito de vandalismo para hacerlos comparables a los datos de las encuestas anteriores. El dato de denuncia incluye delitos denunciados por la víctima o por algún familiar ante el MP, así como los reportes hechos ante otras autoridades.

robo de auto es el delito más denunciado, aunque en niveles más altos todavía. En promedio en los países estudiados por dicha encuesta, este delito se denuncia en aproximadamente nueve de cada 10 casos. Por citar algunos ejemplos, los robos de autos se reportan en 89 por ciento de los casos en Inglaterra y Gales y en 99 por ciento de las ocurrencias en Canadá. En contraste, los incidentes sexuales se denuncian,

en promedio, sólo en 15 por ciento de las ocasiones. Así, en Finlandia sólo se reportan 1 por ciento de las veces, en Bélgica 11 por ciento de ellas, y en Francia 26 por ciento. En el caso del robo a casa habitación (*burglary*) también se registran diferencias importantes entre países: se denuncia en 71 por ciento de los casos en Finlandia, Suecia y Estados Unidos, frente a 92 por ciento en Bélgica.

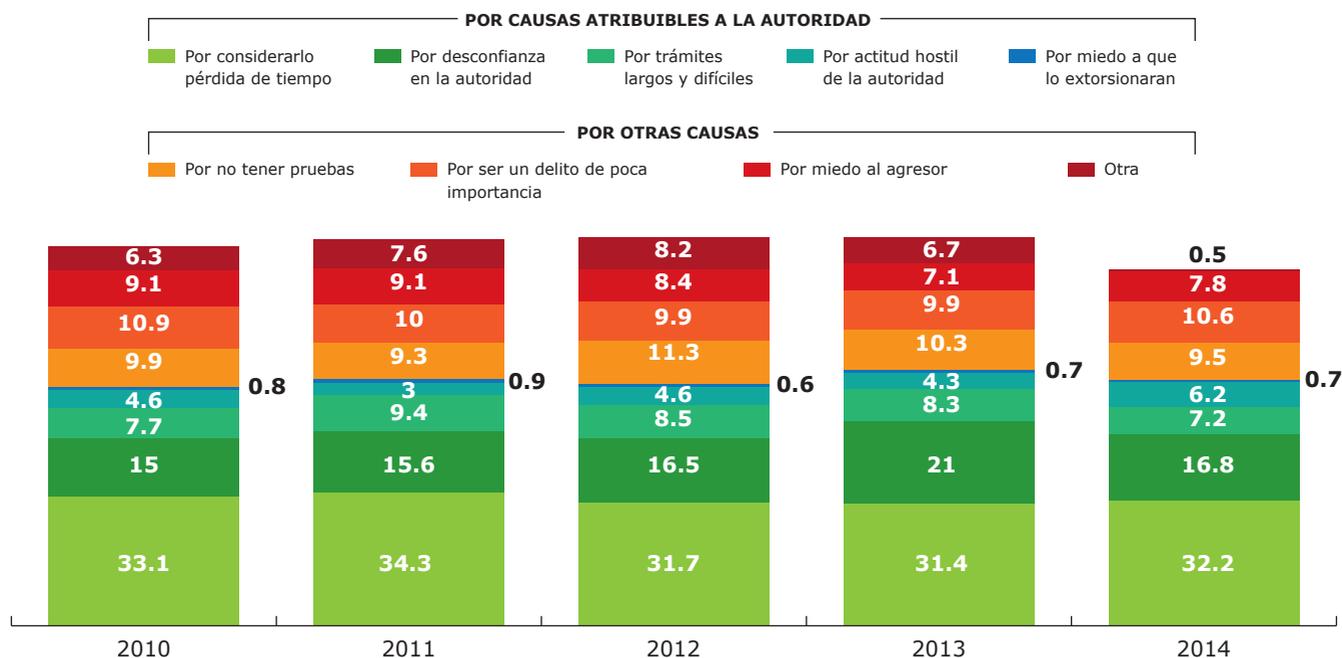
Figura 3.6. Porcentaje de delitos reportados a la policía, delitos seleccionados, 2000 (Países seleccionados, 2000)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en datos de UNICRI: ICVS-International Crime Victims Survey 2000.

Nota: El cálculo de delitos denunciados incluye denuncias efectuadas ante el Ministerio Público, así como reportes hacia cualquier otra autoridad, sea verbalmente por teléfono o vía internet.

Figura 3.7. Motivos para no denunciar a nivel nacional (2010-2014) %



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Para los años 2012 y 2013 se excluye el delito de vandalismo para hacerlos comparables a los datos de las encuestas anteriores.

Nota: Este dato de denuncia se refiere solamente a los delitos reportados ante el MP.

¿POR QUÉ LA GENTE NO DENUNCIA?

· Razones para no denunciar según la Envipe

Dado que la decisión de no denunciar, en particular delitos graves, tiene consecuencias sobre la capacidad de las autoridades de responder a la incidencia delictiva, es importante entender los motivos detrás de la no denuncia. La carga psicológica y económica asociada a la denuncia y la baja calidad del servicio recibido pueden ser los factores que expliquen la decisión de no notificar el crimen. En otras palabras, el desincentivo a denunciar se podría explicar, en teoría, por la baja calidad de las instituciones de justicia. En estos casos, la intervención de las autoridades podría ser vista como algo que quita valor social en vez de darlo, una paradoja para el sistema de justicia, ante el cual las víctimas se perciben en una mejor situación sin su intervención.

La **Figura 3.7** muestra las razones que expresan los ciudadanos en la Envipe para no denunciar. Cabe destacar que esta pregunta es específica sobre el porcentaje de denuncia ante el MP, por lo que no incluye los delitos reportados ante otras autoridades.

Como vemos en la tabla anterior, en la mayoría de los casos, la ausencia de denuncia se explica, en la opinión

ciudadana, por razones atribuibles a la falta de capacidad y confiabilidad de las instituciones de justicia. De forma específica, por considerarlo una pérdida de tiempo, por desconfianza en las autoridades, por considerar que los trámites son largos y difíciles, por una actitud hostil de la autoridad, así como por miedo a que lo extorsionaran. En menos de 40 por ciento de los casos, las razones de la no denuncia pueden atribuirse a características del delito o a otras causas, como el no contar con pruebas, miedo al agresor o considerar que era un delito de poca importancia (que sólo representa alrededor de 10 por ciento de los motivos por los cuales la víctima decidió no denunciar ante el MP).

Resulta interesante comparar estos resultados con la ya mencionada Encuesta Internacional de Victimización Criminal, en la que encontramos las principales razones por las cuales los ciudadanos de los países estudiados decidieron no reportar el delito del cual fueron víctimas. En estos países, en contraste con el caso mexicano, es mucho más probable que no se reporte un delito porque no fue considerado importante que por fallas de la autoridad. Así, la principal razón para no denunciar ante la policía en todos los países incluidos en la encuesta fue que consideraron que el delito no era suficientemente serio: resaltan los casos de Finlandia con 56 por ciento y de Bélgica, con 52 por

ciento⁸⁸. Las cuestiones atribuibles a la autoridad se consideraron una razón importante para no denunciar un delito en países como Polonia (39 por ciento declaró que la policía no podía hacer nada) o Estados Unidos (17 por ciento), por citar algunos ejemplos. Por otra parte, llama la atención que en algunos países el porcentaje que respondió que no reportaron el delito a la policía porque lo resolvieron por sí mismo (“*Solved ourselves*”) fue alto: 25 por ciento en Bélgica y 20 por ciento en Dinamarca.

Una conclusión importante de esta comparación es que existen dos razones principales para no denunciar: o el delito no es de importancia o bien las instituciones no inspiran una imagen de eficacia entre los usuarios. El caso mexicano responde a la segunda categoría. El comparativo también sugiere que en la medida en que se tienen instituciones más sólidas, los ciudadanos tienden a denunciar con mayor frecuencia.

· Razones para denunciar

Una pregunta relacionada al tema anterior se refiere a las razones que podrían explicar la denuncia. Al respecto, nos preguntamos si la presencia de la víctima durante la comisión del delito⁸⁹, o si pudo ver cómo se llevaba a cabo, podría tener un impacto sobre su decisión de denunciarlo o no⁹⁰. Realizamos regresiones en las que la variable dependiente fue el porcentaje de delitos denunciados ante cualquier autoridad y la variable independiente fue si la víctima pudo observar cómo se cometía el delito, y encontramos que a nivel nacional, el hecho de que la víctima haya visto cómo se cometió el delito efectivamente puede influir en la propensión a denunciar ciertos delitos⁹¹. Tal es el caso de los robos a casa habitación y las extorsiones⁹².

Finalmente, como ya lo mencionamos, en México, al igual que en otros países, destaca el robo de auto como el delito con mayor proporción de denuncia, alrededor

de 85 por ciento. Este patrón, totalmente distinto del resto de los delitos, merece una reflexión. Claramente, para el delito de robo de auto, las víctimas encuentran razones poderosas para denunciar, como la existencia de un seguro, que no existen en el resto de los delitos. Un análisis de la Envipe relacionado con lo que las víctimas expresan como razones para denunciar nos ayuda a entender esta situación. Los datos sugieren que la principal razón de la alta denuncia tiene que ver con la expectativa de recuperar lo robado, dado que alrededor de 70 por ciento de las víctimas de este tipo de robo expresan que denunciaron para recuperar su coche o porque es un requisito para que funcione su seguro. En 2014, por ejemplo, 50.8 por ciento de las víctimas de robo total de auto dijeron haberlo denunciado para recuperar su pertenencia y 18 por ciento por ser un trámite para cobrar el seguro. En suma, los individuos confían en recuperar parte de su patrimonio a través del requisito formal de reportar el crimen.

RELACIÓN DEL INDICADOR DE DELITOS DENUNCIADOS CON OTROS INDICADORES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

· La relación entre porcentaje de delitos denunciados y confianza

Una hipótesis de sentido común consiste en establecer una relación entre el porcentaje de delitos denunciados y el índice de confianza en las autoridades de justicia. Así, es posible imaginar que una vez que una víctima hace del conocimiento de una autoridad el delito que sufrió, por el medio que sea, está solicitando una respuesta institucional. En otras palabras, los ciudadanos estarían pidiendo la intervención de las autoridades en una variedad de formas posibles, las cuales podrían depender del delito así como de los motivos que inspiraron la petición. Esta solicitud de intervención podría ser interpretada, por tanto, como una manifestación de confianza porque en la solicitud

⁸⁸ ídem

⁸⁹ Cabe destacar que algunos delitos, por su naturaleza, requieren que la víctima esté presente, como es el caso de las lesiones, pero no es necesario en otros, como los robos de vehículo o a casa habitación.

⁹⁰ Estar presente y poder observar cómo se comete el delito denota mayor violencia, pues aumenta la probabilidad de causar daños físicos, psicológicos y morales a la víctima, de acuerdo con la definición de violencia propuesta por la Organización Mundial de la Salud, según la cual consiste en “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. De acuerdo con la *Norma técnica para la clasificación nacional de delitos del fuero común para fines estadísticos* (2011) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los delitos violentos son “aquellos en los que la comisión del delito se realiza empleando la fuerza física o moral con amenaza de perder la vida, la libertad, la salud o el patrimonio” Disponible en: DOF: 21 de diciembre de 2011, “Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos”.

⁹¹ Para medir las diferencias en la propensión a denunciar entre los delitos que fueron observados por la víctima y los que no fueron observados, realizamos las pruebas t entre esta variable y la proporción de denuncias ante el MP u otra autoridad.

⁹² Para el caso del robo a casa habitación, el valor-p fue de 0.000 y para extorsión, fue de 0.009.

de intervención anida la creencia de que las autoridades pueden dar una respuesta institucional satisfactoria.

Sin embargo, cuando observamos la tendencia en el tiempo del indicador de confianza descrita en el capítulo anterior, recordamos que ésta se manifestaba al alza en el periodo en que los delitos denunciados muestran una tendencia inversa, pues la proporción de denuncias aquí mostradas van a la baja.

Esto implica, primero, que tiene sentido incluir tanto la confianza como las denuncias en nuestra canasta de indicadores, pues no describen las mismas tendencias.

Más allá de esto, ¿qué explica este patrón? A manera de conjetura, podemos asumir que las personas guardamos una opinión general sobre el sistema de justicia penal que no necesariamente guía nuestra decisión de solicitar la intervención de éste tras un incidente. Para ejemplificar esta hipótesis, puede ser útil la analogía con la construcción de percepciones sobre el sistema de salud: los individuos pueden confiar en doctores y hospitales en general pero al momento de necesitar atención médica pueden elegir no usarla. La decisión de no usar un servicio de salud, al igual que la decisión de no usar el sistema de justicia, puede deberse a que la persona estima que el padecimiento representa una afectación menor, que no amerita de una intervención externa. Esta decisión es racional. Sin embargo, cuando las enfermedades o los delitos son graves y las personas deciden hacerle frente por sí mismas, surge la pregunta de si la calidad percibida del servicio es lo que explica la decisión. Sobre el punto anterior, imaginemos que una persona que es atropellada en la vía pública pide no ser llevada por una ambulancia a un hospital para ser atendida de urgencia. En estos casos, la decisión de no acudir al hospital puede deberse a la estimación de los costos en la atención médica. También puede deberse a la preocupación por la calidad y confiabilidad del servicio. La decisión de no ir se debe, en todo caso, a que el paciente estima más costos que beneficios.

• La relación entre porcentaje de delitos denunciados y cifra negra

Nuestro indicador de porcentaje de delitos denunciados está estrechamente vinculado con el concepto de cifra negra, el cual trata de medir todos los delitos para los que no se inició una averiguación previa, aun cuando

los delitos fueron denunciados ante el MP. El indicador de cifra negra es reconocido internacionalmente como una forma de medir las debilidades del sistema de justicia penal.

Nosotros, en cambio, proponemos usar la proporción de delitos denunciados, que es el otro lado de la moneda de la cifra negra, porque representa lo que sí se conoció y que representa una fortaleza del sistema.

Creemos también que es más útil tener un indicador de justicia positivo, es decir un indicador que se busque maximizar. La ventaja de un indicador positivo, tal y como lo argumentamos para el caso de confianza, es que permite identificar los estados modelo o entidades cuyas políticas públicas podrían considerarse como mejores prácticas. En ese sentido creemos que puede ser más productivo tener un “cuadro de honor” de los estados, en vez de denostar a las autoridades de las entidades que se quedaron cortas en las expectativas ciudadanas. En otras palabras, creemos que es más fácil aprender de lo que sale bien.

Además, nuestro índice de denuncias presenta la ventaja de expresar el fenómeno de manera simple. La denuncia es un término comprensible para el ciudadano promedio mientras que la cifra negra es un concepto que sólo los iniciados en criminología conocen y entienden.

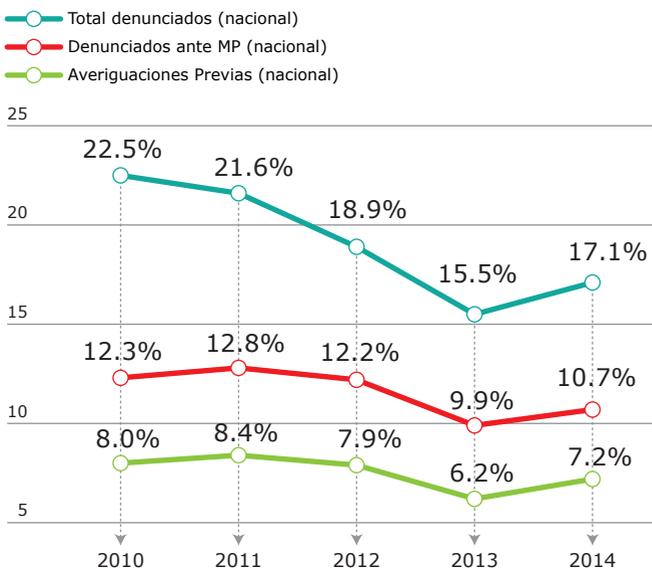
Una ventaja adicional es que el indicador de denuncia expresa, en el propio nombre, la política pública que debe fortalecerse, es decir, los mecanismos de denuncia. Creemos que las autoridades deben invertir esfuerzos en hacer más accesible la denuncia, menos costosa y más diferenciada para la variedad posible de delitos.

Finalmente, la decisión de centrarnos en el total de delitos reportados ante el MP u otra autoridad amplía el enfoque sobre el fenómeno que estudiamos. Primero, cabe destacar que existe una brecha entre los delitos reportados al MP y aquellos para los que efectivamente se inició una averiguación previa⁹³. Pero esta brecha es todavía mayor cuando se consideran los delitos reportados ante otras autoridades.

La **Figura 3.8** muestra el contraste entre el porcentaje de delitos denunciados ante el MP, el de delitos reportados por cualquier medio y las averiguaciones previas iniciadas, las cuales representan el delito efectivamente contabilizado. Por ejemplo, a nivel

⁹³ El Inegi considera “cifra negra” el total de delitos para los que no se inició una averiguación previa, aunque haya sido denunciada ante el Ministerio Público.

Figura 3.8. Diferencia en porcentajes de delitos para los que se inició una averiguación previa, los delitos denunciados ante el MP, y el total de delitos denunciados ante cualquier autoridad, 2010-2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con datos del Inegi: Envipe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

nacional, durante 2014, sólo 7.2 por ciento de los delitos ocurridos estimados generó una averiguación previa, mientras que 17.1 por ciento de los delitos ocurridos fue denunciada ante alguna autoridad por la víctima o uno de sus familiares. Adicionalmente, vemos que cerca de 40 por ciento de los reportes que hacen los ciudadanos a las autoridades sobre delitos se hacen por vías alternas a la denuncia formal ante el Ministerio Público.

Como resulta evidente en la gráfica, existe una pérdida de información significativa entre el MP y las otras autoridades. Debido a que a nadie beneficia ignorar los delitos que la ciudadanía se molesta en reportar, la distancia entre el delito denunciado por cualquier vía y el registrado por el MP debe animarnos a considerar la ampliación del conteo de delitos a todos aquéllos que hayan sido reportados a cualquier autoridad, justamente como lo incluimos en el indicador propuesto en este capítulo.

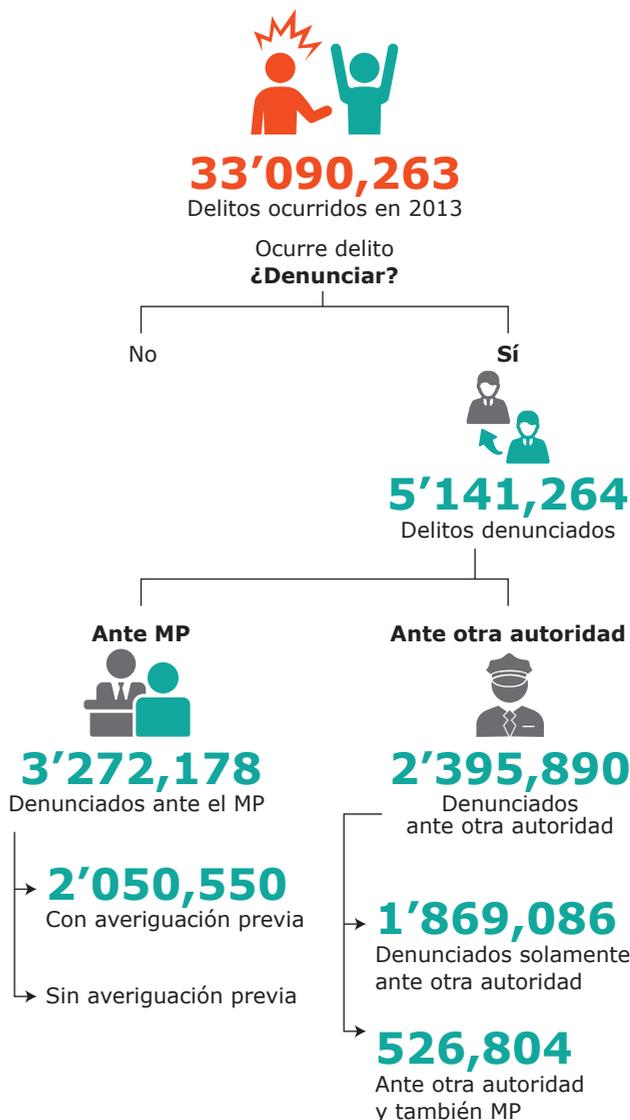
Como forma de complementar la información de la gráfica anterior, elaboramos un diagrama que representa las vías que los ciudadanos eligen para denunciar un delito. Por tanto, permite ubicar los patrones que ilustran tanto

la cifra negra como nuestro indicador de porcentaje de delitos denunciados. El ejemplo que usamos es con datos de la Envipe 2014 que refleja lo ocurrido en 2013.

Como vemos en la Figura 3.9, el Inegi calculó que en 2013 ocurrieron alrededor de 33.1 millones de delitos, de los cuales 5.1 millones fueron reportados a alguna autoridad (15.5 por ciento). De éstos, 3.3 millones fueron denuncias ante el MP —de los cuales solamente 2.1 millones derivaron en una averiguación previa. En México, la cifra negra es todo lo que no esté dentro de las 2.1 millones de averiguaciones previas que pusimos como ejemplo.

Figura 3.9.

DECISIÓN DE DENUNCIAR O NO DENUNCIAR:



Ahora bien, en el diagrama anterior se muestra que en el ejemplo de 2013, 1.9 millones de delitos fueron reportados a autoridades distintas del Ministerio Público. Esta suma es notable, ya que representa más de la mitad de los delitos que sí fueron denunciados formalmente. En otras palabras, el conteo del delito podría ser significativamente mayor si se consideraran todos los medios de notificación del crimen.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación, enumeramos una serie de recomendaciones derivadas del análisis que acabamos de realizar.

Primero, la proporción importante de delitos que fue reportada a autoridades distintas del MP, y que por lo tanto no fue contabilizada en las estadísticas oficiales, nos obliga a discutir la necesidad de ampliar y eliminar formalismos en los mecanismos de denuncia. En otras palabras debemos considerar, en esta área, políticas públicas que se adecuen a las expectativas ciudadanas en vez de obligar a las personas a adherirse a vías institucionales que presentan signos de haber caducado. Se deben explorar nuevos mecanismos de notificación de delitos, en vez de tratar de obligar a la gente a presentarse en agencias del MP a realizar un trámite que resulta largo y, en muchas ocasiones, también pueda resultar re-victimizante, como veremos en el siguiente capítulo.

Al respecto, si bien el hecho de denunciar en prioridad los delitos más graves tiene lógica ya que la denuncia requiere invertir tiempo y quizás recursos, es importante señalar que la denuncia no sólo es primordial para los delitos violentos, sino también para los delitos menos graves. La denuncia del delito menor es fundamental, para que pueda generarse una respuesta institucional para prevenirlo o combatirlo. Por ejemplo, el delito de robo en la vía pública es sumamente frecuente –de hecho, de acuerdo con datos de la Envipe 2015, fue el delito más frecuente en 2014. Además sus víctimas son susceptibles de ser afectadas una y otra vez por ese delito, como lo muestra un análisis preliminar de victimización múltiple en los microdatos de la Envipe para los años disponibles y como lo ilustra el siguiente testimonio.

Por la derecha



Pasa un día sí y el otro también. Se subieron dos malandros a asaltarnos, traían pistolas. Uno de ellos nos dijo: ‘No vamos a robarles relojes, ni celulares ni carteras. Cáiganse con monedas de cinco y diez pesos. Queremos irnos por la derecha’.

Es el tercer asalto que me toca en seis meses. Me acuerdo que en otro —en la misma ruta de San Pedro-Tacuba— una señora se puso loca y le reventaron la cara de un cachazo. En esa ocasión, olía a miedo, ahora, también. Comenzamos a buscar las monedas, ¿quién se resiste así? Si el camión tiene 40 filas y cada fila, dos asientos éramos como 80 pasajeros, échele cuentas: robaron de jodidos, \$400 pesos en tres minutos, pero claro, al chofer ni lo tocaron ni le quitaron su lana... Estaban de acuerdo.

Cuando llegamos a la parada, fui con el chofer y le dije que me diera dinero para comprar mi boleto. Me dio 10 pesos. Cuando me subí al metro, me puse a llorar.

¿Denunciar? No. No confiamos en la policía. Ellos, aunque vean, no hacen nada.”

*Residente del Estado de México, 42 años,
testimonio recabado por México Evalúa en junio
2015*

La probabilidad de victimización reiterada y el hecho de que, posiblemente, este delito afecte a poblaciones vulnerables obliga a tener estrategias de prevención y atención muy focalizadas. En ese caso, es posible que un grupo criminal ataque reiteradamente en la misma zona y probablemente a la misma subpoblación. Por ello, es indispensable que las autoridades ofrezcan mecanismos de denuncia que permitan a las víctimas notificar el delito. Ningún otro mecanismo va a ser más efectivo que la denuncia de los afectados para que las autoridades recaben los datos pertinentes con prontitud. Esta información es fundamental para diseñar operativos que permitan elevar la probabilidad de capturar a los perpetradores o, simplemente, para diseñar campañas de información hacia la población, una política poco usada en México.

Dada la importancia de contar con información tanto sobre delitos graves como sobre delitos menores, una de nuestras recomendaciones es promover que existan mecanismos de denuncia apropiados para cada tipo de incidente, que sean accesibles y de costo razonable para el ciudadano. La víctima de un robo en un transporte público, que va de camino a su trabajo, no va a dejar de ir a su oficina para invertir tres horas en acudir a una agencia del Ministerio Público a reportar el incidente. Sin embargo, la misma víctima puede estar dispuesta a reportar la información a un uniformado en la vía pública o a llamar por teléfono a la policía para compartir detalles del evento. Pese a que estas modalidades para informar a una autoridad de un crimen parecen lógicas, no son parte del diseño de denuncia penal mexicano. Las vías flexibles para notificar delitos en el país son muy escasas, de ahí que sea indispensable repensar la política pública relacionada con la denuncia si queremos conocer más del fenómeno delictivo, tener manera de responderle y elevar el acceso a la justicia.

Ahora bien, nuestra propuesta de flexibilizar la denuncia y bajar los costos de realizarla no significa que estemos diciendo que todos los delitos merecen ser investigados bajo el mismo proceso. Tampoco estamos diciendo que todos los delitos tengan la misma prioridad. De hecho, parte del problema actual es que el sistema de justicia penal se parece a un traje de talla única que no toma en cuenta las particularidades ni las necesidades de la persona que portará el traje. Así, los fraudes bancarios se denuncian por la misma vía que los robos en la vía pública y muchas agencias del Ministerio Público siguen recibiendo en la misma fila a una víctima de violación que a una víctima de robo a casa habitación.

En segundo término, dadas las variaciones en la denuncia de los delitos que observamos –tanto entre estados como en el tiempo–, asumimos que algunas entidades ofrecen un mejor acceso a la justicia que

otras. Por estas razones, los gobiernos estatales podrían hacer uso de la información derivada de este indicador para tomar medidas que ayuden a reconocer sus fortalezas y corregir sus puntos ciegos.

En tercer término, como lo mencionamos en este capítulo, los delitos que contabilizan las autoridades en sus reportes oficiales se basan exclusivamente en las denuncias realizadas ante el Ministerio Público, las cuales representan menos de la mitad de los delitos notificados. Por ello, recomendamos que las autoridades consideren en la estadística criminal datos tales como las llamadas de emergencia al 066, las realizadas al 089⁹⁴ y las registradas por los C4, entre otros.

La denuncia de los delitos es una medida del acceso a la justicia, una manifestación de confianza ciudadana en la autoridad y un mecanismo descentralizado de información clave para la respuesta institucional frente al fenómeno delictivo.

Finalmente, señalamos que la falta de denuncia y en particular de denuncias contabilizadas por la autoridad puede afectar los análisis de la situación de incidencia en un lugar o en un momento dado que realizan las propias autoridades y los analistas. Por lo tanto, urgimos a los observadores del crimen a tomar en cuenta las posibles variaciones en las denuncias antes de decretar un alza o una baja en la criminalidad, exclusivamente con base en los delitos denunciados. Por ejemplo, congratularse de la reducción de la criminalidad a partir de una reducción de denuncias puede estar generando puntos ciegos en las autoridades.

⁹⁴ Ver: Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México, "Servicio de denuncia anónima 089". Disponible en: <http://www.caepccm.df.gob.mx/emergencias089> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

CONCLUSIONES

La denuncia de los delitos, como fue posible observar a lo largo de esta sección, no solamente es la puerta de entrada de las víctimas al sistema de justicia penal en México. También es una medida del acceso a la justicia, una manifestación de confianza ciudadana en la autoridad y un mecanismo descentralizado de información clave para la respuesta institucional frente al fenómeno delictivo.

A nivel nacional, en promedio entre 2010 y 2014 se denunciaron 19.1 por ciento de los delitos ocurridos, ya sea ante el MP o ante otra autoridad. Los patrones de denuncia varían marcadamente entre estados. En algunos, las víctimas o sus familiares denuncian los delitos hasta tres veces más que en otros. Baja California, con 29.7 por ciento de delitos denunciados reportados ante el MP y otra autoridad entre 2010 y 2014, registra el patrón de denuncia más positivo, es decir, el porcentaje promedio más alto. En contraste, Guerrero es una entidad donde sólo 11.4 por ciento de la población denuncia los delitos que padece.

Al observar la tendencia de delitos denunciados a lo largo del tiempo, el panorama no es alentador: va a la baja a nivel nacional y sólo seis entidades registran un incremento. Además, si atendemos los niveles de denuncia y los cambios a través del tiempo existen tres casos que deben causarnos preocupación: Guerrero, el Distrito Federal y el Estado de México presentan bajos niveles de denuncia y su tendencia va, además, a la baja. La gravedad de escenarios como éstos radica en que un bajo porcentaje de delitos denunciados impide que la autoridad conozca a detalle las características de los hechos violentos y la delincuencia que tiene que combatir.

Un aspecto digno de atención es la variación en los porcentajes de denuncia por tipo de delito. Si bien el robo total de vehículo se da a conocer a las autoridades en 85.4 por ciento de los casos (promedio 2010-2014), otros delitos de alto impacto como la extorsión, por ejemplo, sólo se denuncian, ante el MP u otra autoridad, en 12.5 por ciento de los casos. La falta de visibilidad de delitos sensibles a la población y por ende, de respuesta institucional a éstos, nos habla de la urgencia

de recuperar la confianza ciudadana en el sistema de justicia penal.

Las grandes variaciones en la propensión a denunciar entre estados y a través del tiempo nos obligan a alertar sobre los errores que pueden derivarse de usar el crimen reportado como sinónimo de incidencia delictiva. Como lo mostramos en este capítulo, las averiguaciones previas iniciadas son sólo una fracción de los delitos y la proporción de delitos reportados no es constante en el tiempo. Debido a este fenómeno, gobernantes, periodistas y analistas pueden fácilmente caer en un error al declarar cambios en las tendencias del crimen que, en realidad, se deben a cambios en la propensión a denunciar.

Sobre los aspectos de política pública podemos concluir, ante la información aquí expuesta, que quizá como nunca antes nuestras autoridades deben hacer de la denuncia un proceso mucho más accesible para la población: pasar por esta puerta de entrada al sistema de justicia implica vencer una serie de obstáculos y costos. Resulta recomendable pues flexibilizar y economizar los medios para reportar delitos. Medidas que permitan diferentes vías para denunciar, como lo serían las denuncias en línea, por vía telefónica o incluso por redes sociales como Facebook o Twitter, facilitarían el acceso de víctimas a los servicios del sistema de justicia para un amplio universo de casos.

Finalmente, en el capítulo, explicamos la brecha que hay entre la notificación del crimen a una autoridad y su conteo, lo que produce un sub-registro de delitos de forma sistemática que no tendría por qué existir. Es un caso distinto al del ciudadano que no quiere denunciar, estos son casos de autoridades que no quieren contabilizar. Nuestra postura al respecto es que todas las denuncias deben registrarse ya que es incomprensible que las autoridades cuenten algunos incidentes y no otros, dependiendo de si se reportan mediante el mecanismo que las autoridades mismas han provisto. Dado que la mayor amplitud y calidad de la información es vital para el análisis de patrones del crimen y para el diseño y evaluación de políticas públicas en el área, el conteo de delitos no puede estar a discreción de la autoridad. El MP no puede seguir siendo la única vía de entrada ni de medida de la denuncia.

4. TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

Este capítulo propone tomar como indicador de calidad de la justicia la evaluación que hacen las víctimas sobre el trato que reciben cuando presentan una denuncia en una fiscalía o agencia del Ministerio Público (MP). Con este indicador queremos capturar la percepción de las víctimas sobre la prontitud del servicio y sobre la pertinencia de los procedimientos al momento de registrar un delito. En general, queremos tomar en cuenta su opinión sobre la calidad de la atención en su primer contacto con la autoridad.

El indicador de Trato satisfactorio a víctimas parte de una evaluación subjetiva de la víctima. Darle un valor a esta percepción es una decisión deliberada. Las víctimas tienen necesidades y requerimientos que no siempre se alinean con los objetivos institucionales de policías y fiscalías. Las exigencias de la víctima tampoco necesariamente empatan con las expectativas ciudadanas de quienes no han padecido un delito. La perspectiva única de la víctima es, justamente, la fortaleza de este indicador. Un aparato de justicia cuyo diseño no busca afectar positivamente las experiencias de los ciudadanos a los que sirve es un sistema que tendrá menos legitimidad. Anticipamos, además, que un sistema que maltrata a las víctimas tiene menos capacidad para inspirar confianza y recibirá menos denuncias en un futuro, aspectos que son esenciales para la operación efectiva del sistema de investigación criminal.

En términos legales, el Estado tiene la obligación de evitar que se agraven los costos psicológicos y económicos de la víctima de un delito una vez que entra en contacto con las autoridades: esto es conocido como el derecho a no ser victimizadas por segunda ocasión⁹⁵. Así, en su artículo 5, la Ley General de Víctimas establece como principio la “no criminalización”, en el sentido de que “las autoridades

no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie”.

Esta re-victimización, como se le conoce al maltrato que las propias autoridades dan a veces a las personas que denuncian un delito, sólo puede medirse a través de la opinión de la persona que denuncia. Nadie, ningún actor del sistema de justicia, ningún político, ningún académico está en mejor posición que la propia víctima para determinar si existieron o no costos psicológicos. La necesidad de darle un valor central a esta percepción parte, entre otras razones, de la teoría de que el trato de las autoridades hacia quienes sufren delitos afecta directamente la capacidad que tendrán estas personas de recuperarse psicológicamente del incidente⁹⁶.

Además, la investigación empírica sugiere que cuando una víctima evalúa positivamente la respuesta institucional que da el sistema de justicia ante su petición de ayuda, esta víctima estará más dispuesta a colaborar como testigo y fuente de información con la policía, tanto para el caso que le llevó a denunciar como para casos futuros⁹⁷. En otras palabras, la evaluación positiva de la víctima es también una medida de colaboración cívica y de lealtad ciudadana. De hecho, según los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), cada año la actitud hostil por parte de la autoridad causa que uno de cada tres denunciante no prosiga con una averiguación previa⁹⁸.

Ahora bien, proponer el indicador de percepción de Trato satisfactorio a víctimas en agencias del MP no quiere decir, de ninguna forma, que estemos endosando un sistema que privilegie los deseos de venganza de quienes denuncian. Por esta razón hemos circunscrito el indicador al trato recibido y no al resultado del caso. Sería muy delicado

⁹⁵ “La victimización secundaria se refiere a la victimización que ocurre no como resultado directo de un hecho criminal, sino a través de la respuesta de las instituciones y otros individuos hacia la víctima”. Ver: ONU, “Handbook on Justice for Victims: On the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power” (New York: UNODC, 1999), p.9.

⁹⁶ U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office for Victims of Crime, Attorney General Guidelines: Victim and Witness Assistance (2011). Disponible en: http://www.justice.gov/sites/default/files/olp/docs/ag_guidelines2012.pdf (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

⁹⁷ Ramona Franklyn, “Satisfaction and willingness to engage with the Criminal Justice System: Findings from the Witness and Victim Experience Survey, 2009-10” (2012), 64. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197099/satisfaction-willingness-to-engage-with-cjs.pdf (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

⁹⁸ Inegi, Envipe 2011-2015.

que las autoridades trasladaran el deseo de venganza de la víctima al sistema penal e interpretasen que es necesario el castigo en todos los casos⁹⁹.

Resumiendo las características de nuestro indicador, podemos decir que la medición de Trato satisfactorio a víctimas atiende a nuestro criterio central de considerar la perspectiva de los usuarios de la justicia, ya que toma en cuenta la opinión de las víctimas, el usuario directo más frecuente del sistema penal. Es un indicador de percepción ya que se construye a partir de preguntas que, a través de una encuesta, miden la evaluación subjetiva de los denunciados. Finalmente, es un indicador de resultado ya que mide un objetivo del sistema de justicia penal: evitar la victimización secundaria de aquellas personas que acuden al Ministerio Público a denunciar los incidentes que padecieron.

A nivel nacional, entre 2012 y 2014, en promedio 50.5 por ciento de las víctimas que acudieron al MP a denunciar algún delito reportaron que el trato que recibieron fue satisfactorio, es decir, “excelente” o “bueno”.

• Disposiciones legales relacionadas con el trato a víctimas de delitos

El derecho internacional establece los lineamientos de trato digno para la víctima de un delito. Por ejemplo, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 29 de noviembre de 1985 identifica como derechos básicos de las personas que denuncian un delito el ser tratadas con compasión y respeto, tener acceso a los mecanismos de la justicia, ser informadas

sobre sus derechos, poder opinar y expresar sus preocupaciones, obtener una asistencia apropiada durante el proceso judicial, así como recibir una pronta reparación del daño¹⁰⁰.

México ha incorporado a su normatividad algunos de los derechos de las víctimas reconocidos a nivel internacional. Primero, en el artículo 20 constitucional, se establecen los siguientes derechos: recibir asesoría jurídica, ser informadas sobre sus derechos y sobre el desarrollo del procedimiento penal, intervenir en el juicio, recibir atención médica y psicológica de urgencia, obtener reparación por el daño, gozar del resguardo de su identidad y otros datos personales, tener garantizada su protección, así como impugnar ante la autoridad judicial cualquier omisión del Ministerio Público en la investigación de los delitos que sufrieron¹⁰¹.

En tanto, la Ley General de Víctimas —publicada en enero de 2013— establece con mayor detalle los derechos de las víctimas e incorpora conceptos sobre el buen trato que éstas deben recibir por parte de las autoridades. De esta manera, el artículo 7 reconoce, entre otros aspectos, que las víctimas tienen derecho a “ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos”¹⁰².

Adicionalmente, la legislación mexicana reconoce que existen grupos de víctimas más vulnerables que otros. Así, uno de los principios establecidos en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas es que las autoridades deben ofrecer un enfoque diferencial y especializado para personas en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad, así como para personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento

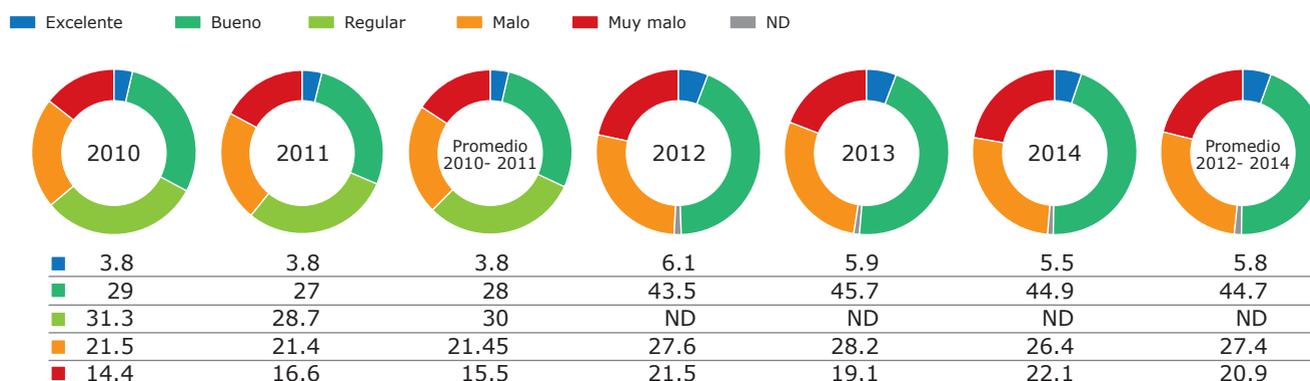
⁹⁹ Rubén Vasconcelos Méndez, *Constitución y Ministerio Público (Ensayos sobre la reforma penal en Oaxaca)* (México: Universidad Regional del Sureste y México Evalúa, 2011), 162

¹⁰⁰ Artículos 4, 5 y 6 de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

¹⁰¹ El 21 de septiembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 20 para incluir los derechos de la víctima o del ofendido a recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos en su favor, ser informado del desarrollo del procedimiento penal, coadyuvar con el MP, que se le reciban todos los datos o elementos de prueba, recibir atención médica y psicológica de urgencia, que se le repare el daño, a no estar obligado a carearse con el inculpado cuando se trata de menores de edad víctimas de delitos de violación o secuestro, así como a solicitar medidas y providencias para su seguridad y auxilio. En tanto, en 2008 se agregaron otros conceptos, como el derecho al resguardo de su identidad o impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del MP en la investigación de los delitos, por citar algunos ejemplos. Ver: D.O.F., “Decreto por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 21 de septiembre de 2000. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_149_21sep00_ima.pdf y D.O.F., “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 18 de junio de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

¹⁰² Ley General de Víctimas, art. 7, fracción V.

Figura 4.1. Percepción sobre el trato recibido por las víctimas al denunciar un delito ante el MP, nivel nacional, 2010-2014 %



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envepe 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. **Nota:** En preguntas sobre victimización y denuncia, las Encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envepe 2011 arrojará información sobre lo ocurrido en 2010.

interno¹⁰³. De igual manera, este artículo considera que aunque todas las víctimas deben ser tratadas con compasión y respeto, existen delitos más graves y más violentos que otros, por lo cual merecen atención diferenciada y especializada.

CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR DE TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS

Proponemos utilizar datos de la Envepe para medir el trato que obtienen las víctimas que acuden al Ministerio Público a denunciar algún delito. La pregunta de la Encuesta en la que se basa el indicador es la siguiente: "¿Cómo califica el trato que le dieron en la Agencia del Ministerio Público cuando acudió a denunciar?" Las respuestas posibles para los tres cuestionarios más recientes son: excelente, bueno, malo y muy malo. Para nuestro indicador, consideramos que el trato satisfactorio corresponde a las respuestas "excelente" y "bueno", por lo que, para obtener nuestro indicador, sumamos cada año la proporción de personas que tuvieron esas dos respuestas.

Para garantizar la comparabilidad de los datos, nuestro indicador de Trato satisfactorio a víctimas excluye los datos de la Envepe 2011 y 2012 (que hacen referencia a delitos ocurridos y denunciados en 2010 y 2011 respectivamente). Nuestra decisión responde a que en esos años la Encuesta incluía una opción adicional de respuesta: la categoría "regular". Como lo sugiere la **Figura 4.1**, el porcentaje de encuestados que respondieron que el trato es satisfactorio

(es decir "excelente" y "bueno") cambió sustancialmente a raíz de que el cuestionario fue modificado en 2012. De esta forma, el riesgo de incluir todos los años en nuestro indicador es que no podemos saber si el incremento en la proporción de víctimas que reportan Trato satisfactorio se debe a una mejora en la percepción o si es atribuible al cambio en las opciones de respuesta en los cuestionarios más recientes.

TENDENCIA NACIONAL DEL INDICADOR DE TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS

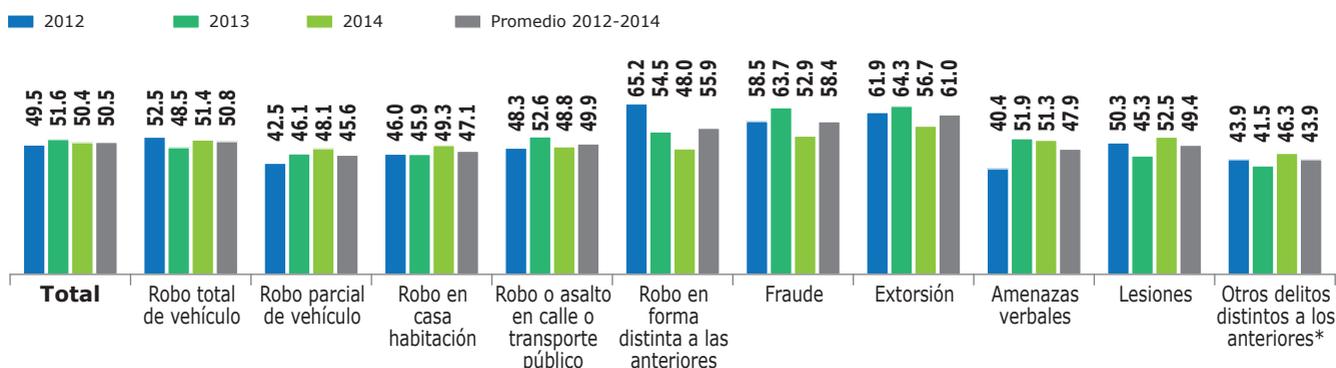
· Evolución del indicador de Trato satisfactorio a víctimas a nivel nacional

La **Figura 4.1** muestra que a nivel nacional, entre 2012 y 2014, en promedio 50.5 por ciento de las víctimas que acudieron al MP a denunciar algún delito reportaron que el trato que recibieron fue satisfactorio, es decir, "excelente" o "bueno". El periodo en el que tenemos datos comparables es muy corto, pero vale la pena señalar que entre 2012 y 2014 el indicador se ha mantenido estable a nivel nacional.

· Diferencias en el indicador de Trato satisfactorio a víctimas según el delito

Todas las víctimas merecen un trato digno por parte de las autoridades encargadas del sistema de justicia. Sin embargo, como ya lo señalamos, existen víctimas que por

103 Tal como lo expresa un reporte de Amnistía Internacional, "las mujeres, los pueblos indígenas y las personas migrantes sufren discriminación y violencia, pero sus posibilidades de obtener reparación son escasas". Amnistía Internacional, "Los retos de México en materia de Derechos Humanos: Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto" (2014). Disponible en: http://imumi.org/attachments/2014/al_reto.pdf (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

Figura 4.2. Trato satisfactorio por tipo de delito a nivel nacional, 2012-2014 %

* Los delitos incluidos en la categoría "otros" son: secuestro, secuestro exprés, y delitos sexuales. Los delitos agrupados en la categoría general son de baja denuncia y/o ocurrencia y, por tanto, presentar su estimador desagregado estaría sujeto a un margen de error mayor al de las otras categorías, haciendo indebida la comparación entre éstas.

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2013-2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la ENVIPE 2013 arrojará información sobre lo ocurrido en 2012.

la naturaleza del delito que sufrieron son más vulnerables o pueden requerir mayor apoyo psicológico, médico, jurídico, o de cualquier otro tipo. Sin duda, el personal de las agencias del MP debe estar capacitado para que el primer contacto de la autoridad con la víctima sea positivo y diferenciado de acuerdo al tipo de atención que cada persona necesita.

Tomando esto en cuenta, puede resultar interesante ver si existe una diferencia de percepción de las víctimas en el trato que reciben del MP en función del delito que denuncian. A nivel nacional entre 2012 y 2014, los datos de la Envipe, recogidos en la **Figura 4.2**, sugieren que las víctimas de extorsión y fraude sintieron mayor satisfacción que las de otros delitos por el trato que recibieron del MP al momento de efectuar una denuncia (alrededor de 60 por ciento contestó que el trato fue bueno o excelente).

COMPARACIÓN DEL INDICADOR DE TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

A continuación, la **Figura 4.3** muestra el promedio por estado para el periodo 2012-2014 de nuestro indicador de Trato satisfactorio a víctimas en agencias del Ministerio Público. Como vemos, la variación entre entidades es evidente, con una diferencia de hasta más de 40 puntos entre algunos estados. La percepción sobre el trato recibido fue mejor en Chihuahua y Sinaloa, donde más de 70 por ciento de las víctimas que entraron en contacto con el MP reportó que el trato fue "bueno" o "excelente". Baja California y Nuevo León también presentan altos niveles de satisfacción de trato hacia las víctimas, con dos de cada tres denunciante expresando una percepción de

trato satisfactorio. En el otro extremo del espectro están el Estado de México y el Distrito Federal, donde solamente 37.2 y 40.6 por ciento de las víctimas que acudieron a la agencia del MP se sintieron bien tratadas.

Una conclusión de la **Figura 4.3** es que algunos estados con tasas de homicidio o crimen denunciado por encima del promedio nacional presentan niveles de Trato satisfactorio a víctimas también por encima del promedio nacional. Por ejemplo, a pesar de las tasas de homicidio de tres dígitos que sufrió Chihuahua en el 2011, observamos que la gran mayoría de víctimas que se acercan al MP a denunciar un delito perciben que el trato fue satisfactorio. De hecho, como recordará el lector, Chihuahua presentó avances importantes en el índice de confianza y tiene uno de los porcentajes de delitos denunciados más altos del país. Esta observación revela una buena noticia: que Chihuahua logró mejorar y refundar su sistema de justicia a pesar de la crisis de delincuencia que atravesaba.

EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DEL INDICADOR DE TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS EN ENTIDADES FEDERATIVAS

Como vemos en la **Figura 4.4**, entre 2012 y 2014 ocurrieron cambios interesantes en la percepción de las víctimas sobre el trato que recibieron en el MP cuando acudieron a denunciar algún delito. En Chihuahua se registró un descenso de 80.5 a 77.3 por ciento en el Trato satisfactorio a víctimas, aunque sigue siendo la entidad mejor calificada en este rubro. En Baja California, Nuevo León y Sinaloa también se registraron

Figura 4.3. Trato satisfactorio a víctimas en agencias del MP por entidad federativa, promedio 2012-2014 %



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envepe 2013-2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envepe 2013 arrojará información sobre lo ocurrido en 2012.

descensos, aunque siguen teniendo cifras más altas que el promedio nacional. Por otra parte, las entidades con mayores avances en Trato satisfactorio a víctimas fueron Tamaulipas y Guanajuato, con 21.3 y 16.5 puntos porcentuales de mejora, respectivamente. Finalmente, cabe destacar que en el Distrito Federal el porcentaje de víctimas que perciben que el trato que recibieron en

Figura 4.4. Evolución de Trato satisfactorio a víctimas por entidad federativa 2012-2014 %

	2012	2013	2014	Cambio
Nacional	49.5	51.6	50.4	0.9
Aguascalientes	56.0	56.2	49.4	-6.6
Baja California	70.7	66.2	64.5	-6.2
Baja California Sur	54.2	54.1	65.2	11.0
Campeche	56.8	47.2	38.1	-18.7
Coahuila	44.5	51.4	49.7	5.3
Colima	54.7	59.7	51.6	-3.2
Chiapas	66.8	50.5	51.9	-14.9
Chihuahua	80.5	77.4	77.3	-3.2
Distrito Federal	41.2	45.0	35.7	-5.5
Durango	62.8	55.1	46.6	-16.2
Guanajuato	55.1	53.3	71.7	16.5
Guerrero	50.4	47.7	61.1	10.6
Hidalgo	42.0	57.6	37.2	-4.8
Jalisco	51.0	58.4	55.3	4.4
Estado de México	31.2	37.7	42.6	11.4
Michoacán	60.8	52.2	58.7	-2.1
Morelos	51.0	49.0	52.2	1.2
Nayarit	50.6	65.7	61.2	10.6
Nuevo León	70.2	69.0	60.1	-10.2
Oaxaca	40.5	52.5	47.3	6.8
Puebla	36.9	51.6	41.0	4.1
Querétaro	52.3	52.6	55.7	3.4
Quintana Roo	54.3	48.0	56.9	2.6
San Luis Potosí	54.1	59.9	60.7	6.5
Sinaloa	76.4	67.7	69.9	-6.5
Sonora	65.6	49.5	66.4	0.8
Tabasco	47.6	49.2	42.3	-5.2
Tamaulipas	48.6	62.2	69.9	21.3
Tlaxcala	46.7	40.8	51.7	5.0
Veracruz	42.5	45.0	40.1	-2.5
Yucatán	53.2	54.0	55.6	2.5
Zacatecas	43.2	64.6	56.0	12.8

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envepe 2013, 2014 y 2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las Encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envepe 2015 arrojará información sobre lo ocurrido en 2014.

el MP al denunciar un delito fue satisfactorio bajó de 41.2 a 35.7 por ciento entre 2012 y 2014, con lo cual se colocó en la última posición a nivel nacional para el más reciente año de observación.

¿QUÉ EXPLICA QUE LAS VÍCTIMAS SE SIENTAN TRATADAS DE FORMA SATISFACTORIA?

· Lo que nos dice la Envipe

Existen muchas razones posibles por las cuales las víctimas pueden percibir que el trato que recibieron por parte del MP al momento de efectuar una denuncia fue insatisfactorio. Variables que podrían estar correlacionadas son el tiempo de demora en la atención, la cantidad de información que recibieron las víctimas acerca de sus derechos y de los siguientes pasos del proceso, entre otras¹⁰⁴. La satisfacción con el trato recibido también podría deberse a otros factores, como la apariencia de las instalaciones de la agencia.

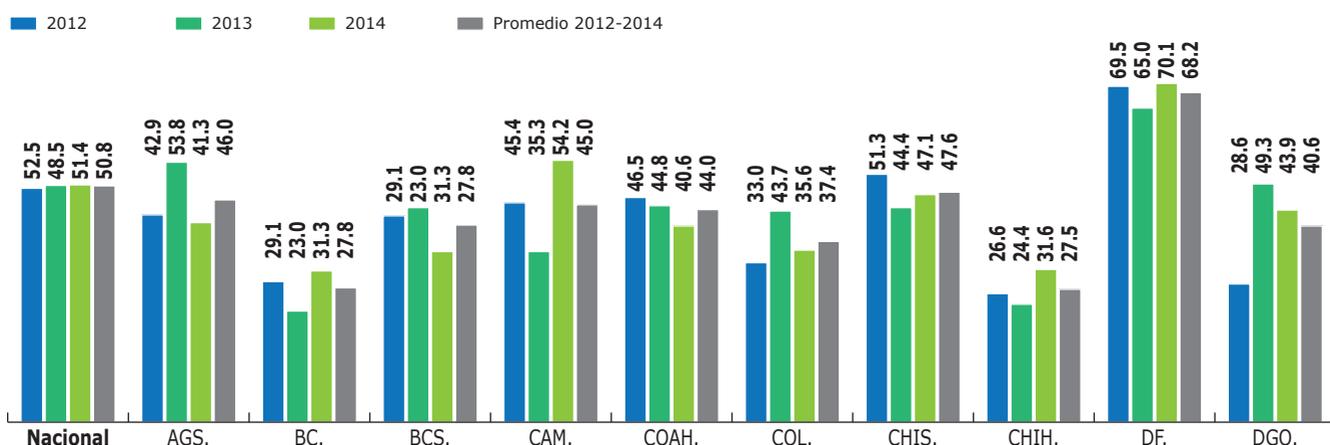
Los datos de la Envipe no permiten analizar todos estos elementos, pero sí podemos explorar la variable del tiempo de espera. Mostraremos información de las Encuestas de 2013 a 2015, es decir, de las experiencias de denuncia de delitos ocurridos entre 2012 y 2014, para ser consistentes con el índice presentado anteriormente.

El tiempo que puede pasar una víctima denunciando un delito varía entre entidades federativas. El cuestionario de la Envipe incluye cuatro opciones al indagar sobre el tiempo dedicado a levantar una denuncia: Menos de una hora, de una a dos horas, de tres a cuatro horas, y cuatro horas o más. Para fines de síntesis, en la **Figura 4.5**, se muestra

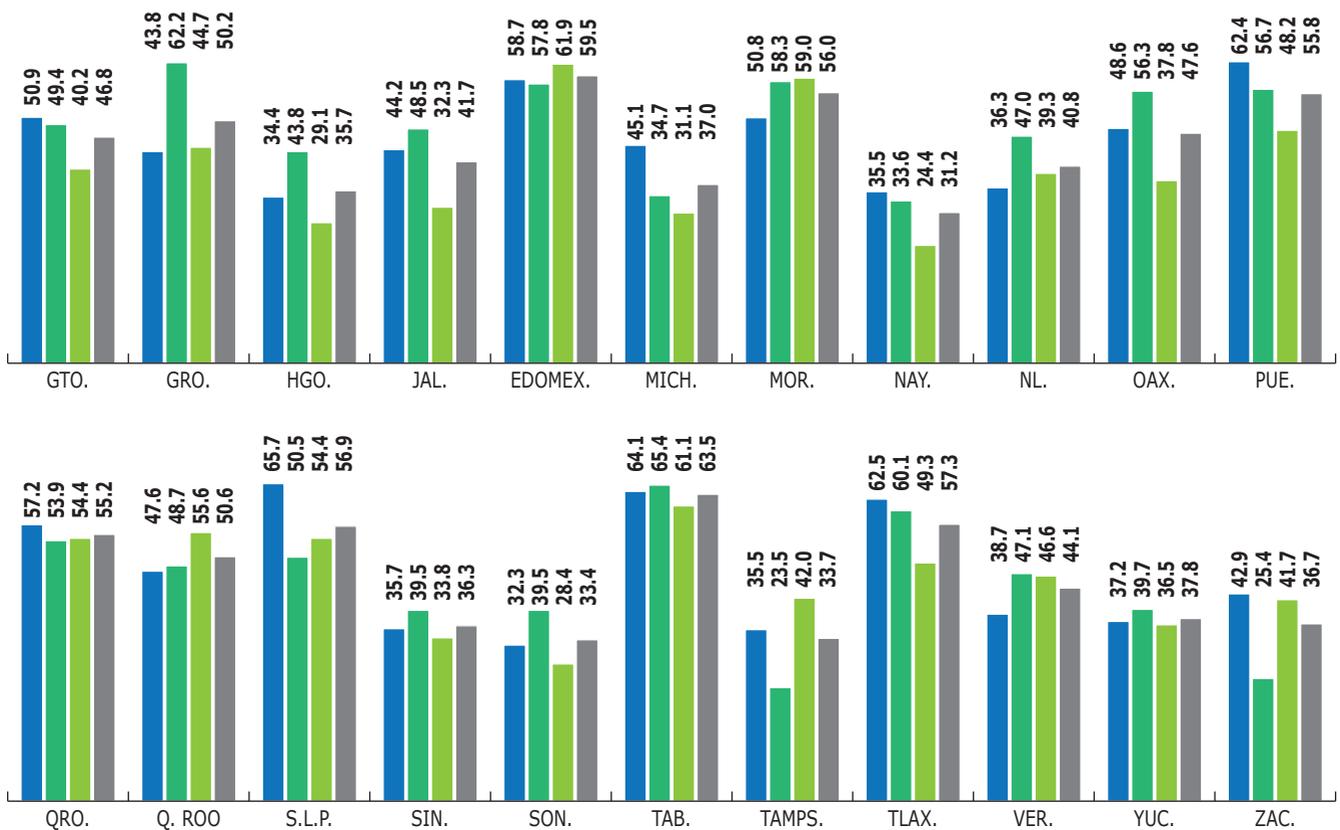
la suma de las últimas opciones, para sólo mostrar la categoría de tres horas o más. Así, a nivel nacional, entre 2012 y 2014 aproximadamente la mitad de las víctimas tardaron tres horas o más en realizar una denuncia. En Baja California y Chihuahua, solamente cerca de tres de cada 10 víctimas tardan tres horas o más en denunciar, mientras que en el Distrito Federal se observa un patrón inverso, pues siete de cada 10 víctimas toma tres o más horas en hacer el mismo trámite. Es interesante notar que las entidades donde los trámites son más rápidos son las que cuentan con mayor porcentaje de percepción de Trato satisfactorio por parte del MP, como son Chihuahua y Baja California, mientras que el Distrito Federal, donde los trámites son más tardados, es la entidad con peor percepción de trato.

Ahora bien, el tiempo dedicado a hacer el trámite varía también dependiendo del delito que se denuncie. A nivel nacional en los años analizados, se observa que los delitos que toman más tiempo en denunciar son las lesiones, los delitos sexuales y el robo total de vehículo, pues cerca de 60 por ciento de las denuncias tarda tres horas o más. Por otra parte, las denuncias por extorsión suelen ser trámites rápidos, ya que sólo aproximadamente 20 por ciento de víctimas tardan tres horas o más. La **Figura 4.6** detalla estos tiempos por tipo de delito y por año. En esta tabla vemos que en 2014, por ejemplo, 64.8 por ciento del conjunto de delitos sexuales y secuestro tomó tres horas o más, y en casos de robo total de vehículo, 58.9 por ciento

Figura 4.5. Porcentaje de víctimas que dedicó 3 horas o más a denunciar un delito ante el MP, 2012-2014



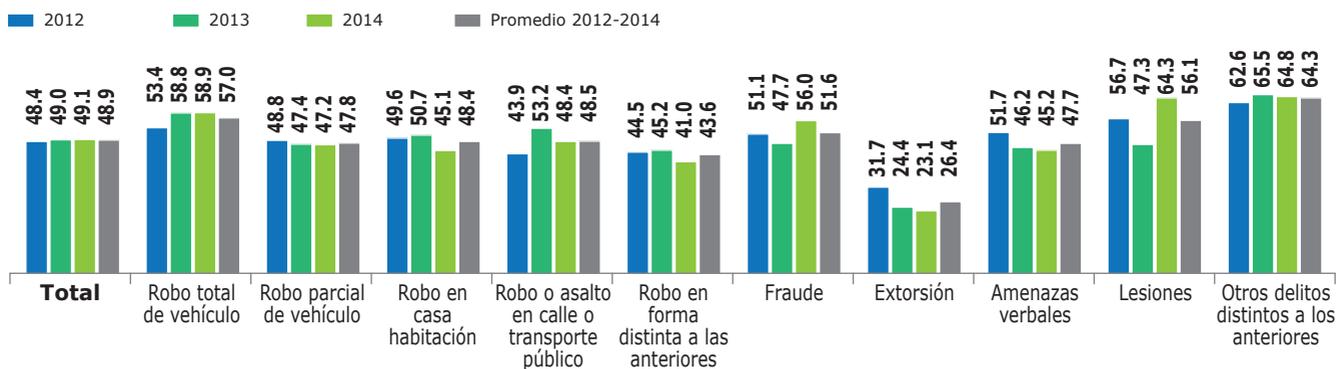
¹⁰⁴ Por ejemplo México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), utiliza cuatro ejes de evaluación al analizar agencias del MP en algunas entidades: calidad en la atención, actos de ilegalidad o irregularidades por parte del personal ministerial, condiciones internas y condiciones externas del MP (que se refieren a instalaciones y cuestiones físicas). Ver: MUCD, "Cultura de la legalidad en agencias del MP. Reporte semestral, septiembre 2013-marzo 2014" (2014). Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Agencias-MP--c132i0.html> (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2013, 2014 y 2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las Encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envipe 2015 arrojará información sobre lo ocurrido en 2014.

Figura 4.6. Porcentaje de víctimas que dedicó 3 horas o más a denunciar un delito ante el MP, por delito, 2012-2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en los datos de la Envipe 2013, 2014 y 2015.

Nota: En preguntas sobre victimización y denuncia, las Encuestas hacen referencia al año anterior. Así, la Envipe 2015 arrojará información sobre lo ocurrido en 2014. Los delitos incluidos en la categoría "otros" son: secuestro, secuestro exprés, y delitos sexuales.

tomó tres horas o más. Por otro lado, solamente 23.1 por ciento de las denuncias por delitos por extorsión tomó tres horas o más. Resulta interesante observar que las víctimas de delitos de extorsión que denuncian

también son las que evalúan de forma más satisfactoria el trato recibido por parte de los funcionarios, lo cual podría sugerir una relación entre el tiempo de atención y la percepción de satisfacción con el trato recibido.

• Lo que sugieren estudios académicos cualitativos

La observación académica en agencias del Ministerio Público sugiere que los procesos para recibir y tramitar denuncias en algunas jurisdicciones mexicanas maltratan a las víctimas. Las deficiencias en el servicio van desde esperas prolongadas hasta insensibilidad y discriminación. Si bien no existen estudios académicos que nos permitan conocer de manera comprensiva los procesos de atención de víctimas en las entidades federativas y en las fiscalías federales, existen estudios etnográficos y de corte cualitativo que indican la escasa capacidad que tienen nuestras fiscalías para brindar un servicio satisfactorio para sus usuarios.

Catalina Pérez Correa, profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ha documentado procesos re-victimizantes en agencias del MP en la delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal¹⁰⁵. Por ejemplo, describe la petición que hace un agente del MP a una víctima de violencia familiar de regresar a la casa donde vivía con el presunto victimario, esto con el fin de que pueda recoger allí una identificación original que le permitiera seguir con la denuncia, ya que, de no presentarla, su trámite sería desechado. En términos más generales, la autora identificó, en las agencias observadas, una política institucional para disuadir la denuncia en aras de reducir

la estadística de incidencia delictiva. Así, los recepcionistas o encargados de la “barandilla” o escritorio de bienvenida en el MP redirigían a la víctima a otra agencia o la hostigaban con el objetivo de agotarla en su intento de concluir exitosamente el proceso de denuncia. Durante el periodo de sus observaciones, Pérez Correa constató la frecuencia con la que víctimas de delitos se retiraban del MP frustradas por no haber concluido el trámite deseado.

Además del deficiente trato a víctimas, otros estudios han concluido que las agencias del Ministerio Público suelen carecer de procesos diferenciados para atender a usuarios de delitos diversos. Ana Laura Magaloni, investigadora del CIDE, ha argumentado que los agentes del MP suelen atender de manera similar a un denunciante de robo sin violencia que a uno de robo de auto con violencia. En ambos casos, el objetivo parece ser el armado de un expediente bajo reglas rígidas más que desarrollar una investigación apropiada para cada situación. De forma relacionada, continúa la autora, en las agencias del MP no existen criterios institucionalizados para priorizar unos casos sobre otros, lo cual significa que el sistema carece de respuestas que promuevan el uso eficiente de sus recursos humanos y materiales. “Ello disminuye sustancialmente la probabilidad de éxito en la persecución de los delitos más violentos

A falta de autoridades, redes sociales

“ Iba caminando por la calle. Era sábado por la noche e iba a una fiesta. De pronto un hombre, en un Audi gris, abrió su ventanilla y —fingiéndose una manera de hablar como si fuera homosexual— me preguntó si sabía dónde está el Starbucks porque iba a verse con su novio ahí y estaba perdido. Amablemente, le dije que no. Me dijo que trabajaba en una agencia de modelos, que yo estaba guapísima y que podía darme trabajo. Me di cuenta que algo no estaba

bien. Caminé más rápido. Para ese momento, el hombre se había abierto la bragueta y descaradamente se estaba masturbando —la calle era estrecha y oscura y su auto iba junto a mí—. Él ahora me decía obscenidades, yo comencé a correr —traía zapatos de tacón bastante alto— y él a acelerar en su auto. Afortunadamente llegué a la casa donde sería la fiesta. En la puerta había un velador. Le dije que me estaban persiguiendo. En ese momento el hombre aceleró y se perdió en la noche. Me asusté como pocas veces en mi vida y por eso

decidí ir a denunciar. En el MP conté mi historia, pero como el cuate no me violó, no había delito que perseguir. Y a falta de autoridades, recurrí a las redes sociales. Hay cuatro mujeres, además de mí, que padecieron lo mismo que yo. Gracias a eso ya tenemos los datos del auto que conduce el presunto responsable.”

Mujer de 29 años que vive en la Ciudad de México, testimonio recabado por México Evalúa en septiembre del 2015.

¹⁰⁵ Catalina Pérez Correa, “Front Desk Justice: Inside and Outside Criminal Procedure in Mexico City”, Mexican Law Review, IJ-UNAM, Vol. 1, Núm. 1 (2008). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/MexicanLawReview/1/arc/arc2.pdf> (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

o más recurrentes y, por lo tanto, más relevantes para la ciudadanía”¹⁰⁶. Finalmente, Magaloni señala que “el sistema de procuración de justicia mexicano tiene muy baja capacidad investigativa en cualquier caso que no esté prácticamente resuelto con la sola información que proporciona la víctima o el presunto responsable”¹⁰⁷.

Ahora bien, la fotografía que Magaloni y Pérez Correa retrataron está en transformación. A partir de la reforma constitucional de 2008 que obliga a los estados a transitar de un sistema de justicia penal inquisitivo a uno de corte acusatorio y de la publicación en 2014 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), algunas entidades están rediseñando sus procesos de recepción de denuncias, así como sus protocolos de investigación y de atención a víctimas del delito. Suponemos que las reformas no son iguales y no van al mismo ritmo.

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) incluye en su evaluación sobre el avance en la implementación de la reforma varios indicadores sobre normatividad, organización institucional, tecnologías de la información, equipamiento, infraestructura, entre otros¹⁰⁸. Sin embargo, la amplitud y profundidad de los cambios en el trato otorgado a los usuarios del sistema de justicia es todavía desconocida. Como hemos mencionado en capítulos pasados, hasta el momento no existe una evaluación comprensiva del impacto de los procesos de reforma penal en los estados. Algunas organizaciones han intentado evaluar la política pública de justicia penal, pero se han enfocado en mediciones de diseño de implementación, a falta de información sobre el resultado de la implementación misma¹⁰⁹.

No obstante, contamos con información anecdótica que nos da indicios de que existen variaciones importantes en el servicio que ofrecen las agencias del MP. Al respecto, una de las autoras de este documento ha observado políticas de recepción de denuncia novedosas

en Chihuahua, Baja California y Nuevo León. La atención a víctimas en estos estados parece haberse inspirado en las mejores prácticas bancarias de atención a clientes: con atención rápida a través de turnos transparentes, cubículos de atención privados y direccionamiento del servicio dependiendo del tipo de caso. Lamentablemente, otras jurisdicciones, posiblemente el mayor número de ellas, parecen seguir empatando con las imágenes de agencias del MP como sótanos oscuros y sucios en los que las víctimas se enfrentan a funcionarios renuentes a atenderles.

TRATO A VÍCTIMAS DE DELITOS EN POBLACIONES VULNERABLES

Para el análisis de trato a poblaciones vulnerables en este indicador, el diseño de la Envepe actual permite estudiar las diferencias entre las poblaciones de mujeres y hombres. Los datos de la Encuesta sugieren que, entre 2012 y 2014, solamente existió una diferencia estadísticamente significativa entre hombres y mujeres en cuanto al trato que recibieron al realizar una denuncia ante el MP en algunos estados. En Baja California Sur y Nayarit las mujeres recibieron un trato ligeramente mejor que los hombres, mientras que en Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala las mujeres recibieron un peor trato que los hombres al momento de efectuar una denuncia.¹¹⁰

Como lo hemos mencionado en los capítulos de confianza y denuncia, la Envepe no permite conocer la experiencia de menores de edad, de indígenas, de población LGBT, como tampoco permite conocer la población que podría haberse identificado con alguna discapacidad, por lo que no tenemos más información al respecto.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL INDICADOR DE TRATO SATISFACTORIO A VÍCTIMAS

La propuesta de usar la percepción del trato a víctimas en el Ministerio Público como indicador del funcionamiento del sistema de justicia no es nueva. La organización México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) ha

¹⁰⁶ Ana Laura Magaloni, “El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP”, Documento de Trabajo 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE, diciembre 2009, p.12.

¹⁰⁷ Ibid., p. 7.

¹⁰⁸ Setec, “Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas”, 9 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).

¹⁰⁹ CIDAC, “Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México” (México: CIDAC, 2013).

¹¹⁰ Se realizó una regresión ordinal logística con los microdatos de la Envepe 2013-2015 para probar si existe una diferencia significativa respecto al trato que reciben hombres y mujeres al denunciar un delito ante el MP. Los coeficientes de las entidades que se reportan son los siguientes: Baja California Sur (-0.310*), Nayarit (-0.792***), Quintana Roo (0.450**), Sinaloa (0.442*) y Tlaxcala (0.477**).

enfaticado la importancia de medir y monitorear la calidad de las agencias del MP a partir de la percepción de sus usuarios y realiza encuestas de evaluación de agencias del Ministerio Público en el Distrito Federal, en el Estado de México y en Puebla, cuyos cuatro ejes (calidad en la atención, actos de ilegalidad o irregularidades por parte del personal ministerial, condiciones internas y condiciones externas del MP, que se refieren a instalaciones y cuestiones físicas) parecen tener por objetivo medir los derechos básicos de una víctima de forma similar a como los define nuestra legislación vigente. Por ejemplo, el eje sobre "calidad de la atención" incluye seis factores: el tiempo de atención en el servicio, si había un agente disponible al momento de realizar la denuncia, si el agente se identificó, si el agente le informó a la víctima sobre sus derechos, si el agente le explicó a la víctima el proceso de denuncia, así como la calificación del usuario a la atención ofrecida por el personal ministerial¹¹¹. Nos parece que esta aproximación en la forma de medir el trato en agencia del MP es una forma práctica de dar contenido a los derechos de las víctimas. Desafortunadamente, el ejercicio de MUCD sólo se ha hecho en tres entidades, lo que impide comparabilidad.

Parece existir una relación entre el trato que reciben las víctimas que acuden al MP a levantar una denuncia y la confianza que sienten hacia la misma autoridad.

En cambio, la Envepe es una encuesta nacional, con representatividad estatal, que se realiza cada año, y ya que contiene una pregunta sobre la percepción de las víctimas en torno al trato que recibieron en el MP nos pareció que podría ser una base sólida para nuestro indicador.

Otra ventaja de este indicador es su enfoque positivo. Al centrarnos en el Trato satisfactorio recibido por las

víctimas en las agencias del MP, queremos resaltar los logros de las autoridades y promover que busquen replicar las buenas prácticas que deben existir en los estados que presentan los mejores niveles del indicador.

Además, es interesante señalar que parece existir una relación entre el trato que reciben las víctimas que acuden al MP a levantar una denuncia y la confianza que sienten hacia la misma autoridad. Tras realizar una regresión logística ordenada se observó que la probabilidad de que quienes respondieron la Encuesta expresaran tener "mucha" confianza en el MP disminuye conforme el trato percibido al momento de denunciar un delito baja.¹¹² En otras palabras: cuando el Trato satisfactorio a víctimas baja, la confianza en el MP baja también. Sin embargo, no se puede determinar una causalidad, es decir, que alguna de estas variables cause un cambio en la otra, simplemente una relación entre ambas.

A pesar de sus ventajas, nuestro indicador también presenta limitaciones, que nos parece importante señalar. Por la naturaleza de los datos que utilizamos, las víctimas cuya percepción se incluye en el Trato satisfactorio a víctimas son una subpoblación del universo de víctimas, como explicamos a continuación.

En primer término, la Envepe monitorea un grupo acotado de delitos que, aunque puede llegar a ser la mayoría de los que se cometen en el país, no representa el universo total de crímenes¹¹³. Por otro lado, la Encuesta no captura la percepción de las víctimas indirectas, las cuales son consideradas víctimas por

nuestra legislación y por los organismos internacionales. Por ejemplo, la Encuesta no captura la percepción de víctimas indirectas de homicidio, como tampoco capta la experiencia de víctimas directas o indirectas de desaparición forzosa.

Otra de las limitaciones del indicador consiste en que la percepción que utilizamos en nuestra medición sólo incluye a las víctimas que acudieron a denunciar y que

¹¹¹ Ver: MUCD, "Cultura de la legalidad en agencias del MP. Reporte semestral, septiembre 2013-marzo 2014" (2014). Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Agencias-MP--c132i0.html> (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

¹¹² Utilizando datos de la Envepe de 2013 a 2015 para elaborar una regresión logística ordenada, se puede ver que una percepción de trato excelente en el MP implica una probabilidad diez veces mayor de que quien respondió la Encuesta exprese tener "mucha" confianza en la misma autoridad que una percepción de trato malo (32 vs. 3.2 por ciento).

¹¹³ La Envepe mide incidencia de: robo total o parcial de vehículo, robo a casa habitación, robo o asalto en la calle o en transporte público, fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones, secuestro, delitos sexuales, etc. Esto quiere decir que no se incluye la experiencia de las víctimas de abusos de uso de la fuerza por parte de las autoridades, por ejemplo.

lo hicieron ante el Ministerio Público, es decir, sólo de aquellas que activamente buscaron la intervención del sistema de justicia, lo cual representa alrededor de un 10 por ciento del total. Si bien el objetivo del indicador de Trato satisfactorio a víctimas es evaluar la respuesta institucional a la petición de ayuda de una persona que ha padecido un delito, sería deseable poder considerar, como indicador complementario, la percepción del sistema de justicia que tienen aquellas víctimas que no denunciaron, especialmente aquellas que no lo hicieron por percibir al sistema de justicia con capacidad u honorabilidad insuficiente para atenderles o por el miedo que le guardan a éste. Si damos seguimiento con cuidado tanto a las víctimas que denunciaron como a las que no lo hicieron, tendremos un panorama más completo de la evaluación de las víctimas sobre el sistema de justicia. De forma relacionada, y tal como mencionamos antes, la Envipe tampoco permite distinguir entre la experiencia de los niños o de otros grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, una limitación más que tiene nuestro indicador es que no permite analizar el trato a víctimas para todos los tipos de delito que mide la Envipe, ni por nivel de violencia usada para cometer el delito. Lamentablemente, en la actualidad, la Encuesta no cuenta con datos representativos para todos los delitos. Con respecto a este punto, algunos delitos como la violación y el secuestro, por ejemplo, tienen un nivel de incidencia que es relativamente bajo por entidad federativa –a comparación del robo de auto, por citar un ejemplo– y no podemos analizar aspectos de éste con un nivel de desagregación por estado. Esto podría ser muy útil, ya que puede ser considerado como más grave el maltrato o victimización secundaria que podría vivir una víctima de secuestro o violación al momento de la denuncia que el que experimenta una víctima de robo sin violencia. Por ello, sería importante tener la posibilidad de contar con información de trato a víctimas que ayude a entender la calidad de la atención a víctimas ante episodios de violencia de diferentes niveles. En este sentido, cabe destacar que el maltrato hacia las víctimas en México no se limita a las víctimas de delitos del fuero común, sino que se extiende incluso hacia las víctimas

de la violencia organizada, y se ha documentado que “no reciben un trato decente y profesional por parte de las autoridades, sino desdén, hostilidad, indiferencia y negligencia”¹¹⁴.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Cómo se puede mejorar la atención a víctimas? Una forma de orientar las reformas en agencias del MP es analizando el Modelo Integral de Atención a Víctimas publicado en el en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2015 por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Este Modelo plantea un estándar alto, quizás ideal, que pueden usar las agencias del MP que busquen mejorar los servicios a sus usuarios. Al respecto, si bien la legislación de víctimas y la CEAV plantean un modelo comprensivo, habrá que analizar la viabilidad de las propuestas de política pública que se desprenden de la normatividad vigente para víctimas. Por ejemplo el marco normativo mexicano establece que todas las víctimas —sin distinción— tienen derecho a contar con un asesor jurídico. Sin embargo, a mediados de 2015, sólo existían 65 asesores federales para atender a las víctimas de todo el país.

Queremos ver una política sensata que sepa qué hacer con cada tipo de caso y que genere estrategias diferenciadas para cada patrón delictivo.

Una propuesta más modesta de política pública puede encontrarse en los reportes que México Unido Contra la Delincuencia ha sistematizado a partir del acompañamiento a víctimas que denuncian en agencias del MP tal como hemos descrito anteriormente. Las recomendaciones de esta organización se orientan a reformas de gestión que son realistas, como serían: reducir tiempos de recepción, simplificar procesos de tramitación y garantizar que los funcionarios que atienden a víctimas informen sobre sus derechos y discutan las expectativas sobre las etapas de investigación¹¹⁵.

¹¹⁴ Ver: Andreas Schedler, “En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada” (México, D.F.: CIDE, 2015), p. 175.

¹¹⁵ Ver: MUCD, “Cultura de la legalidad en agencias del MP. Reporte semestral, septiembre 2013-marzo 2014” (2014). Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Agencias-MP--c132i0.html> (Fecha de consulta: 12 de febrero de 2016).

Como lo comentamos más específicamente en una sección anterior, parece que el tiempo necesario para presentar una denuncia influye en la percepción de las víctimas sobre el trato que recibieron por parte de la agencia del MP. Recomendamos entonces a las autoridades considerar, como parte de su agenda de reformas, agilizar los trámites de denuncia. Tal como argumentamos en el capítulo sobre ese tema, tener trámites más sencillos incentivaría mayores niveles de denuncia y, por tanto, más y mejor información sobre la incidencia delictiva. Cabe recordar que alrededor de 60 por ciento de las víctimas que deciden no denunciar un delito lo hacen por causas atribuibles a la autoridad: por considerarlo una pérdida de tiempo, por desconfianza, por estimar que los trámites son largos o difíciles, por anticipar que la actitud del MP será hostil o por miedo a ser extorsionado por esta misma¹¹⁶.

Los estados con mayores niveles de Trato satisfactorio a víctimas entre 2012 y 2014 son Chihuahua (78.4 por ciento) y Sinaloa (71.3 por ciento).

Al respecto, creemos que es muy importante simplificar la denuncia, especialmente en delitos menores. Ahora bien, reducir el tiempo que toma elaborar una denuncia puede significar que los trámites sean más ágiles, pero al mismo tiempo es necesario garantizar que las personas que se acercan a las autoridades reciban una correcta atención, dependiendo de su contexto y del delito del cual fueron víctimas. En casos de delitos violentos, los medios pueden o deben ser distintos, como por ejemplo, la recepción de denuncia en el hogar. Ya en etapas posteriores la respuesta institucional también debe variar dependiendo del incidente del que se trate: los robos en el transporte público probablemente requieran de un análisis estadístico minucioso que permita diseñar estrategias de prevención u operativos focalizados, mientras que una violación cometida por una persona conocida de la víctima requiera una investigación exhaustiva que involucre a expertos forenses y un cuidado personalizado de atención.

Vale la pena aclarar que no estamos proponiendo la investigación, entendida de forma tradicional, de todos los delitos, pero sí estamos recomendando la recepción y sistematización de toda la información posible. Sobre este punto, existen posturas que recomiendan que las autoridades se enfoquen únicamente en el combate, persecución y prevención de delitos violentos. Ésta es una discusión que queremos dejar abierta, ya que nos parece que algunos delitos patrimoniales pueden resultar muy onerosos para amplios sectores de la población, como lo sería el robo en transporte que ataca a las mismas víctimas una y otra vez. Al final del camino, lo que queremos ver es una política sensata que sepa qué hacer con cada tipo de caso y que genere estrategias diferenciadas para cada patrón delictivo.

Anticipamos que mejorar el sistema de atención temprana de víctimas conlleva un espectro de beneficios. Si bien los principales frutos pueden ser cosechados por los denunciadores al evitar la victimización secundaria, el sistema de justicia también puede beneficiarse. Proyectando los escenarios más allá del momento mismo de la recepción, las autoridades podrán esperar mejor colaboración de las víctimas del delito, tanto como testigos para el caso en concreto pero también como denunciante o testigo en futuras ocasiones. Más aún, las experiencias de las víctimas, anticipamos, son rápidamente socializadas en su círculo de amigos y familiares y, por tanto, una mala experiencia de una persona con el sistema de justicia permea la percepción y disposición a colaborar con las autoridades en un círculo relativamente amplio de ciudadanos. Es razonable suponer que las malas experiencias en las agencias del MP reducirán la probabilidad de denuncia futura tanto para quienes hayan estado en contacto directo con el sistema como para quienes hayan conocido de éste en voz de las víctimas del delito.

Finalmente, como ya lo mencionamos en otros capítulos, sería recomendable que el Inegi considerara modificar el cuestionario actual de la Envipe para poder identificar a los grupos más vulnerables y encontrar mejores formas de atender sus necesidades específicas de acuerdo con la legislación vigente y los tratados internacionales de los que México forma parte.

¹¹⁶ Ver Figura 3.3 del capítulo anterior.

CONCLUSIONES

Nuestro indicador de Trato satisfactorio a víctimas mide, de manera directa, la percepción de quienes han padecido delitos sobre el trato recibido en agencias del Ministerio Público. Siendo un indicador de percepción de usuarios del sistema penal, se encuentra en concordancia con nuestro criterio de selección de indicadores, el cual busca privilegiar el impacto del sistema de justicia sobre la experiencia cotidiana de los ciudadanos.

En este capítulo vimos que cerca de la mitad de las víctimas de delitos a nivel nacional percibió que el trato recibido al denunciar fue excelente o bueno (un promedio de 50.5 por ciento entre 2012 y 2014). Esto fue un hallazgo no esperado por los investigadores de este reporte. Nos llamó la atención la diferencia entre la percepción general de confianza que guardan los ciudadanos sobre las agencias del MP en comparación con la percepción de quienes han sido usuarios directos. Como vimos en el capítulo de confianza, las autoridades menos confiables desde la percepción de los ciudadanos son aquellas adscritas a las procuradurías estatales, el Ministerio Público incluido. Entender más acerca de este patrón de percepciones es algo que debemos estudiar con más profundidad.

A pesar de que la mitad de las víctimas a nivel nacional se sienten satisfechas con el trato que recibieron al denunciar, los niveles del indicador varían significativamente cuando comparamos entidades federativas. Vimos que los estados con mayores niveles de Trato satisfactorio a víctimas fueron Chihuahua (78.4 por ciento) y Sinaloa (71.3 por ciento), mientras que las entidades con menores niveles fueron Estado de México (37.2 por ciento) y Distrito Federal (40.6 por ciento). También observamos los movimientos en los niveles

de Trato satisfactorio y encontramos que los estados que reportaron los mayores avances en el indicador fueron Tamaulipas y Guanajuato, los cuales mostraron incrementos de 21.3 y 16.5 puntos porcentuales entre 2012 y 2014 respectivamente.

En vista de las variaciones que muestran los niveles de Trato satisfactorio a víctimas, resulta evidente la necesidad de que nos dediquemos a estudiar las políticas públicas específicas que existen en el área de recepción de denuncia. Esta agenda deberá privilegiar, conocer y documentar la experiencia de aquellos estados que muestran los más altos niveles en el indicador. Un estudio de este tipo nos ayudará a identificar buenas prácticas en el territorio nacional.

Una variable a analizar dentro de un estudio específico sobre el trato a víctimas en agencias del MP es la duración de los procesos de denuncia por tipo de delito. Como vimos en este capítulo, los niveles de satisfacción de las víctimas parecen estar correlacionados con la duración del trámite, donde entre más tiempo lleva el proceso, mayor probabilidad existe de reportar un bajo nivel de satisfacción con el trato recibido. Analizar la relación entre tiempo y percepción deberá hacerse con cuidado. Anticipamos que la satisfacción de trato en la agencia en delitos más violentos puede llegar a tener la relación inversa.

Una vez que podamos analizar con mayor detalle los diseños institucionales que se asocian con un trato satisfactorio de las víctimas, podremos avanzar en una propuesta más puntual de indicadores para procuradurías, que pueda ser considerada tanto por la Setec como por los titulares estas instituciones.

5. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA¹¹⁷

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

Uno de los ejes rectores de todo proceso penal en un régimen democrático es el derecho a la presunción de inocencia. En términos coloquiales, la presunción de inocencia implica que toda persona debe considerarse inocente hasta que se demuestre lo contrario.

La presunción de inocencia es el aspecto toral que diferencia un sistema penal inquisitivo de un sistema acusatorio. En un sistema inquisitivo, las personas detenidas tienen que demostrar su inocencia. En cambio, dentro de un sistema acusatorio, como el que México aspira a construir a partir de la reforma constitucional de 2008 —y cuyo plazo vence el 18 de junio de 2016—, todo aquel que es acusado tiene el derecho a ser tratado y considerado inocente hasta que exista la sentencia de un juez que lo declare culpable. En pocas palabras, este principio tiende a defender la libertad y seguridad de los individuos frente a posibles arbitrariedades del Estado¹¹⁸. Por tal motivo, puede considerarse como una salvaguarda contra el autoritarismo. Así, la presunción de inocencia no atiende exclusivamente al interés de las personas detenidas o bajo proceso. Protege a todos los ciudadanos de cualquier acusación infundada que pueda realizar el Estado en su contra.

Por otro lado, más allá de las implicaciones jurídicas que tiene este derecho para las personas sujetas a un procedimiento judicial o susceptibles de serlo, la presunción de inocencia es un incentivo para mejorar la investigación criminal, un efecto positivo que se extiende a cualquier ciudadano. Bajo un régimen en el que prevalece la presunción de inocencia se necesitan pruebas claras y contundentes que demuestren la responsabilidad penal de una persona. La presunción de inocencia, por tanto, obliga

a las autoridades a elevar la calidad de sus pruebas, como también sus estándares de investigación y argumentación. De lo contrario, su acusación no podría prosperar. Una mayor capacidad de investigación implica necesariamente un mejor sistema de justicia. Procesos de investigación mejor calibrados son más eficaces para determinar la culpabilidad y reconocer la inocencia de cualquier persona. Lo anterior es, en esencia, la gran misión del sistema de justicia. Un sistema que puede discriminar entre los culpables y los inocentes, tal como se establece en el artículo 20 constitucional, es un sistema que genera menos impunidad¹¹⁹ y, al mismo tiempo, menos arbitrariedad, algo que beneficia a víctimas y acusados por igual.

Ahora bien, medir la presunción de inocencia presenta muchos retos y, por razones que exponemos más adelante, proponemos hacerlo a partir del uso de la prisión preventiva. Como discutiremos en las siguientes secciones, el uso de la prisión preventiva no es el único elemento que se asocia con la presunción de inocencia pero sí es un aspecto central de este derecho y es, además, susceptible de medición. La canasta de indicadores que proponemos para medir el uso de la prisión preventiva se relaciona de forma específica con las personas sujetas a un proceso penal. Sin embargo, de forma indirecta, argumentamos que también protege el derecho de las víctimas de delitos, porque eleva la probabilidad de que los responsables reales de los delitos sean efectivamente identificados y sancionados. La canasta mide los beneficios de las intervenciones, acciones o procesos que las autoridades implementan para lograr uno de los objetivos centrales del sistema penal, a saber, la protección de la presunción de inocencia. Dado que la misión del sistema penal es la construcción de culpabilidad a través del proceso penal, la salvaguarda de la inocencia es también un resultado esperado del sistema. Por estas razones, consideramos como indicadores de resultado la canasta propuesta por

¹¹⁷ Agradecemos a Enrique Bouchot, la aportación de las ideas centrales de este capítulo. Enrique es miembro de la Red Regional de Justicia Previa al Juicio en América Latina y es experto en el tema de presunción de inocencia, particularmente en el desarrollo de los indicadores para medir el uso de la prisión preventiva. Javier Zúñiga, abogado litigante especializado en la defensa de Derechos Humanos, editó y complementó la información original del capítulo. A él también le estamos muy agradecidas.

¹¹⁸ Luigi Ferrajoli menciona que las garantías no sólo se ven amenazadas por los delitos que puedan cometer los particulares, sino que, además, el mismo Estado puede ser responsable de prácticas arbitrarias. Ante esto, es necesario que la presunción de inocencia opere como una garantía de seguridad para los ciudadanos, la que se traduce en una defensa ante el poder punitivo del Estado. Ver: Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo legal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al. (Madrid: Trotta, 1995). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24861.pdf> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).

¹¹⁹ La ONU define la impunidad como la inexistencia de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria por parte de los autores de delitos, por falta de procesos de investigación que permitan su inculpación, su detención, su procesamiento y, cuando sean reconocidos culpables, su condena a penas apropiadas. Ver: ONU, "Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" (2005), p. 6. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1 (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2016). Para leer más sobre el tema, ver: Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), "Índice Global de Impunidad México, IGI-MEX 2016" (Universidad de las Américas Puebla, 2016). Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

la **Regional de Justicia Previa al Juicio en América Latina** que promovemos para medir el uso racional de la prisión preventiva. Finalmente, la canasta propuesta exige la recolección de más y mejores datos administrativos del sistema penal.

• Disposiciones legales generales relacionadas con la presunción de inocencia

La presunción de inocencia es un derecho humano reconocido en los principales tratados internacionales, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹²⁰, la Declaración Americana de Derechos Humanos¹²¹, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos¹²², el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²³, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²⁴.

En México, antes de la reforma al sistema de justicia de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido que el derecho a la presunción de inocencia se encontraba implícito en nuestra Constitución, derivado de varios derechos establecidos como el derecho de audiencia o a presentar pruebas¹²⁵. Con la reforma de 2008, este derecho fue expresamente incorporado en el texto constitucional y forma parte de las obligaciones que tienen que cumplir las entidades federativas para transitar hacia un modelo de justicia penal acusatorio.

Si bien el desarrollo de este derecho es bastante reciente en México, los tribunales federales han ido especificando, poco a poco, los elementos que componen el derecho a la presunción de inocencia, creando las reglas que permiten a los ciudadanos defenderse de las potenciales arbitrariedades o violaciones a ese derecho cometidas por autoridades que forman parte del sistema de justicia penal.

• Aspectos que componen en la práctica la presunción de inocencia

El Comité de Derechos Humanos de la ONU sostiene que el derecho a la presunción de inocencia exige que:

Figura 5.1. Normatividad sobre el derecho a la presunción de inocencia



Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

Artículo 11: "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa."



Declaración Americana de Derechos Humanos (1948):

Artículo 26: "Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable".



Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, ONU (1955):

Artículo 84, párrafo 2: "El acusado gozará de una presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia".



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):

Artículo 14, párrafo 2: "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley".



Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969):

Artículo 8, párrafo 2: "Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad (...)"



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo reformado en 2008):

Artículo 20, apartado B, fracción I: "[Toda persona imputada tiene derecho] a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".

¹²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 11.

¹²¹ Declaración Americana de Derechos Humanos, artículo XXVI.

¹²² Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, artículo 84, párrafo 2.

¹²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.2.

¹²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.2.

¹²⁵ Tesis: P. XXXV/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época 186185, agosto de 2002.

los tribunales, así como las demás autoridades, se abstengan de prejuzgar sobre el caso¹²⁶. En la práctica, esta obligación se desdobra en una serie de aspectos prácticos que a continuación se señalan:

En primer lugar, **la carga de la prueba corresponde a la parte acusadora**. Es decir, el Ministerio Público tiene que demostrar, bajo toda duda razonable, que el acusado es culpable de los delitos que se le imputan¹²⁷.

La presunción de inocencia es un derecho reconocido en los tratados internacionales que México ha suscrito, así como en la legislación nacional.

En segundo lugar, **el imputado tiene derecho a no declarar en todo el proceso, es decir, a guardar silencio**. En términos prácticos esto implica que, incluso si el acusado no hiciera ninguna declaración ni aportara ningún tipo de prueba, podría declararse su libertad si la parte acusadora no logra probar su culpabilidad. Derivado de este derecho, cualquier confesión rendida sin la presencia de un abogado carecerá de todo valor probatorio. Todas las prácticas mencionadas forman parte de las acciones que tienden a proteger al imputado de malos tratos. En consecuencia, el artículo 20 constitucional prohíbe todo tipo de incomunicación, intimidación o tortura¹²⁸.

En tercer lugar, **el detenido no podrá ser expuesto ante medios de comunicación como culpable sin que exista una sentencia que así lo declare**¹²⁹. Esto significa que las autoridades —especialmente las encargadas de seguridad

y justicia— no deben hacer ninguna declaración sobre la culpabilidad o inocencia de una persona acusada mientras no concluya el juicio: “las autoridades deben evitar que los medios de comunicación u otros sectores de la sociedad expresen opiniones sobre el proceso de investigación que resulten perjudiciales para la presunción de inocencia”¹³⁰. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha declarado que “la exhibición de personas, publicidad de su información confidencial o la contenida en los expedientes de averiguación previa, es una forma de violencia institucional que genera en las personas agraviadas estigmas, afectaciones e impactos psicosociales en su esfera personal, familiar y social [...]”¹³¹.

En cuarto lugar, **la persona acusada sólo podrá ser encarcelada durante su proceso de forma excepcional**.

Este aspecto de la presunción de inocencia —expuesto en el artículo 19

constitucional— implica un uso racional de la prisión preventiva para lograr tres objetivos: a) garantizar la presencia del imputado en el procedimiento, b) proteger la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, y c) evitar la obstaculización del procedimiento. De hecho nuestra legislación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), establece que la prisión preventiva es una de las medidas para lograr estos objetivos y enumera otras acciones que puede tomar un juez para estos efectos: la presentación periódica ante el juez o ante otra autoridad, la exhibición de una garantía económica, la prohibición de salir del ámbito territorial que fije el juez, la prohibición de acercarse a ciertos lugares, la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral, la colocación de localizadores electrónicos o el resguardo en su propio domicilio¹³². Además, el mismo Código prevé

¹²⁶ ONU: Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 32: El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, párrafo 30. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I). Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹²⁷ Tesis: P. XXXV/2002 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 186185 Pleno Tomo XVI, agosto de 2002, Tesis Aislada.

¹²⁸ La tortura se refiere a “todo acto por el cual se inflige intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia”. Ver: ONU, “Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes” (1984), art. 1. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹²⁹ Tesis: 1a./J. 24/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2006092, Primera Sala Libro 5, Abril de 2014, Tomo I Jurisprudencia.

¹³⁰ ONU: Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 32: El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia”, párrafo 30. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I).

¹³¹ CDHDF, *Recomendación 03/2012* (2012), p. 11. Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1203.pdf (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015).

¹³² Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 153, 155, 156.

que “el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado”.

Por último, **la presunción de inocencia debe encontrarse latente en todo el proceso penal.** A esto se le conoce como la regla de tratamiento del imputado. Bajo esta regla se prevé que a las personas se les trate como a cualquier otro ciudadano durante el juicio, independientemente de la plausibilidad de las pruebas que haya usado la fiscalía para iniciar el proceso penal. El derecho a comparecer en las audiencias con ropa de civil, sin grilletes, sin estar detrás de una reja, por ejemplo, sería algo garantizado por este elemento. También implica que las personas procesadas deben estar separadas de las personas sentenciadas en los centros de privación de la libertad, entre otros aspectos.

• Retos de medir los diversos elementos de la presunción de inocencia

Si bien consideramos que todos los aspectos de la presunción de inocencia son de primera importancia, nos enfrentamos a una dificultad práctica a la hora de buscar medirlos, ya que la mayoría de ellos requeriría de la generación de datos que hoy no están disponibles y que demandan metodologías relativamente onerosas, algo que limita su viabilidad y probablemente, también su sustentabilidad.

Si retomamos uno por uno los diferentes aspectos que componen la presunción de inocencia, primero, nos damos cuenta que medir la **frecuencia con la que los jueces penales exigen que la carga de la prueba esté en el Ministerio Público** presenta desafíos metodológicos. Un esfuerzo en este sentido fue emprendido por el investigador Luis Pásara, quien publicó en 2006 la evaluación de un grupo de abogados a una muestra aleatoria de 82 expedientes en cuatro juzgados penales de la Ciudad de México¹³³. Los abogados investigadores debían valorar la calidad de las pruebas y la solidez de la argumentación de los jueces al momento de elaborar su sentencia. Entre otros hallazgos, el documento concluyó que, en la jurisdicción y el periodo comprendidos por el estudio, las sentencias analizadas aplicaban un estándar de prueba sumamente bajo, es decir que casi cualquier

evidencia presentada por la procuraduría capitalina era considerada suficiente para condenar a una persona. No se ha repetido un estudio con estas características, pero de ser posible replicarlo, podría valorarse, más específicamente, si las sentencias que forman parte de la muestra aplican correctamente el estándar de prueba que exige que las evidencias apunten a la culpabilidad más allá de toda duda razonable, una de las pautas más exigentes en la práctica procesal comparada, que está contemplada en el Código Nacional de Procedimientos Penales en México.

Una aproximación de medición como la que utilizó Pásara presenta algunos retos de costos y de método. El primero de ellos tiene que ver con el acceso a las sentencias penales, documentos que no se publican normalmente y que tendrían que facilitarse por los poderes judiciales, ya sea animados por un deseo de cooperación o vía mecanismos de transparencia. Otro reto radica en garantizar que la evaluación sea consistente y comparable entre estados, lo cual requeriría definir con mucha atención las características del grupo de evaluación y la metodología empleada por el evaluador. Esto representa un reto similar a usar una multiplicidad de básculas que no necesariamente están uniformemente calibradas. Al respecto, un cambio en la composición del grupo evaluador o en el procedimiento usado por éste podría arrojar diferencias de medición que son atribuibles a la forma en que se mide y no a diferencias reales en los eventos bajo observación. En suma, consideramos que este tipo de mediciones, a pesar de su utilidad, no son viables para ser propuestas en la construcción de indicadores en razón del costo elevado que representaría levantar los datos para muestras representativas en las 32 entidades federativas y, por otro lado, por las limitaciones de comparabilidad que pueden presentarse de no garantizar un mismo grupo de evaluadores en todas las jurisdicciones y para todos los años en los que se pretenda realizar la observación.

En cuanto al segundo aspecto de la presunción de inocencia, relativo al **derecho a guardar silencio**, las autoras de este documento estiman que se podría medir este derecho a partir de encuestas a personas que transitan por el entramado judicial. Las encuestas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

¹³³ Luis Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal* (México D.F.: UNAM, 2006). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1951> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

a personas en reclusión han sido pioneras en esfuerzos de este tipo¹³⁴.

Las encuestas a población en reclusión elaboradas por el CIDE se han aplicado a personas privadas de la libertad que cuentan con una sentencia en prisiones del Distrito Federal y el Estado de México (en 2002, 2005, 2009 y 2013), Morelos (2002), así como en centros penitenciarios federales (2012). Estas encuestas incluyen información sobre distintos aspectos del fenómeno delictivo y la respuesta de las autoridades ante el mismo. Presentan datos, en primer lugar, sobre las características sociales y demográficas de los internos, como sexo, edad, lugar de origen, familia de origen, hijos, escolaridad, y empleo; en segundo lugar, sobre las tendencias y patrones delictivos; en tercer lugar, sobre el desempeño de las instituciones que intervienen en la seguridad y en la procuración de justicia, es decir, sobre el cumplimiento del proceso penal. Este último rubro incluye datos sobre la detención, la acusación, la defensa y el juicio, desde la perspectiva de los encuestados. Finalmente, contienen una sección sobre las condiciones de vida al interior de los centros penitenciarios, como el acceso a bienes y servicios básicos, el contacto con sus familiares o su percepción de seguridad.

En términos coloquiales, la presunción de inocencia implica que toda persona debe considerarse inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Así, dichas encuestas, en su apartado sobre el proceso penal, incluyen preguntas que registran si los encuestados fueron informados de su derecho a guardar silencio, si se percibieron obligados a declarar, si fueron coaccionados para ello y si contaron con un abogado al momento de hacerlo. Críticos de este tipo de metodologías han objetado que tales encuestas pueden

anidar un sesgo en contra de la autoridad, ya que los encuestados podrían ofrecer respuestas falsas con tal de hacer ver mal a quienes administraron el proceso en su contra. Este sesgo puede ser cierto y su tamaño es desconocido. Sin embargo, las encuestas pueden servir para observar las variaciones a lo largo del tiempo y entre jurisdicciones. Esto es así porque si el sesgo existe para todos los encuestados, independientemente de la entidad federativa donde fueron procesados y del momento en que fueron encuestados, las variaciones observadas en la respuesta podrían llegar a asociarse a diferencias reales en los patrones de protección del derecho a guardar silencio. Tal y como lo argumentamos en el siguiente capítulo, creemos que es necesaria una encuesta nacional a la población privada de su libertad para poder medir los elementos considerados necesarios para contar con un proceso justo, entre los que se podrían incluir reactivos sobre este aspecto de la presunción de inocencia, entre otros derechos.

Una forma alternativa de medir el derecho a guardar silencio sería a través de la observación directa de audiencias judiciales. El derecho a guardar silencio se garantiza, en parte, al informar a los ciudadanos sobre éste en un momento oportuno. Con este método, lo que se cuantifica es la notificación y no el hecho de haber optado por el silencio, ya que un ciudadano puede optar por declarar como parte de una estrategia de defensa. En México, en los sistemas reformados, el derecho a guardar silencio podría cuantificarse en la audiencia inicial mientras que en los sistemas no reformados podría observarse durante el procedimiento al que comúnmente se denomina declaración preparatoria. La observación directa de audiencias es un método viable para estudiar el derecho a guardar silencio pero es un método particularmente oneroso, más caro incluso que el análisis de expedientes realizado por Pásara descrito arriba, y que además comparte con este estudio el reto de garantizar observadores homogéneos que garanticen la validez de las observaciones. Por estas razones,

¹³⁴ Ver: Marcelo Bergman et al., "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México -2002" (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2002). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16195> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Marcelo Bergman et al., "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2005" (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2005). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16085> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Marcelo Bergman et al., "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2009" (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2009). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16345> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Catalina Pérez Correa et al., "Primera encuesta a población interna en Centros Federales de Readaptación Social-2012" (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2012). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16531> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Marcelo Bergman et al., "Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional: Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave" (México, CIDE: 2014). <https://cidedcyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).

no consideramos la observación directa como una metodología idónea para construir indicadores.

Sobre el aspecto de la presunción de inocencia que tiene que ver con la **exposición ante medios de comunicación antes de una sentencia**, podríamos imaginar un análisis de contenido en medios, rastreando el número de imputados expuestos por la prensa escrita, por la prensa digital, por los medios radiofónicos y por la televisión. Sin embargo, esta metodología involucra una cantidad considerable de recursos. La táctica tiene, además, pocas probabilidades de obtener datos representativos por estados ya que la oferta de medios informativos no es homogénea en México, ni en términos de cantidad ni de independencia.

Una alternativa para medir la violación de la presunción de inocencia a partir de la exposición de ciudadanos en medios de comunicación sería auditando los boletines de prensa de las procuradurías estatales. Esta metodología podría, al menos, cuantificar la propensión en la que las autoridades violan la presunción de inocencia a través de este mecanismo de comunicación oficial. Esta aproximación requeriría el monitoreo diario de las comunicaciones que emiten las 33 procuradurías del país —tanto la federal como la de cada una de las 32 entidades—, algo que también representa una inversión significativa de recursos.

Finalmente, otra forma de estimar la exposición inadecuada a medios de personas que han estado en contacto con el sistema de justicia penal consiste en preguntarles directamente a éstas. Las encuestas a población en reclusión, como las descritas arriba al hablar del derecho a guardar silencio, son una opción. Al respecto, existe un antecedente de medición sobre presentación a medios de comunicación a personas procesadas en el sistema penal en una encuesta levantada en el Estado de México y la Ciudad de México, en la que se expresaba esta pregunta¹³⁵, aunque al igual que las encuestas del CIDE, no es representativa a nivel nacional ni para el resto de las entidades federativas, además de que no incluye la experiencia de las personas que no llegaron a prisión con una sentencia condenatoria. De nuevo, la idea de incluir estas mediciones entre nuestra canasta de indicadores puede llegar a ser viable en caso de aprobarse una encuesta nacional a poblaciones privadas de su libertad. Una propuesta incluso mejor sería la posibilidad de realizar una encuesta a todo

usuario de la justicia penal que transite como acusado, independientemente de si es privado de la libertad o no.

Ahora bien, para medir la **regla de trato del imputado**, también creemos que las encuestas a usuarios de la justicia penal, como las señaladas anteriormente, podrían ser de utilidad. Las condiciones de detención, de internamiento, e incluso el hecho de que el imputado haya contado o no con una silla en las audiencias, por ejemplo, son eventos que suman a la construcción de un estándar de tratamiento que presume la inocencia y que podrían ser estimados mediante encuestas de percepción como las que hemos descrito.

En términos generales, los métodos que acabamos de describir para medir distintos aspectos de la presunción de inocencia podrían ser viables, aunque esta tarea requeriría de un sistema de información mucho más amplio del que tenemos disponible hoy en día. Frente a la ausencia de datos que permitan medir todos los elementos de la presunción de inocencia en la actualidad, en este capítulo hemos optado por centrarnos en la medición de la prisión preventiva, que es el aspecto de la presunción de inocencia que nos parece más crítico resguardar. En este sentido, apoyamos la canasta de indicadores propuesta por la **Regional de Justicia Previa al Juicio en América Latina**, la cual se describirá más adelante. Como argumentaremos inmediatamente, la prisión preventiva, al restringir la libertad misma, debe ser evaluada de forma prioritaria.

• El uso de la prisión preventiva como forma de medir la presunción de inocencia

En este capítulo, proponemos medir la presunción de inocencia a partir del uso de la prisión preventiva, ya que, como explicamos anteriormente, encarcelar a una persona durante su proceso penal es una forma de vulnerar la presunción de inocencia, aunque no sea la única. Nuestra decisión de circunscribir la medición de un derecho humano tan importante a la privación de la libertad de los ciudadanos tiene que ver con el hecho de que el encarcelamiento de una persona produce costos, tanto monetarios como sociales, particularmente graves.

Sin duda, en un país en el que no existe pena de muerte, encarcelar a una persona es la acción más extrema que, de forma legal, puede llevar a cabo una autoridad en contra de un ciudadano. Esto es así porque la libertad es, posiblemente,

¹³⁵ Roberto Hernández y Layda Negrete, Encuesta a población en reclusión en el Estado de México y D.F. 2012, base de datos disponible a solicitud con los autores.

el derecho máspreciado para un individuo después de su vida. Por ello, es lógico que este tipo de acto de autoridad esté bajo estricto escrutinio. De hecho, un proceso penal diseñado bajo coordenadas democráticas sirve, entre otros, al propósito de controlar que la privación de la libertad de algún ciudadano no sea una decisión arbitraria.

Concretamente, las personas que están en prisión preventiva cuentan con menores ingresos y menos tiempo para construir su defensa. Por otra parte, como las personas sentenciadas, las que están en la cárcel en espera de su juicio están expuestas a abusos por parte de las autoridades del sistema de justicia, como son la tortura y los tratos crueles, los cobros indebidos, sobornos y otros tipos de corrupción, así como enfermedades y problemas de salud física y emocional, además de la pérdida de su ingreso y el debilitamiento de sus lazos afectivos, entre otras cuestiones¹³⁶.

En ese contexto, la prisión preventiva puede verse como la prueba de fuego del respeto a la presunción de inocencia. En efecto, la posibilidad de imponer prisión preventiva es una acción que puede resultar particularmente dañina para

el sistema de justicia penal. Permitir la sanción antes de que se desarrolle el juicio es equivalente a poner la carreta delante de la mula y puede generar incentivos perversos. Por ejemplo, hay quien argumenta que los fiscales que tienen posibilidad de echar mano de la prisión preventiva a placer, abusan de ésta. Esto es así porque estos funcionarios logran el efecto final de un proceso penal, la privación de la libertad, con esfuerzo modesto, algo que les permite ser más laxos en la compilación de pruebas¹³⁷. La dinámica anterior produce una apariencia de efectividad en las procuradurías que puede carecer de sustento. Para agravar esta situación, cuando una persona es encarcelada tras la acusación, los medios informativos suelen reportar el evento como una prueba de efectividad policial y, por consiguiente, de culpabilidad. Las imágenes de personas detrás de las rejas son, en sí mismas, mecanismos que generan la percepción de que los individuos por iniciar un proceso penal son presuntos culpables.

Algo más grave reside en el potencial que tiene el uso de la prisión preventiva como mecanismo de sanción política. Una de las autoras de este texto documentó el uso de este mecanismo en contra de activistas sociales en una entidad federativa¹³⁸. En el caso

Sin pruebas ni testigos

“Un amigo y yo estábamos en Puebla y fuimos a una fiesta. De regreso, decidimos

tomar un taxi que nos llevara al hotel. Cuando íbamos en trayecto, el chofer pretendió vernos la cara de turistas: “Van a ser 200 pesos”, dijo. Nosotros reclamamos. El viaje había sido de menos de diez minutos. Nos hicimos de palabras y luego mi amigo se lió a golpes con el chofer. Nada grave.

Creímos que el problema terminaría ahí, pero ese fue sólo el principio. A los pocos minutos,

varios policías y un grupo de taxistas nos detuvieron, nos golpearon brutalmente y nos llevaron ante el Ministerio Público.

Estuve más de 24 horas incomunicado en el MP, sin abogado. En el papel que me dieron —con mi supuesta declaración que ni siquiera tiene mi firma, sino sólo una huella y mi nombre: Diego García Tovar—decía que yo confesé ser miembro de una banda de robacoche que opera en Iztapalapa. Por supuesto todo era falso.

Después me exhibieron ante los medios de comunicación, sin pruebas,

sin testigos, como un trofeo de cacería: era uno de los “logros de la administración en la lucha contra el crimen”.

El taxista siempre tuvo su coche, ¿cómo puedo ser un ladrón de autos si no me robé nada y el taxista no perdió su unidad?” Pero eso no importó, un día después de detenido me mandaron a la cárcel donde estoy.

Testimonio de Diego García Tovar, privado de su libertad en Puebla. Recabado y adaptado por Javier Zúñiga para México Evalúa.

¹³⁶ Open Society Justice Initiative, *Presumption of Guilt: The Global Overuse of Pretrial Detention* (New York: Open Society Foundations, 2014), p. 70. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/presumption-guilt-09032014.pdf> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹³⁷ Cristián Riego, miembro fundador del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y pieza clave en la reforma procesal penal en Chile, entrevista a profundidad grabada en video por Layda Negrete y Roberto Hernández. México DF, septiembre de 2002.

¹³⁸ OACNUDH, *Informe del Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México: Estudio de caso en Oaxaca* (México, D.F.: OACNUDH, 2007). Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeDiagnosticoJusticia.pdf (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

en cuestión, el gobernador acusaba de tentativa de homicidio a personajes que le eran incómodos en la arena política. Dado que en México acusar a una persona por homicidio amerita encarcelarla durante el juicio, la maniobra se convertía en una forma expedita de derribar a un adversario. Esto ocurría sin necesidad de aportar pruebas sobre la existencia del delito, como tampoco sobre la conexión causal entre los supuestos hechos y la persona acusada. Si bien muchos de estos casos derivaban en sentencias absolutorias, el efecto de incapacitación se lograba sin esfuerzo ya que los procesos en cuestión duraban, en promedio, un par de años. Durante ese tiempo, los activistas referidos quedaban imposibilitados de continuar su trabajo y es razonable suponer que el incidente generaba un efecto disuasivo que se extendía a los pares en su comunidad. En suma, la prisión preventiva había servido como una forma de sanción y una suerte de escarmiento social.

Un caso más reciente sobre el uso de la prisión preventiva como mecanismo de sanción política puede debatirse a la luz del proceso en contra de Elba Esther Gordillo, iniciado en febrero de 2013. Previo a su encarcelamiento, la señora Gordillo, entonces líder sindical de maestros en México con innegable poder, se había opuesto a una reforma a la educación planteada por el gobierno federal. Poco tiempo después, la procuraduría federal inició una acusación penal en su contra por delitos de delincuencia organizada y operaciones con recursos de procedencia ilícita¹³⁹ que la colocaron en prisión preventiva. Al día del cierre de esta publicación, Elba Esther Gordillo, a pesar de su edad y su estado de salud, lleva dos años privada de su libertad sin que exista una sentencia condenatoria en su contra. Es evidente que, con la maniobra descrita, las autoridades federales neutralizaron una fuente de oposición política, sancionaron a una disidente y lograron tender sobre su rival un halo automático de culpabilidad mucho antes de que un juez pudiera pronunciarse sobre los méritos de la acusación.

El uso de la prisión preventiva es tan delicado, que su medición está siendo considerada por la Comisión de Estadística de la ONU como un indicador asociado al objetivo 16 de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Este objetivo hace referencia a la paz, la justicia y las instituciones transparentes¹⁴⁰. También ha sido utilizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en su *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*¹⁴¹. En México, el Inegi también ha incluido la medición del porcentaje de personas privadas de la libertad en prisión preventiva como uno de los principales indicadores en materia de seguridad pública y justicia¹⁴².

CONSTRUCCIÓN DE LA CANASTA DE INDICADORES SOBRE PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDICIÓN DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

En América Latina, organizaciones civiles y académicas han trabajado durante años para encontrar formas de monitorear el respeto a la presunción de inocencia. Así, la **Red Regional de Justicia Previa al Juicio en América Latina** (en adelante, la Red), ha desarrollado una canasta de indicadores para medir el uso de la prisión preventiva y evaluar si se impone conforme al derecho a la presunción de inocencia¹⁴³. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) retoma este índice en su estudio sobre el *Uso de la prisión preventiva en las Américas* y recomienda que se utilice para la producción y publicación de información estadística en este tema¹⁴⁴.

Los indicadores propuestos por la Red se encuentran divididos en cinco categorías que atienden a los principios que deben caracterizar la imposición de la prisión preventiva en el marco del respeto al derecho a la presunción de inocencia. Éstos son:

a) Riesgo a la libertad o probabilidad de que una persona arrestada sea sometida a prisión preventiva,

¹³⁹ Ver: "Elba Esther Gordillo enfrenta cargos de delincuencia organizada", CNN México, 27 de febrero de 2013. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/27/la-lider-sindical-elba-esther-gordillo-escucha-cargos-en-su-contr> (fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹⁴⁰ UNSTATS, "Sustainable Development Goals Website". Disponible en: <http://unstats.un.org/sdgs/> (Fecha de consulta: 7 de enero de 2016).

¹⁴¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Medidas privativas y no privativas de la libertad: Detención Previa al Fallo. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* (Nueva York: ONU, 2010). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Detention_Prior_to_Adjudication_Spanish.pdf (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Seguridad pública y justicia 2010. Principales indicadores* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010).

¹⁴³ Ver: Luigi Ferrajoli, Derecho y razón: *Teoría del garantismo legal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al. (Madrid: Trotta, 1995). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/24861.pdf> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016). Red Regional para la Justicia Previa al Juicio, América Latina. Open Society Justice Initiative (2015).

¹⁴⁴ CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* (OEA, 2013), p. 5-10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

- b) Frecuencia y excepcionalidad en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar¹⁴⁵,
- c) Cumplimiento de medidas cautelares alternativas,
- d) Duración de la prisión preventiva¹⁴⁶,
- e) Legitimidad en el uso de la prisión preventiva.

La **Figura 5.2** presenta una canasta de indicadores específicos propuestos por la Red que buscamos retomar para medir el grado de respeto a la presunción de inocencia en México. La tabla presenta, para cada una de las categorías o principios que acabamos de mencionar, un indicador principal y un indicador de apoyo (marcado en cursivas). Como vemos, la tabla excluye la propuesta asociada al principio de legitimidad. Si bien abrazamos la importancia del principio, nuestra omisión responde a que consideramos que este indicador específico genera un incentivo perverso para los operadores del sistema. En efecto, la propuesta de la Red sugería medir la legitimidad de la prisión preventiva a partir de la proporción de casos en que una persona era absuelta después de haber estado en prisión preventiva. La idea detrás de este indicador es que la prisión preventiva se usa de manera más legítima cuando existe una menor proporción de personas absueltas después de haber estado en prisión preventiva. Sin embargo, en nuestra opinión, el indicador así planteado puede orillar a los jueces a elevar la proporción de condenas con el fin de justificar el uso de la prisión preventiva.

En la primera categoría, relativa al **riesgo a la libertad**, el número de presos preventivos por cada 100 mil habitantes muestra el volumen de imputados que son sometidos a prisión preventiva en un periodo específico. En tanto, conocer la tasa de personas detenidas por la policía sirve para identificar cambios en el tiempo sobre el volumen de casos que ingresan al sistema de justicia penal.

La segunda categoría, sobre **frecuencia y excepcionalidad en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar**, incluye el total de prisiones preventivas dictadas por los jueces entre el total de casos judicializados, lo cual mide cuan extendida es la

Figura 5.2. Indicadores desarrollados por la Red para la Justicia Previa a Juicio de América Latina

Categoría	Medida	Universo
 Riesgo a la libertad	Número de presos preventivos	100 mil habitantes
	<i>Número de personas detenidas por la policía</i>	100 mil habitantes
 Excepcionalidad y frecuencia	Número de prisiones preventivas dictadas por el juez	Número de casos judicializados
	<i>Número de prisiones preventivas solicitadas por el fiscal</i>	Número de decisiones de medidas cautelares
 Cumplimiento	Número de personas que cumplen con las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva dictadas por los jueces	Número total de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva dictadas
	<i>Número de personas procesadas en libertad sin haber estado en prisión preventiva</i>	Número total de personas sentenciadas en la primera instancia, condenatorias y absolutorias
 Duración	Duración media de la prisión preventiva	Duración media de la pena aplicable
	<i>Número o proporción de personas que quedan en prisión preventiva más del término legalmente establecido</i>	Total de presos preventivos

práctica de imponer prisión preventiva como medida cautelar. Al recabar este indicador, es importante hacerlo de tal forma que sea posible cruzar estos datos con las características del imputado, así como el tipo de delito, ya que esta información ayuda a entender en qué casos las autoridades judiciales tienen mayor propensión a imponer prisión preventiva. Por su lado, el número de prisiones preventivas solicitadas por el fiscal muestra si el Ministerio Público reconoce el carácter excepcional de la prisión preventiva como último recurso para garantizar que el imputado no obstruya el proceso judicial.

¹⁴⁵ Medir la excepcionalidad se desprende de las Reglas Mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad, conocidas como las Reglas de Tokio, establecidas por la ONU, que establecen que sólo se podrá recurrir al uso de la prisión preventiva como último recurso. Ver: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre las Medidas No Privativas de la Libertad, artículo 6.1.

¹⁴⁶ Al respecto, el artículo 19 constitucional establece un tope máximo de dos años para la duración de la prisión preventiva. Es importante precisar que, al contrario de lo que se ha podido observar en algunos casos, esta disposición no debe entenderse como la regla para su imposición, sino como un máximo que no debe rebasarse.

Para medir la tercera categoría relacionada con el **cumplimiento de medidas cautelares alternativas**, la Red propone tomar en cuenta el número de personas que cumplen con las medidas cautelares dictadas por el juez cuando éstas son distintas a la prisión preventiva. Esta información ayuda a confirmar o refutar las preocupaciones sobre los riesgos a la seguridad pública que podría implicar una disminución del uso de la prisión preventiva. Los datos también permiten identificar factores de riesgo sobre el no cumplimiento de las medidas cautelares. De igual manera se propone medir el número de personas procesadas en libertad sin haber estado en prisión preventiva, es decir, el total de personas que enfrentan juicio sin ser sometidas a prisión preventiva. Esto muestra la eficacia del sistema de procuración de justicia para evitar riesgos asociados al juicio con un mínimo de intervención en los derechos del procesado.

Finalmente, el cuarto grupo de indicadores busca medir **la duración de la prisión preventiva** para obtener una aproximación de los costos sociales asociados al uso de esta medida cautelar. Por otra parte, calcular el número o proporción de personas que quedan en prisión preventiva más del término legalmente establecido puede revelar el grado de cumplimiento de las autoridades con la ley y permite conocer la eficacia del sistema en el procesamiento de los casos.

En la actualidad, ciertos países generan algunos de los indicadores que acabamos de mencionar, en particular con

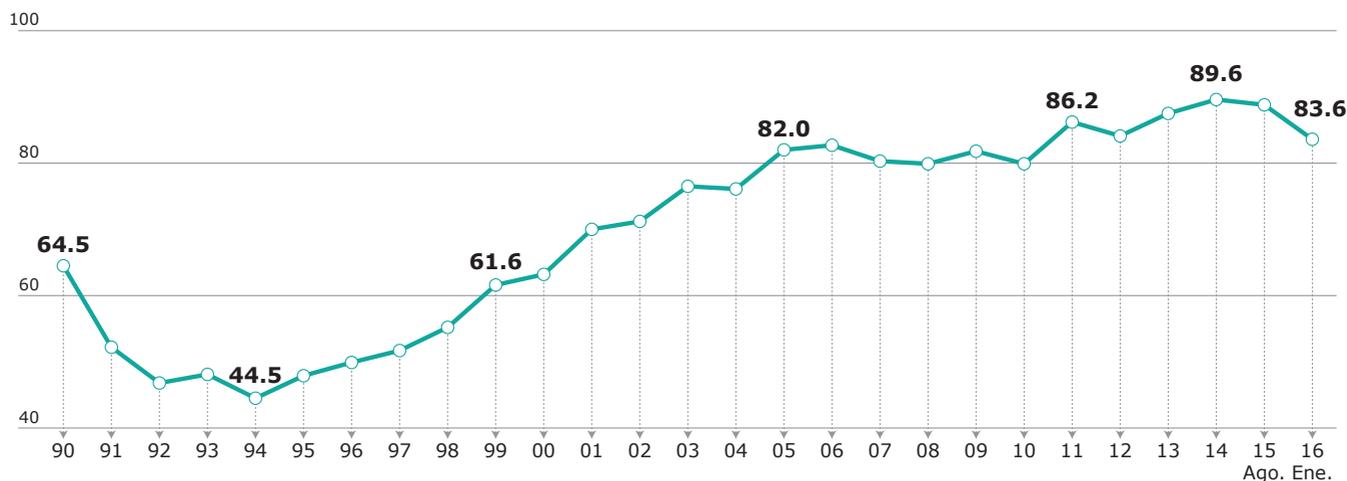
respecto a la duración de la prisión preventiva, mostrando resultados contrastantes. Por ejemplo, se ha documentado que en Nigeria el promedio de duración de la prisión preventiva es de 3.7 años. Sin embargo, en 2010 cerca de la mitad de las personas en esta situación llevaban entre 5 y 17 años detenidos, e incluso se detectaron casos de personas que llevaban 20 años esperando una sentencia. En Pakistán se han registrado casos de personas procesadas que pasan más tiempo esperando una sentencia en prisión preventiva que lo que duraría su sanción. En contraste, en Inglaterra y Gales se detectó que en 2009 el promedio de duración de la prisión preventiva fue de 105 días (poco más de tres meses)¹⁴⁷.

En el caso de México, es importante precisar que no se genera ninguno de los indicadores de esta canasta, con excepción del primero relativo al riesgo a la libertad (personas en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes), cuyos resultados presentamos a continuación.

TENDENCIA NACIONAL DE LA TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES

Cabe destacar que a nivel nacional la tasa de población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes aumentó casi de forma constante de mediados de la década de 1990 a 2015, alcanzando casi 90 personas por cada 100 mil habitantes en los últimos años. Esto significa que el total de

Figura 5.3. Población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes, 1990-2016



Fuente: Elaboración de México Evalúa con información del 6º informe de gobierno de Felipe Calderón (datos de 1990-2010); Segob (2011-2016) y población de Conapo.

¹⁴⁷ Open Society Justice Initiative, *Presumption of Guilt: The Global Overuse of Pretrial Detention* (New York: Open Society Foundations, 2014), p. 26.

personas en la cárcel que aún no cuentan con una sentencia se incrementó en los últimos años a una velocidad mayor de lo que ha aumentado la población del país. Sin embargo, para enero de 2016 (que es el último dato disponible al momento de redactar este capítulo), podemos notar una reducción en el total de personas en prisión preventiva —y en general en el total de la población penitenciaria.

COMPARACIÓN DE LA TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

A nivel estatal, se registran diferencias importantes en la tasa de población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes, como lo muestra la **Figura 5.4**. Si tomamos el promedio entre 2012 y 2015, en un extremo encontramos a Colima, entidad que presenta una tasa de 270.3 personas en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes, seguido por Baja California (220.4) y Sonora (199.6). Estas tasas son entre 20 y 30 veces mayores al promedio nacional para el mismo periodo, que es de 89.3. En el extremo opuesto se encuentra Guanajuato, estado que muestra un promedio de 29.9 personas en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes. Cabe destacar que no se incluyen datos referentes a enero de 2016 (que es la información más actualizada disponible) porque por cuestiones de comparabilidad nos centramos en cifras referentes al mes de agosto para cada año.

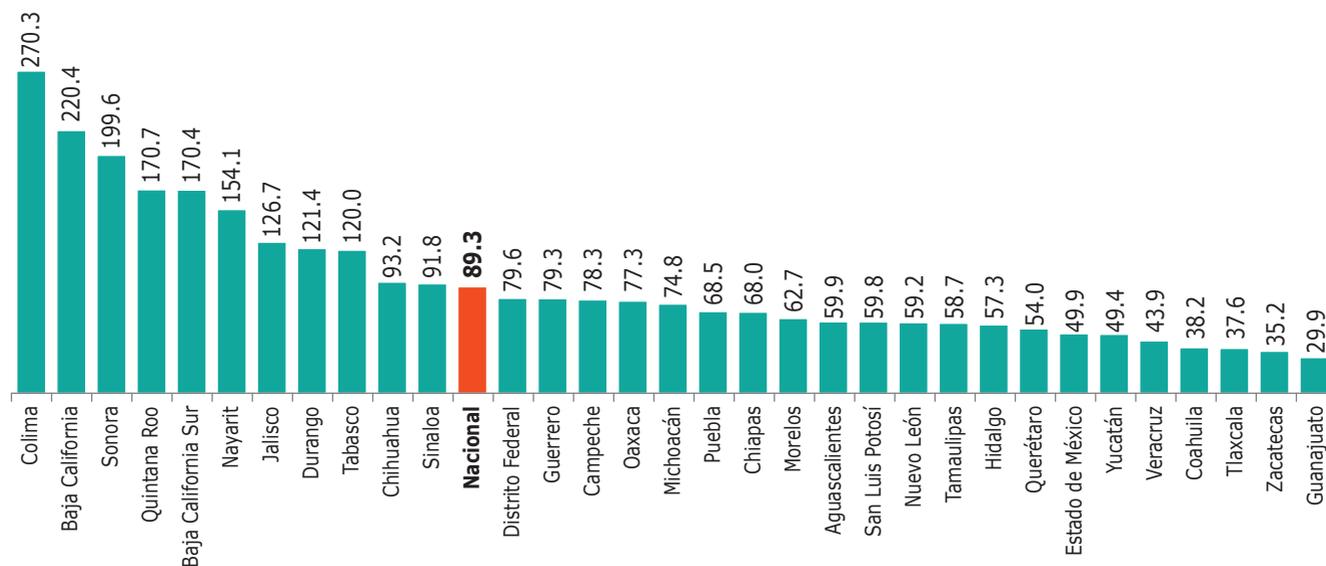
EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO DE LA TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES EN ENTIDADES FEDERATIVAS

Entre 2012 y 2015, se notaron aumentos importantes en las tasas de población en prisión preventiva en entidades como Durango (que aumentó de 76.0 a 155.8) o Colima (de 186.8 a 259.0). En cambio, en Sonora dicha tasa bajó de 203.8 a 139.9 en el mismo periodo, como también fue el caso de Tabasco (de 144.6 a 91), del Distrito Federal (de 102.1 a 50.0) o de Nuevo León (de 87.6 a 36.4). Estos datos se pueden apreciar en la **Figura 5.5**.

TASA DE POBLACIÓN EN PRISIÓN PREVENTIVA EN POBLACIONES VULNERABLES

Los datos de la Secretaría de Gobernación nos permiten desagregar la tasa de población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes entre hombres y mujeres a nivel estatal. Esto nos permite destacar dos puntos. En primer lugar, que las tasas para mujeres son sustancialmente menores a las de los hombres: para la población en general el promedio nacional 2012-2015 es de 89.3, pero si sólo se observan los datos de mujeres, dicha tasa es de 10.9. Esto se debe a que las mujeres representan cerca de 5.0 por ciento del total de la población penitenciaria en México —como se detallará en un capítulo posterior. En segundo lugar, podemos observar una variación interesante entre entidades, pues la tasa de

Figura 5.4. Población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes (promedio agosto 2012-2015)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con información de Segob y población de Conapo.

Nota: Los datos hacen referencia a agosto de cada año entre 2012 y 2015.

Figura 5.5. Población en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes (agosto 2012-2015)

	2012	2013	2014	2015	Cambio 2012-2015
Nacional	84.6	90.0	93.9	88.7	4.0
Aguascalientes	63.1	56.0	60.9	59.6	-3.5
Baja California	219.0	299.3	187.6	175.9	-43.1
Baja California Sur	158.8	158.9	193.0	171.1	12.3
Campeche	67.4	68.0	90.9	87.0	19.6
Coahuila	29.9	30.3	39.7	52.7	22.8
Colima	186.8	276.8	358.5	259.0	72.3
Chiapas	67.4	68.8	70.4	65.2	-2.2
Chihuahua	81.6	93.6	108.9	88.6	7.0
Distrito Federal	102.1	90.3	76.1	50.0	-52.1
Durango	76.0	107.9	145.6	155.8	79.8
Guanajuato	30.0	29.1	28.5	31.8	1.8
Guerrero	72.7	87.2	84.2	73.0	0.3
Hidalgo	53.3	58.3	61.8	55.7	2.4
Jalisco	128.4	105.6	139.6	133.4	5.0
Estado de México	36.6	37.9	57.8	67.3	30.7
Michoacán	67.1	59.2	87.4	85.4	18.3
Morelos	63.4	65.3	64.3	58.0	-5.5
Nayarit	138.4	149.8	161.8	166.5	28.1
Nuevo León	87.6	66.7	46.1	36.4	-51.2
Oaxaca	78.2	75.5	70.5	85.0	6.7
Puebla	57.1	65.4	79.2	72.1	15.0
Querétaro	53.8	62.5	55.1	44.7	-9.0
Quintana Roo	136.9	163.0	196.0	186.8	50.0
San Luis Potosí	59.7	59.2	62.3	57.9	-1.8
Sinaloa	63.8	95.1	110.2	98.2	34.3
Sonora	203.8	249.3	205.5	139.9	-64.0
Tabasco	144.6	117.0	127.6	91.0	-53.5
Tamaulipas	62.6	49.3	49.4	73.5	10.9
Tlaxcala	36.9	36.4	37.4	39.7	2.8
Veracruz	48.2	45.9	42.1	39.1	-9.1
Yucatán	60.3	51.4	44.6	41.6	-18.7
Zacatecas	31.5	34.2	37.6	37.3	5.8

Fuente: Elaboración de México Evalúa con información de Segob y población de Conapo.

Nota: Los datos hacen referencia a agosto de cada año entre 2012 y 2015.

mujeres en prisión preventiva oscila entre 33 por cada 100 mil mujeres en Colima y 3.8 en Guanajuato para el periodo 2012-2015, como se puede apreciar en la **Figura 5.6**.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CANASTA DE INDICADORES SOBRE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y SU RELACIÓN CON EL PORCENTAJE DE PRESOS SIN CONDENA

Una de las desventajas de la canasta de indicadores que aquí proponemos para medir la presunción de inocencia es que la mayoría de los datos para construir estos indicadores no existe actualmente. Como lo expresaremos en la siguiente sección, para que estos datos existan, se requerirían nuevos modelos de información de datos en el Inegi y en instancias federales, como el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

Otra desventaja de nuestra propuesta reside en que ésta mide un solo aspecto de la presunción de inocencia, el que se refiere a la protección de la libertad a partir del uso racional de la prisión preventiva. Como hemos argumentado aquí, este aspecto de la presunción de inocencia es muy importante pero no es el único por lo tanto, su alcance es parcial.

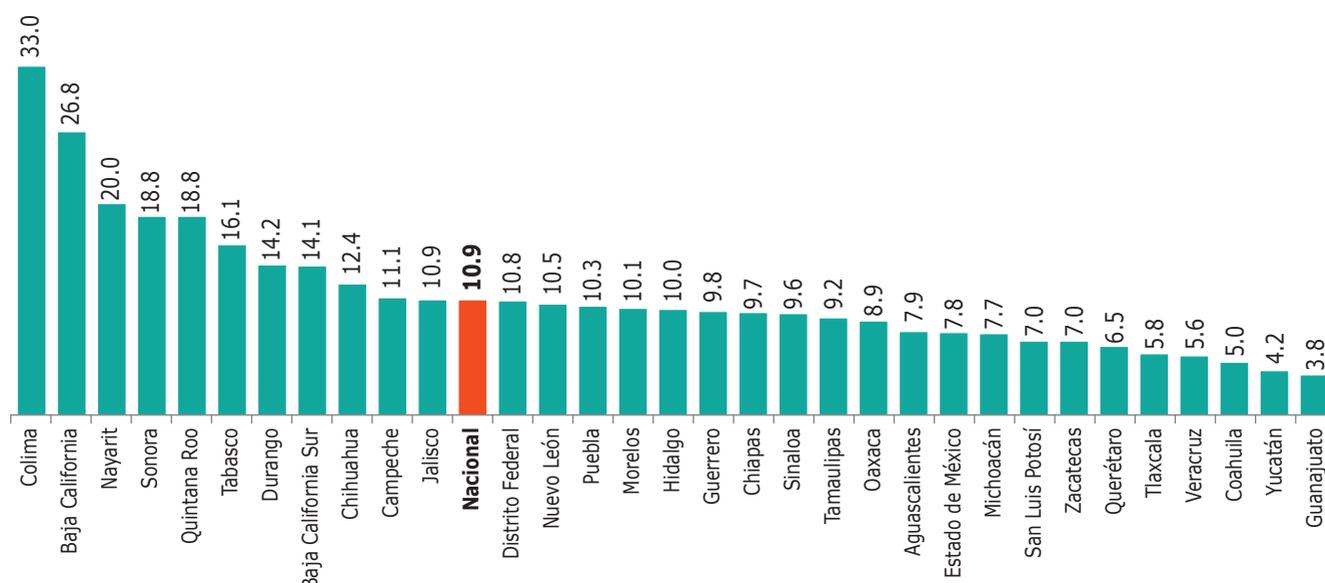
Por el lado de las fortalezas de nuestro indicador, una forma de valorarlas consiste en analizar las alternativas existentes. En este respecto, la única forma en que se ha tratado de medir el uso racional de la prisión preventiva en México es a partir de la cuantificación de la proporción de personas en prisión que carecen de sentencia. A la luz de este indicador, se estima que un incremento en la proporción de personas en prisión sin condena con respecto al total de presos es algo negativo.

En México, como en el resto del mundo¹⁴⁸, nuestras autoridades miden la población en prisión preventiva en espera de una sentencia y publican esta información de dos formas. Por un lado, los datos se pueden consultar en los cuadernos mensuales de estadísticas penitenciarias publicados por la Secretaría de Gobernación con base en los registros administrativos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Estos cuadernos incluyen información de los centros de reclusión tanto federales como estatales¹⁴⁹ y dan cuenta del total de personas privadas de la libertad distinguiendo entre su situación jurídica, es decir, si cuentan con una sentencia o si siguen en proceso. Dichos datos se publican en línea con menos de tres meses de rezago.

¹⁴⁸ Ver, por ejemplo, "World Prison Brief (WPF)" en www.prisonstudies.org

¹⁴⁹ Al igual que los datos del Inegi, la información de la Secretaría de Gobernación distingue entre hombres y mujeres, así como entre personas procesadas y personas sentenciadas. Al hacer referencia a las personas en reclusión, los datos se pueden desagregar no solamente por entidad federativa, sino por cada centro penitenciario. Sin embargo, no incluye información sobre la población menor de 18 años, ni sobre el total de ingresos y egresos, y tampoco distingue entre tipos de delitos por los cuales la gente se encuentra en situación de reclusión.

Figura 5.6. Mujeres en prisión preventiva por cada 100 mil mujeres (agosto 2012-2015)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con información de Segob y población de Conapo.

Nota: Los datos hacen referencia a agosto de cada año entre 2012 y 2015.

Como segunda fuente, el Inegi recaba y publica información sobre población en prisión preventiva en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales que lleva a cabo desde 2011, la cual se basa en las respuestas a un cuestionario en versión electrónica que deben completar los informantes de las instituciones que se incluyen en el Censo¹⁵⁰. Este Censo se levanta con una periodicidad anual, se publica con aproximadamente un año de rezago y en la actualidad, no incluye información sobre los centros de reclusión federales, por lo que no son estrictamente comparables con los datos de la Secretaría de Gobernación.

Medir el porcentaje de personas en prisión preventiva como lo hacen el Inegi y la Secretaría de Gobernación —y como se hace en gran parte del mundo— es una aproximación incompleta para analizar el uso de la prisión preventiva. Primero, este dato no es suficiente para saber si la prisión preventiva se utiliza de forma excepcional, de forma legítima, con la duración estrictamente necesaria y de manera proporcional. Por otro lado, el porcentaje de presos sin condena tampoco permite conocer las prácticas institucionales de la fiscalía al solicitar la prisión preventiva o del Poder Judicial al imponerla. En contraste, la canasta de indicadores propuesta por la Red aspira a

evaluar si las decisiones sobre prisión preventiva están justificadas conforme a nuestra legislación nacional y las disposiciones internacionales.

Por otro lado, la proporción de personas que se encuentran en prisión preventiva es un indicador imperfecto porque la medida puede presentar fluctuaciones por razones ajenas a las prácticas asociadas a la prisión preventiva. Por ejemplo, las entidades que imponen sentencias más largas tenderían a mantener una proporción menor de personas bajo proceso en un corte anual por el simple hecho de que las personas con sentencia se acumularían con mayor rapidez que en entidades en donde existen penas más cortas.

Finalmente, algo preocupante de la medida de porcentaje de presos sin sentencia es el hecho de que algunas autoridades podrían incurrir en conductas indeseables con el fin de contar con un mejor parámetro. Por ejemplo, el Poder Judicial podría hacer el intento por abreviar los juicios para producir sentencias más rápidamente. Esta rapidez podría venir en detrimento de la calidad del proceso judicial al dirigir la atención de los jueces a la producción de sentencias por cantidad y no por calidad. La rapidez con la que se resuelve un caso no vuelve más o menos racional la prisión preventiva que le antecedía y podría afectar negativamente la calidad

¹⁵⁰ En el caso de los datos sobre el sistema penitenciario, el Censo de Gobierno del Inegi registra información referente a mayores de edad y a adolescentes, en temas como ingresos, egresos, población reclusa (tanto procesada como sentenciada), así como infraestructura de los centros penitenciarios, incluyendo recursos humanos, materiales y presupuestales (ver: Inegi, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014: Marco conceptual, 2014, p. 25). Los datos sobre las personas privadas de la libertad se presentan de forma desagregada por entidad, sexo, situación jurídica, y delito por el cual las personas se encuentran en prisión.

del juicio. En conclusión, si el indicador que hoy recaban tanto el Inegi como las autoridades federales sobre prisión preventiva fuera tomado en cuenta como un indicador del uso racional de la misma, ante la imposibilidad de inspeccionar la calidad de las sentencias, podría acabar vulnerando la propia presunción de inocencia que intentó proteger.

Por las razones expuestas anteriormente, estimamos que el concepto de prisión preventiva es mucho más amplio de lo que permite capturar el porcentaje de presos sin condena. Por ello, creemos que se requiere de una canasta de indicadores para evaluar este aspecto crucial de la presunción de inocencia. La siguiente sección enumera las acciones de política pública que se desprenden de nuestra discusión sobre la necesidad de contar con una serie de indicadores sobre presunción de inocencia.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La construcción de la canasta de indicadores que aquí proponemos requiere mejorar y ampliar la recolección de datos administrativos sobre el sistema penitenciario. A la fecha, las estadísticas oficiales no nos permiten ver la frecuencia con la que los Ministerios Públicos piden o los jueces aplican la prisión preventiva, el tipo de delito por el que algunos imputados se encuentran privados de la libertad durante el proceso, la duración de la prisión preventiva, la proporción de medidas cautelares alternativas, entre otras características importantes. La falta de información en este respecto podría subsanarse con la creación de un Sistema Nacional de Información Penitenciaria, el cual está contemplado en el dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal (en adelante, LNEP), aprobado por el pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2016¹⁵¹. Este dictamen fue turnado a la Cámara de Diputados; sin embargo, terminó el periodo ordinario de sesiones sin que los legisladores votaran dicha ley¹⁵².

El dictamen de la LNEP contempla, en el artículo 29, la creación de una Encuesta Nacional a Población en

Reclusión, con representatividad estatal, que podría ser un instrumento útil para monitorear, entre otros temas, la experiencia, condiciones de vida, carencias y principales características de quienes se encuentran en prisión preventiva. Los contenidos de esta Encuesta podrían ayudar a medir aspectos de la presunción de inocencia adicionales al relacionado con la prisión preventiva. Una de las ventajas para la sociedad civil y los académicos interesados en dar seguimiento a estos aspectos es que el anteproyecto de Ley contempla que exista una versión pública de la base de datos, que permita la elaboración de estudios y análisis independientes que podrían así proponer mejoras de políticas públicas basadas en evidencia.

Por otra parte, a raíz de lo señalado en este capítulo, recomendamos eliminar la prisión preventiva oficiosa, esto es, la obligación que tiene la autoridad de encarcelar a una persona apenas iniciado el proceso judicial cuando ésta es acusada de ciertos delitos¹⁵³. El artículo 19 constitucional y el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales detallan los casos en los que aplica la prisión preventiva oficiosa: se trata de los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos por medios violentos, así como delitos graves que determina la Ley de Seguridad Nacional. En tanto, la legislación de algunos estados incluye en la lista de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, delitos cuya gravedad queda en entredicho¹⁵⁴.

La existencia de la prisión preventiva obligatoria es incompatible con la presunción de inocencia. Un sistema que protege la presunción de inocencia es uno que racionaliza el uso de la prisión preventiva "priorizando, siempre que sea posible, el uso de medidas cautelares en libertad"¹⁵⁵. Esto significa que la prisión preventiva no debe depender del tipo de delito que se investiga, sino del "riesgo de fuga, riesgo para la investigación y riesgo para el proceso"¹⁵⁶, como lo hemos argumentado en este capítulo.

¹⁵¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, 21 de abril de 2016. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-26-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

¹⁵² Layda Negrete y Leslie Solís, "Tres razones para aprobar la Ley Nacional de Ejecución Penal", *Animal Político*, 29 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

¹⁵³ Luis Arriaga Valenzuela y Simón Alejandro Hernández León, "Auto de vinculación a proceso y prisión preventiva" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013), p. 1880. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/26.pdf> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).

¹⁵⁴ Al cierre de esta publicación algunas jurisdicciones en el país incluían en la lista de prisión preventiva oficiosa delitos como el robo por más de dos mil pesos, o delitos cometidos usando la fuerza física.

¹⁵⁵ Instituto de Justicia Procesal Penal, "Prisión sin condena", Disponible en: <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/prision-sin-condena> (Fecha de consulta: 8 de octubre de 2015).

¹⁵⁶ Bernardo León, "Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento", *Animal Político*, 15 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-el-tratamiento/> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

CONCLUSIONES

El derecho a la presunción de inocencia —conocido coloquialmente con el enunciado “toda persona debe considerarse inocente hasta que se demuestre lo contrario”— es aceptado universalmente. No obstante, es uno de los derechos violados con mayor frecuencia.

Quizá la forma más visible de violación al derecho a la presunción de inocencia es el uso excesivo del recurso de prisión preventiva. Sin embargo, referirnos al porcentaje de personas en prisión preventiva es insuficiente para analizar este fenómeno. A lo largo de este capítulo se explicó que el estudio de esta medida cautelar requiere el análisis de todos sus componentes, lo cual implica saber si es utilizada de forma excepcional, si existe un uso racional de las medidas cautelares alternativas, si su duración es proporcional a los riesgos procesales que la justifican y si su uso es legítimo, tal como explica la **Red Regional de la Justicia Previa al Juicio en América Latina**. Por tal motivo, se presentó la canasta de indicadores diseñada por la Red y recomendada por la CIDH para medir con mayor profundidad el uso de la prisión preventiva, que incluye los elementos indispensables para analizar el fenómeno. Por desgracia, en México

aún no contamos con información para medir todos estos aspectos de forma sistemática.

Por otra parte, necesitamos saber quién se encuentra en esta situación, pues existe evidencia en otros países de que hay grupos de población más vulnerables al uso excesivo de la prisión preventiva. También necesitamos saber cuál es el contexto social y económico de quienes se encuentran privados de su libertad de forma preventiva, por qué delitos están ahí, cuál ha sido su experiencia con el sistema de justicia, si la decisión de imponer esta medida cautelar fue correcta (excepcional, legítima, con la duración estrictamente necesaria y de manera proporcional), así como bajo qué condiciones viven quienes se encuentran en esta situación.

Por ello, recomendamos que en la Cámara de Diputados aprueben el dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ya que prevé la creación de un Sistema Nacional de Información Penitenciaria, que permitiría medir la canasta de indicadores sobre prisión preventiva propuesta en este capítulo, así como de una Encuesta Nacional a Población en Reclusión, que haría posible medir otros aspectos centrales de la presunción de inocencia.

6. PROCESO PENAL JUSTO¹⁵⁷

JUSTIFICACIÓN DE LA CANASTA DE INDICADORES SOBRE EL PROCESO PENAL JUSTO

El proceso es el corazón de la justicia penal, el órgano que hace que circule la sangre hacia el resto del sistema. Ningún otro elemento de los que hemos hablado en el presente documento podría existir sin el tejido de reglas que determinan la serie de etapas que deben seguirse para sancionar o privar de la libertad a un individuo. Al mismo tiempo, el proceso configura y da forma al ámbito espacio-temporal en el que se desenvuelve el sistema penal: la sala solemne, el juez, la defensa, el acusador, el acusado y la víctima; todo ello bajo la dinámica dictada por las normas generales que preceden al juicio.

Para efectos de este capítulo, usamos el término “proceso” de manera amplia, comprendiendo no sólo la etapa administrada por los poderes judiciales, sino también el conjunto de reglas que deben observar las autoridades que conforman el sistema de justicia penal al momento de llevar a cabo la investigación, la detención, la recolección y presentación de pruebas, y la determinación de la sentencia. En este sentido, los destinatarios de dichas reglas son policías, fiscales y jueces, así como todos los funcionarios involucrados en el desenvolvimiento del proceso.

Para responder a la pregunta de qué es lo que hace que un proceso pueda considerarse justo y en qué medida esta adecuación es medible, existen al menos dos aproximaciones. Por un lado, está el enfoque de la psicología social; que mide los componentes del proceso vinculados con la percepción de la justicia por parte de los usuarios del sistema, idea estrechamente asociada al concepto de trato equitativo. En este caso, la construcción de un proceso justo depende de la percepción ciudadana, la cual puede medirse por medio de encuestas. Es, por tanto, una aproximación empírica, inductiva y, de alguna manera, intuitiva. Por ello, no es casualidad que los hallazgos de la justicia procedimental se hayan consolidado a la luz de los resultados de una serie de experimentos realizados a lo largo de varias décadas.

Por otro lado, está la visión jurídica, una visión más clásica, organizada alrededor de la teoría del debido proceso. Esta vertiente postula que un procedimiento es justo siempre que cumpla con un conjunto de normas específicas o formalidades que la ley reconoce como esenciales a un proceso penal. En este caso, el énfasis es normativo y deductivo, obligándonos a dirigir la mirada hacia la jurisprudencia internacional y la legislación nacional.

En lo sucesivo, haremos un esfuerzo por conciliar los dos tipos de construcciones que intentan delinear la naturaleza de un proceso justo. Por un lado, partimos de las teorías de la psicología social para seleccionar los aspectos observables del proceso que presentan mayor importancia para los ciudadanos. Escogimos este punto de partida en aras de privilegiar la experiencia de los usuarios de la justicia como un parámetro desde el cual evaluar al sistema penal. Asimismo, con el fin de enriquecer la visión empírica propuesta por esta corriente, buscamos el mejor equivalente legal para cada concepto de la psicología social. Esto, con el objetivo de dejar patente que ambas visiones y los conceptos que plantean se complementan y apuntan en una misma dirección: la de la justicia.

En este sentido, para evaluar qué tan justo es un proceso penal, proponemos un conjunto —o canasta— de indicadores que es posible construir a partir de encuestas de percepción aplicadas a los usuarios del sistema de justicia.

Se trata de indicadores de resultado, pues lo que se busca medir es la calidad del proceso penal a partir de la evaluación a distintos actores del proceso. Es decir, no pretendemos medir los insumos, ni las actividades o acciones realizadas por las autoridades, sino el impacto (o resultado) que todo lo anterior tiene en la opinión de los usuarios del sistema de justicia¹⁵⁸. En específico, los usuarios en los que nos enfocamos para la elaboración de esta canasta de indicadores son aquellos que han sido acusados de un delito, aunque también discutimos la conveniencia de ampliar esta medición a otras poblaciones. Finalmente, proponemos

¹⁵⁷ Agradecemos los valiosos comentarios de Ana Laura Magaloni, profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a este texto. Sus ideas nos ayudaron a reforzar y desarrollar con mayor profundidad los conceptos utilizados en este capítulo.

¹⁵⁸ Ver: The Presidency (South Africa), “Key Performance Information Concepts”, *Framework for Managing Programme Performance Information*. Disponible en: <http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf> (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

que dichos indicadores puedan ser desagregados para prestar atención a diferentes grupos en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad, entre otras características.

• Los elementos esenciales de un proceso justo desde un enfoque de justicia procedimental

Existe evidencia que muestra que la percepción sobre el grado de justicia de los procesos moldea la reacción de las personas hacia los resultados que se obtienen a través de los mismos. Así lo explicaron John Thibaut y Laurens Walker en un estudio que sentó las bases de la noción de la justicia procedimental¹⁵⁹. La literatura sobre esta materia sugiere que los ciudadanos perciben que buenos procesos llevarán necesariamente a buenos resultados¹⁶⁰. De acuerdo con esta afirmación, los usuarios de determinado sistema tenderán a aceptar una decisión judicial, incluso cuando ésta no los beneficie, siempre que el proceso que precedió dicho resultado haya garantizado el trato digno a las partes involucradas en la controversia, la igualdad de oportunidades entre éstas y la imparcialidad en la decisión.

Proponemos usar tres conceptos esenciales para que un proceso pueda considerarse justo: el respeto, la voz y la neutralidad.

Bajo esta lógica, un proceso justo podría equipararse a un certamen dentro de una competencia olímpica, en el que los contendientes aceptarán el resultado siempre y cuando tengan acceso a una cancha pareja, se encuentren en igualdad de condiciones, se ciñan al mismo conjunto de reglas establecidas de antemano y sean evaluados por árbitros imparciales.

En este capítulo proponemos usar tres conceptos que la justicia procedimental postula como esenciales para que

un proceso pueda considerarse justo: el respeto, la voz y la neutralidad. Estos elementos empatan con la teoría de justicia procedimental que ha desarrollado Tom Tyler, reconocido investigador en este campo y profesor de la Universidad de Yale¹⁶¹, quien postula que la percepción de la justicia o la injusticia de determinado proceso depende de la presencia e interacción equilibrada de dichos preceptos.

Si bien es cierto que la teoría de Tyler también incluye como elemento central de un proceso justo el nivel de confianza que la población tiene en las autoridades —el cual será mayor cuando los ciudadanos perciban que los procesos son justos y están apegados a la ley¹⁶²—, nosotros nos limitaremos a analizar los tres preceptos mencionados con anterioridad (respeto, voz y neutralidad) toda vez que ya dedicamos un capítulo específico al análisis de la noción de confianza y su medición.

• Marco normativo general relativo al debido proceso

Cada uno de los tres conceptos de la justicia procedimental tiene un referente legal en el terreno de los derechos básicos. Estos derechos forman parte del debido proceso establecido en tratados internacionales que México ha suscrito, así como en la legislación nacional. Visto de otra forma, la canasta de indicadores que proponemos para medir la justicia de un proceso tiene un referente jurídico en los derechos del debido proceso, derechos que, a su vez, se relacionan con los elementos que construyen la percepción de un proceso justo de acuerdo con Tyler. Así, el concepto de respeto encuentra un equivalente sustantivo en el derecho a no ser torturado, el concepto de voz en el derecho a una defensa legal efectiva, y el de neutralidad en el derecho a contar con un juez imparcial.

Los derechos que forman parte del debido proceso están reconocidos, en primer lugar, en los tratados internacionales suscritos por México, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros. Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los

¹⁵⁹ John Thibaut y Laurens Walker, "A Theory of Procedure", *California Law Review*, Vol. 66, Núm. 3 (1978): 541-566. Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol66/iss3/2/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

¹⁶⁰ Tom R. Tyler et al., *Social Justice in a Diverse Society* (Boulder: Westview Press, 1997).

¹⁶¹ Tom R. Tyler, "Procedural Justice and the Courts", *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, Vol. 44, Núm.1/2 (2007-2008). Disponible en: <http://www.proceduralfairness.org/~media/Microsites/Files/procedural-fairness/CR44-1-2.ashx> (Fecha de consulta: 15 de febrero de 2016).

¹⁶² Ídem.

Derechos Humanos dicta que: “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 5), que: “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa” (artículo 11) y que: “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial” (artículo 10).

Por otra parte, en la legislación mexicana vigente se reconocen los principios con que debe contar un proceso para poder considerarse justo¹⁶³. En este sentido, el artículo 20 constitucional, apartado B, establece que toda persona imputada tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no exista una sentencia emitida por el juez de la causa, así como a declarar o a guardar silencio, a conocer los motivos de su detención, a conocer sus derechos, a no ser incomunicada, intimidada o torturada, a contar con una defensa adecuada y a ser juzgada en audiencia pública, entre otros.

Una vez que se ha hecho referencia a la legislación nacional e internacional en la materia, es posible detectar que dos de los tres elementos que elegimos como indicadores de un proceso justo corresponden a derechos que, a simple vista, parecen estar vinculados exclusivamente con la protección de las personas acusadas de delitos. Nos referimos en concreto al derecho a no ser torturado y al derecho a una defensa efectiva. Sin embargo, tal y como argumentaremos más adelante, estas salvaguardas, que aparentan existir para beneficio exclusivo de las personas acusadas, son en realidad mecanismos para elevar la calidad del proceso en su totalidad. En efecto, los contrapesos, traducidos en obligaciones que la autoridad debe cumplir, elevan la probabilidad de que el Estado identifique correctamente a los responsables de los delitos, lo cual es un objetivo central para las víctimas directas e indirectas de delitos¹⁶⁴. Por otro lado, el derecho a un juez imparcial favorece de forma más evidente a ambos tipos de usuarios: tanto a víctimas como a acusados.

RESPECTO: DERECHO A NO SER TORTURADO

· Justificación del indicador

De acuerdo con Tyler, el respeto hacia las personas es un factor importante en todas las etapas del proceso penal e involucra a todas las autoridades que participan en éste. El concepto de respeto abarca el trato digno hacia el individuo y se refleja, por ejemplo, en las exigencias legales de que policías y jueces interactúen con las personas sin abusos ni excesos y que protejan sus derechos¹⁶⁵. Este aspecto, central en la justicia procedimental, ocupa un lugar privilegiado en la percepción de los ciudadanos hacia el sistema de justicia, pues de acuerdo con experimentos llevados a cabo por psicólogos sociales, los individuos valoran ser reconocidos y protegidos por las autoridades que participan en el sistema legal¹⁶⁶. En este contexto, el respeto no es una mera exigencia de utilizar reglas de cortesía, sino que es, en realidad, una forma de reconocimiento de la dignidad humana.

En aras de hacer medible el respeto como indicador de la calidad de la justicia, nos valdremos de la incidencia de tortura (entendida como una transgresión extrema que pueden ejercer las autoridades sobre los ciudadanos). En este sentido, la ausencia de tortura en un juicio es un requisito *sine qua non* para la construcción de un proceso justo y consecuente con la dignidad de las personas. Es importante precisar que no se trata de un estándar ideal, sino del punto de partida, es decir, del estándar mínimo que debe abrazar todo sistema de justicia penal.

Para ejemplificar la relación inversa y la incompatibilidad entre los conceptos de tortura y de respeto, sirve recordar la feroz reacción ciudadana frente a un video que circuló en las redes sociales en México en abril de 2016, en el que se observaba, por un lapso de cuatro minutos, a dos militares y a una agente de la Policía Federal torturar a una mujer¹⁶⁷. Esta pieza, que en poco tiempo se reprodujo cientos de miles de veces, indignó a un amplio sector de la población, quienes

¹⁶³ Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Víctimas (publicada en 2013) y en el Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado en 2014).

¹⁶⁴ “...no hay ningún ministerio público en el mundo que sea realmente potente y eficaz, sin los frenos y contrapesos que le imponen el juez y la defensa”. Ver: Ana Laura Magaloni, “El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP”, Documento de Trabajo 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE, diciembre 2009, p. 33.

¹⁶⁵ Tom R. Tyler, “Procedural Justice and the Courts”, *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, Vol. 44, Núm.1/2 (2007-2008).

¹⁶⁶ Ídem.

¹⁶⁷ Excélsior TV, “Denuncian tortura de militares y federales a una mujer en Guerrero / Francisco Zea”, 14 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=q3oWEFZ1dyU> (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

consideraron que la falta de un trato digno constituía un concepto de injusticia flagrante. Tal fue el alcance de la conmoción ciudadana que, frente a esta situación, el General Salvador Cienfuegos —Secretario de la Defensa Nacional— se vio obligado a ofrecer una disculpa pública y a sostener que no es posible “enfrentar la ilegalidad con más ilegalidad”¹⁶⁸. De hecho, en el discurso citado afirmó que “se actuó sin dilación, con prontitud y contundencia a partir de conocerse el hecho, llevando ante los tribunales militares a los implicados para que respondan por los delitos del orden militar”¹⁶⁹. Asimismo, días después de la circulación de dicho video, Hillary Clinton, precandidata demócrata a la presidencia de Estados Unidos, urgió al gobierno mexicano a imponer altos estándares a sus fuerzas militares y policiales para garantizar el respeto a los derechos humanos. Finalmente, frente a las declaraciones de Clinton, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, afirmó que el Estado mexicano está comprometido a enfrentar los retos en materia de derechos humanos¹⁷⁰.

El uso de la tortura por parte de las autoridades es una forma de socavar el Estado de Derecho.

Esta sucesión de reacciones de desaprobación espontánea de la tortura, posterior a la circulación del video, constituye una clara evidencia de la existencia de una percepción generalizada de la importancia del respecto al ciudadano, de la protección a la dignidad humana y, por tanto, de la justicia. Muchos de quienes condenaron las acciones evidenciadas por el video probablemente desconocían las disposiciones legales que se estaban violando en el lamentable episodio, y sin embargo denunciaron la injusticia.

¿Por qué es importante erradicar la tortura? En primer lugar, porque el Estado está obligado a proteger y promover los derechos de las personas¹⁷¹, y en segundo, porque la tortura constituye un delito tipificado en el derecho penal mexicano. A la luz de dicho razonamiento, resulta no solo irónico sino inadmisibles que las autoridades cometan delitos al momento de solventar su tarea de perseguirlos. Así, el uso de la tortura por parte de las autoridades es una forma de socavar el Estado de Derecho.

Desde el punto de vista de la confiabilidad del proceso, entendido como aquél que minimiza la probabilidad de condenar a un inocente y maximiza la probabilidad de condenar a un culpable, la tortura, además de constituir un acto ilícito, es una fuente de error. En efecto, una persona sometida al maltrato psicológico, físico o a ambos, puede llegar a confesar respecto de un delito que no cometió o a emitir declaraciones involuntarias y poco fidedignas. Este fenómeno, conocido en la literatura académica como “confesiones falsas”, ha sido ampliamente documentado por científicos sociales¹⁷².

La existencia de confesiones falsas contradice directamente el argumento según el cual la tortura es un mal necesario con fines prácticos, ya que puede derivar en la obtención de información al servicio de una pesquisa criminal. En vista de que la tortura puede dar lugar a que una persona sea juzgada y, eventualmente condenada, por un delito que no cometió, ésta contraviene frontalmente el derecho a la verdad, el cual es de central importancia para las víctimas de cualquier delito. De forma similar, la tortura puede obstaculizar las labores del Estado que consisten en ubicar y sancionar a los verdaderos responsables de los delitos. Por tanto, la erradicación de la tortura del sistema de justicia beneficia por igual a ambos actores: las víctimas y los acusados.

¹⁶⁸ Verbatim, “El discurso del General Cienfuegos”, *Letras Libres*, 20 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/blogs/verbatim/el-discurso-del-general-cienfuegos> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁶⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, “Mensaje pronunciado por el C. General Salvador Cienfuegos Zepeda”, 16 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedena/prensa/mensaje-pronunciado-por-el-c-general-salvador-cienfuegos-zepeda> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁷⁰ Excelsior, “SRE responde a Hillary Clinton sobre derechos humanos”, 18 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/18/1087232> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁷¹ Ver, por ejemplo: CPEUM, art. 1. que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, y que en consecuencia, las violaciones a los derechos humanos se deberán “prevenir, investigar, sancionar y reparar”.

¹⁷² Mark A. Costanzo y Ellen Gerrity, “The Effects and Effectiveness of Using Torture as an Interrogation Device: Using Research to Inform the Policy Debate”, *Social Issues and Policy Review*, Vol. 3, Núm. 1 (2009): 179-210. Disponible en: https://www.cgu.edu/pdffiles/sbos/costanzo_effects_of_interrogation.pdf (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

Aunado a lo anterior, la medición de la tortura es particularmente relevante para el momento histórico que vive nuestro país. En regímenes donde la incidencia de la tortura es la excepción, probablemente su estudio y denuncia no sea un tema que demanda ser atendido con urgencia. Lamentablemente, este no es el caso de México, donde la tortura, más que la excepción constituye la regla. Según organismos internacionales, organizaciones defensoras de los derechos humanos y académicos, en nuestro país la tortura es una práctica rutinaria en la operación del sistema de justicia penal.

Por citar sólo algunos ejemplos, Juan Méndez, relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, indicó en marzo de 2015 que en México: “la práctica de la tortura y el maltrato, usado como castigo y como medio de investigación, está generalizada”. Esta afirmación causó fuertes reacciones por parte del gobierno mexicano¹⁷³. Primero, el embajador de México ante la ONU, Jorge Lomónaco dijo que dicha observación no correspondía con la realidad¹⁷⁴. Enseguida, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) emitió un comunicado argumentando que los malos tratos en el país sólo son casos aislados¹⁷⁵. Algo similar ocurrió cuando el gobierno estadounidense presentó su informe anual sobre los derechos humanos en México en 2015, concluyendo que en el país existen violaciones graves a los derechos humanos, incluyendo casos de tortura¹⁷⁶; y la SRE lo descalificó por considerarlo “un ejercicio unilateral”¹⁷⁷.

De igual forma, en marzo de 2016—, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su informe sobre la situación de derechos humanos en México¹⁷⁸. En este informe, la CIDH reconoce los esfuerzos reflejados en reformas en materia de derechos humanos en México, así como los “avances

significativos en materia constitucional, legislativa e institucional en los últimos años”, pero también alerta sobre la grave crisis de derechos humanos que atraviesa el país en el terreno fáctico y deplora la prevalencia de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. El informe resalta además la “débil e insuficiente” reacción del Estado ante estos casos¹⁷⁹. En respuesta, el 7 de abril de 2016, en el marco del 157° periodo de sesiones de la CIDH, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, Miguel Ruiz Cabañas, afirmó no estar de acuerdo con el informe por considerarlo incompleto¹⁸⁰, y señaló como avances la reducción en el número de quejas por tortura presentadas a la CNDH y la reducción de las recomendaciones del mismo organismo relacionadas con tortura.

En vista del contexto que acabamos de describir donde coexisten, por un lado, el señalamiento de que la tortura es una práctica generalizada, y por otro lado, la negación de esta afirmación por parte de las instituciones públicas oficiales, es necesario analizar y medir este fenómeno para poder evaluar la calidad de los procesos. Antes de especificar cómo se traducirá la incidencia de la tortura en indicadores medibles, delinearemos un breve panorama del marco jurídico nacional e internacional que rige la prohibición de la tortura.

• Marco legal sobre prohibición de la tortura

En términos generales, conforme a los tratados internacionales y las leyes mexicanas, los funcionarios que utilizan la violencia psicológica o física en el contexto de una investigación penal están cometiendo el delito de tortura. Dicha práctica, tal como se ha mencionado con anterioridad, también constituye una violación directa a un derecho básico.

¹⁷³ Layda Negrete y Leslie Solís, “¿Cuánta tortura? El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez”, *Animal Político*, 30 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

¹⁷⁴ Centro de Noticias ONU, “Relator especial alerta de tortura, malos tratos e impunidad en México”, 9 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31848#.Vx0HPjDhDIV> (Fecha de consulta 24 de abril de 2016).

¹⁷⁵ SRE, Comunicado 176: “México reitera política de estado de apertura al escrutinio internacional en materia de derechos humanos”, 5 de abril de 2015. Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/5879-176> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁷⁶ U.S. Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2014: Mexico”, 2015. Disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dld=236702#wrapper> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

¹⁷⁷ SRE, Comunicado 353: “Posicionamiento del gobierno de México sobre el informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos”, 25 de junio de 2015. Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/6348-353> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁷⁸ CIDH, “Situación de los derechos humanos en México”, OEA, diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁷⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 16/023: “CIDH publica informe sobre la situación de derechos humanos en México”, 2 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁸⁰ CIDH, “México: Situación DDHH”, 7 de abril de 2016.

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), la tortura se refiere a cualquier acto cometido por un funcionario público, o con su consentimiento, que intencionalmente cause dolores o sufrimientos graves, tanto físicos como mentales, ya sea para obtener información, para castigar a una persona, para intimidarla, o por alguna razón basada en cualquier tipo de discriminación¹⁸¹.

Además de la prohibición puntual establecida en la Convención especial contra la Tortura, otros tratados establecen el derecho a procesos libres de tortura. Sus textos afirman que “nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”¹⁸², y que ninguna persona puede ser “obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable”¹⁸³. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de forma expresa que: “queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura”¹⁸⁴.

“Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”. -Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5.

Finalmente, de acuerdo con el Protocolo de Estambul, el cual fue firmado por México, todos los Estados tienen la obligación de “investigar con prontitud e imparcialidad todo caso de tortura que se notifique”, e “incluso cuando no exista denuncia expresa, deberá iniciarse una investigación si existen otros indicios de eventuales torturas o malos tratos” —y esto debe llevarse a cabo por medio de entrevistas y análisis especializados¹⁸⁵.

En cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados que acabamos de citar, en diciembre de 2015, el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República la iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En la presentación de la iniciativa, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que la práctica de estos hechos “viles e ignominiosos” es intolerable y que “son conductas especialmente reprochables, en tanto quien las ejerce, se aprovecha del estado de indefensión de la víctima”¹⁸⁶. Esta afirmación deja entrever que al menos en el discurso, el gobierno mexicano sostiene estar en contra de la tortura y tener un compromiso ineludible con el respeto a los derechos humanos¹⁸⁷. Sin embargo, los estudios que se han realizado sobre el tema arrojan resultados que son incompatibles con dichas pretensiones.

• ¿Cómo medir la tortura?

Al ser un fenómeno difícil de registrar, computar y de cuantificar, consideramos que la mejor forma de medir la incidencia de la tortura es a través de encuestas administradas a la población en riesgo de padecerla. Es decir, a partir de encuestas de percepción aplicadas directamente a los usuarios del sistema de justicia penal, en concreto a los acusados de un delito. Esta metodología no carece de problemas. Por un lado, la opinión de los usuarios puede estar sesgada y ser heterogénea por una multiplicidad de factores —desde las características individuales de quienes se enfrentan a un proceso penal, hasta el resultado del juicio. Por otro lado, existe la posibilidad de un sobre-reporte o de un sub-reporte, lo cual es un problema común al momento de medir determinados fenómenos; un caso clásico que ejemplifica este reto es la medición de delitos sexuales, en los que se anticipa de antemano una baja respuesta.

¹⁸¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1984.

¹⁸² Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 5.

¹⁸³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 3.

¹⁸⁴ CPEUM, art. 20.

¹⁸⁵ OACNUDH, *Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (Nueva York: OACNUDH, 2004).

¹⁸⁶ Segob, “Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, Oficio No. SELAP/300/2810/15, 10 de diciembre de 2015. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/12/asun_3318820_20151214_1450115161.pdf (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

¹⁸⁷ Leslie Solís y Layda Negrete, “¿Tortura o no torturar?”, *Animal Político*, 31 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/03/31/torturar-o-no-torturar/> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).

Ahora bien, a pesar de los problemas inherentes a la medición de la incidencia de un fenómeno sistematizado por medio de encuestas, es posible detectar las tendencias de las respuestas a través del tiempo. Como hemos visto en capítulos anteriores, donde empleamos indicadores que se construyen a partir de la percepción de los usuarios, los patrones de tendencias a lo largo del tiempo y el análisis comparado de las diferencias entre estados proporciona información de gran utilidad. En el caso de la tortura, para efectos de la obtención de resultados que reflejen datos cercanos a la realidad, sería conveniente conocer en qué jurisdicciones se reporta una mayor incidencia, asumiendo que la tendencia al sub-reporte y sobre-reporte es homogénea entre los habitantes de los distintos estados y a través del tiempo.

En México existen esfuerzos para medir la incidencia de la tortura a través de encuestas realizadas a personas privadas de la libertad. Éstas incluyen preguntas generales sobre maltratos al momento de la detención, al momento de realizar una declaración, y durante el proceso en general. Específicamente, podemos citar las encuestas realizadas por el CIDE a población en reclusión en el Distrito Federal, el Estado de México, Morelos, y centros federales, las cuales arrojan resultados interesantes. Por ejemplo, de acuerdo con el análisis de Catalina Pérez Correa y Elena Azaola a la encuesta levantada en 2012 en centros federales, 65.2 por ciento de quienes respondieron consideraron que durante la detención no fueron tratados con respeto, y de forma específica, 57.2 por ciento de los encuestados afirmó haber sido golpeado. Cabe destacar que, entre los golpes y agresiones más comunes, se encuentran las patadas, los puñetazos, las cachetadas, el haber tenido la cabeza cubierta, el haber sido agredido con objetos, el haber tenido los ojos vendados, las lesiones por aplastamiento, así como la sofocación o asfixia¹⁸⁸. Se debe buscar, en ejercicios futuros de encuestas a población en reclusión, que el porcentaje de quienes declararon haber sido maltratados al momento de la detención se vea reducido significativamente.

Además, de acuerdo con la misma encuesta realizada por el CIDE en 2012, parte importante de quienes se declararon culpables en la agencia del Ministerio Público

en realidad se consideraban inocentes, pero se inculparon porque fueron torturados, golpeados, presionados o amenazados. En este sentido, sería importante ver una reducción al mínimo posible del porcentaje de personas que se declaran culpables por algún tipo de maltrato o presión indebida –lo cual es contrario a los principios de justicia procedimental.

Por otra parte, las alternativas metodológicas a las encuestas no parecen reportar mayores beneficios en términos de validez de la medición. Por ejemplo, usar como medida de la tortura el número de quejas presentadas ante las comisiones de derechos humanos del país puede llegar a representar más problemas de medición que los planteados por las encuestas. Tal y como lo expresamos en el capítulo sobre denuncia, el porcentaje de delitos reportados no corresponde al número de delitos cometidos. Además, la proporción de delitos denunciados varía de un estado a otro y dentro de una misma entidad cambia a lo largo del tiempo. En el caso concreto del delito de tortura, no hay información que indique que la propensión a notificar a las comisiones sea constante y, por tanto, no es un buen referente para analizar fluctuaciones del delito mismo. De hecho, las variaciones en el número de quejas presentadas pueden estar asociadas al nivel de confianza que inspiran las diferentes comisiones estatales o en una misma comisión en distintos periodos, así como a las condiciones de accesibilidad a las mismas.

En suma, gracias a las ventajas de las encuestas como método de medición de la tortura, proponemos su uso para medir este delito. A continuación explicamos nuestra propuesta para la construcción y desarrollo de dicho indicador.

• Construcción del indicador de tortura

En sintonía con las encuestas realizadas por el CIDE, sugerimos una serie de reactivos contenidos en el instrumento de una encuesta administrada en 2011 por Roberto Hernández y Layda Negrete a una muestra de personas privadas de la libertad en el Estado de México y el Distrito Federal¹⁸⁹. La selección de preguntas de dicha encuesta relacionadas con el tema de tortura son las siguientes:

¹⁸⁸ CIDE, *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social*, 2012. Disponible en: https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cedfereso_2012.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

¹⁸⁹ Roberto Hernández y Layda Negrete, "Encuesta a población en reclusión en el Estado de México y D.F.", 2012.

Figura 6.1. Derecho a no ser torturado

<p>1. - Luego de ser detenido(a) ¿Usted fue entrevistado(a) por las autoridades?</p> <p>[ENCUESTADOR: RECUÉRDELE QUE ES DESDE EL MOMENTO DE LA DETENCIÓN HASTA EL MOMENTO QUE FUE A JUICIO]</p>	<p>0) Sí 0) No (ENCUESTADOR: ASEGÚRESE QUE NO FUE ENTREVISTADO POR NINGUNA AUTORIDAD. INSISTA: Entonces, ¿quién lo entrevistó? PASE A P. 47) a) No Sabe. b) No Contesta. c) No Aplica.</p>
--	---

Le voy a leer una serie de lugares, para cada uno contésteme lo siguiente

[ENCUESTADOR: MARQUE TODAS LAS QUE APLIQUEN]

- Dígame si fue entrevistado en los siguientes lugares: **(MOSTRAR TARJETA DE ENTREVISTA)**
- ¿Estuvo presente su abogado? **[ENCUESTADOR: MARQUE POR CADA UNA DE LAS OPCIONES]**
- ¿Fue videograbada la entrevista policial/ ministerial? **[ENCUESTADOR: MARQUE POR CADA UNA DE LAS OPCIONES]**

	¿Fue usted entrevistado en?					¿Estuvo su abogado presente?					¿Fue videograbado?				
	Sí	No	NS	NC	NA	Sí	No	NS	NC	NA	Sí	No	NS	NC	NA
a) ¿En los separos?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
b) ¿En la calle?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
c) ¿En una patrulla?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
d) ¿En el ministerio público?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
e) ¿En un cuarto especial para interrogar?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
g) ¿En una casa privada o de seguridad?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
h) ¿En un lugar secreto?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
i) ¿En un centro de arraigo?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
j) ¿En un cuartel militar?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
k) Otro _____	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)

Durante la entrevista, ¿sucedió alguna de las siguientes cosas? **[leer preguntas]**

	Sí	No	NS	NC	NA
¿Le insultaron?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Fue usted aislado(a)?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le hicieron pararse frente a una pared?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo(la) patearon?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le dieron manotazos en el pecho?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le golpearon con los puños?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo(la) amarraron a una silla o lo restringieron físicamente?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le privaron de agua?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le obligaron a desvestirse?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le mostraron un arma?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le apuntaron con un arma?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le taparon los ojos?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le negaron permiso de ir al baño?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo (la) sacaron a pasear sentado(a) en la parte trasera de un auto?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le cubrieron la cara con una bolsa?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Amenazaron con lastimar a un familiar o amigo suyo?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le impidieron respirar?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)

	SÍ	No	NS	NC	NA
¿Le impidieron dormir (antes del interrogatorio / entrevista)?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le golpearon en las plantas de los pies?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le metieron la cabeza al agua?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo(la) obligaron a confesar frente a las cámaras de TV?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le privaron de alimento?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le dieron choques eléctricos?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le encajaron agujas en las uñas?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le quemaron colillas de cigarros?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Le tocaron sus genitales?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo(la) manosearon?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)
¿Lo(la) violaron?	(1)	(0)	(a)	(b)	(c)

Las preguntas anteriores son una muestra del tipo de reactivos que podría darnos una imagen del estado, la recurrencia y las condiciones en que se desarrolla la tortura. El diagnóstico no sólo permitiría cuantificar la incidencia de este delito sino también detectar las variables de riesgo asociadas al mismo, permitiendo la propuesta de políticas tendientes a erradicar su presencia.

VOZ: DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA

• Justificación del indicador

En el terreno de la justicia procedimental, el concepto de voz se refiere a la posibilidad de los actores de expresar "su lado de la historia" dentro de un proceso. En escenarios en los que está por decidirse la resolución de un conflicto determinado, los psicólogos sociales han confirmado que la posibilidad de las partes de comunicar sus perspectivas y sentirse efectivamente escuchadas tiene un efecto positivo sobre su experiencia respecto al desenvolvimiento de la resolución del conflicto de intereses, independientemente del resultado final de la disputa¹⁹⁰.

Tener voz, en un sentido procedimental, no solamente abarca la posibilidad de los actores de expresar su punto de vista y de ser escuchados, sino la posibilidad de comprender lo que está sucediendo en cada una de las etapas que configuran la toma de decisiones. En ese sentido, tener voz implica, en primer lugar, la existencia de un estándar sobre la calidad de las comunicaciones procesales, y en segundo lugar, la accesibilidad de los actores a ejercer algún grado de control en el desenvolvimiento del proceso mismo, particularmente

mediante peticiones que pueden moldear la secuencia y la forma en que habrá de resolverse el conflicto en cuestión.

El aspecto del debido proceso relacionado con el concepto de voz es el de la defensa penal adecuada. Tradicionalmente, este derecho se ha concebido como una prerrogativa de las personas sujetas a un proceso penal. Sin embargo, tal y como se discutió en el capítulo referente al trato satisfactorio a las víctimas, una prerrogativa similar se ha reconocido recientemente a favor de los ciudadanos que han sufrido delitos mediante el derecho a contar con un asesor legal.

En la canasta de indicadores de proceso justo sugerimos incluir una medida relacionada con el derecho de la defensa como originalmente se concibió, esto es, como el derecho de los ciudadanos de defenderse de una acusación del Estado. Así como es medible la percepción de las víctimas sobre la calidad de su interacción y su contacto con el Ministerio Público, en el caso de los procesados es posible hacer lo mismo en relación con su abogado defensor.

El contrapeso que ofrece una defensa adecuada a las imputaciones del Estado no es algo que beneficie de forma exclusiva a los acusados de delitos. El apego a las normas que garantizan una buena defensa en realidad concede mayor certeza sobre el resultado del proceso a ambas partes. Esto es así porque las exigencias derivadas de una defensa efectiva permiten auditar las pruebas de cargo; y son estos mecanismos precisamente los que sirven como incentivos para promover una mayor calidad en la evidencia. Dicho de otra forma, un Estado que no encuentra rivales ni oposición alguna en el proceso, corre

¹⁹⁰ Tom R. Tyler, "Procedural Justice and the Courts", *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, Vol. 44, Núm.1/2 (2007-2008).

el riesgo de abusar de su poder y acusar con pruebas endebles o incluso, en el peor de los casos, manipuladas. En cambio, aquellos sistemas que permiten un verdadero juego de pesos y contrapesos, fomentan la producción de medios de prueba mucho más robustos. Así, el resultado de cualquier juicio penal, ya sea mediante una sentencia de culpabilidad o de absolución, será más cercano a los hechos que realmente ocurrieron en la medida en que exista una defensa efectiva. En otras palabras, una defensa sólida obligará al Ministerio Público a profesionalizarse, así como a integrar y argumentar mejor sus casos¹⁹¹. En conclusión, el derecho a la defensa es consistente con la búsqueda de la libertad y de la verdad, valores protegidos dentro de los regímenes democráticos y que benefician a un universo amplio de ciudadanos, incluyendo a las víctimas de delitos.

Los abogados defensores, a pesar de no ser reconocidos legalmente como autoridades, constituyen una pieza fundamental del proceso justo. De esta manera, el Estado está obligado no sólo a proveer un abogado para un acusado, sino a garantizar que éste sea competente. Este derecho se denomina defensa adecuada y consiste en que los acusados cuenten con “abogados comprometidos profesionalmente y con la formación y experiencia apropiadas, y que estén disponibles cuando se les solicite”¹⁹². Además, abarca el derecho a “tener un servicio de interpretación y traducción; y las garantías para las personas acusadas y sospechosas en situación vulnerable, indígenas y miembros de grupos étnicos minoritarios”¹⁹³. Finalmente, el derecho a una defensa efectiva implica que los gobiernos garanticen que los abogados puedan desempeñar sus funciones “sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas”¹⁹⁴, entre otros aspectos, prerrogativa que puede traducirse en el otorgamiento de la protección adecuada cuando su seguridad “sea amenazada a raíz del ejercicio de sus funciones”¹⁹⁵.

El vínculo entre el derecho a la defensa penal y la noción de voz se establece a través de la facultad del abogado defensor para expresar la visión del individuo que está sujeto a un proceso. Esta función se desahoga a través de la presentación de narrativas que contrarresten la

teoría del caso presentada por la fiscalía, y ofreciendo pruebas que sustenten estas historias alternativas tendientes a demostrar la debilidad de la acusación.

La inclusión de la defensa penal como uno de los indicadores que configuran el proceso justo está vinculada, como en el caso de la tortura, con el momento histórico que atraviesa nuestro país. En México, la abrumadora mayoría de los procesos terminan con una sentencia condenatoria. De acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), a nivel nacional, más de 85 por ciento de las personas procesadas son declaradas culpables; es decir, que de las sentencias emitidas, la gran mayoría son sentencias condenatorias. En 2012, por ejemplo, de las 108 mil 216 sentencias que fueron dictadas en materia penal, 95 mil 250 fueron condenatorias, 10 mil 510 fueron absolutorias y 2 mil 456 se sobreseyeron¹⁹⁶. Ante un porcentaje tan alto de condenas, cabe preguntarse si estas personas tuvieron la oportunidad de defenderse de forma efectiva. Hasta ahora, con la información disponible, es prácticamente imposible aventurar una respuesta a esta interrogante; de ahí la urgencia de generar un indicador que arroje luz sobre este asunto.

Finalmente, cabe destacar que el acceso a una defensa adecuada no debe estar sujeta a los ingresos o la condición socioeconómica del imputado¹⁹⁷. En sentido amplio, resulta elemental “que la defensa de los derechos humanos no dependa de la capacidad económica del afectado”¹⁹⁸.

• Marco legal relativo al derecho a la defensa

El derecho a una defensa penal efectiva está reconocido como un elemento indispensable de un juicio justo, tanto en los tratados internacionales en la materia que han sido suscritos por México, como en la legislación nacional.

Como mencionamos anteriormente, el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece el derecho a un juicio público que garantice los medios

¹⁹¹ Néstor de Buen, “¿Por qué los delincuentes deben tener acceso a una buena defensa legal?”, *Animal Político*, 1 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/10/01/por-que-los-delincuentes-deben-tener-acceso-una-buena-defensa-legal/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2016).

¹⁹² Alberto Binder, Ed Cape y Zaza Namoradze, *Defensa penal efectiva en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú*, (Bogotá: Open Society Foundations y Red Regional para la Justicia Previa al Juicio-América Latina, 2015), p. 8.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 13.

¹⁹⁴ ONU, “Principios básicos sobre la función de los abogados, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente”, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), art. 16.

¹⁹⁵ *Ibid.*, art. 17.

¹⁹⁶ Inegi, Estadísticas judiciales en materia penal, Consulta de fuero común (sentenciados) por año de registro según sentencia-sobreseimiento, 2012. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2016).

¹⁹⁷ Donald J. Black, “The mobilization of law”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 125. Núm. 149 (1973).

¹⁹⁸ Ana Laura Magaloni, “Derecho a un juicio justo de todos los acusados”, *Reforma*, 14 de junio de 2014.

necesarios para la defensa del imputado. Asimismo el artículo 20, apartado B de nuestra Constitución, reconoce el derecho a una defensa adecuada y establece algunas de las pautas que debe seguir, así como sus características. Dicho precepto constitucional contempla el acceso a un abogado en todo momento por parte del imputado, el derecho a presentar pruebas, y la invalidez de la confesión cuando ésta es obtenida sin la presencia de un abogado.

En este sentido, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), no basta con el acceso a un abogado, sino que se debe garantizar que dicha defensa sea adecuada. Sobre este requerimiento, la Corte dictó una sentencia en 2015 en la que expuso que si alguien cuenta con una defensa, pero ésta no es profesional, ni despliega una mínima actividad probatoria, ni presenta argumentos a favor de los intereses del imputado, carece de los conocimientos jurídicos necesarios, y no presenta los recursos oportunos en detrimento del procesado, entonces puede decirse que el imputado no tuvo acceso a una defensa adecuada¹⁹⁹ —con lo cual es posible señalar al Estado como el responsable directo de dicha carencia— tal y como lo explicó el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz en un artículo reciente²⁰⁰.

Además, de acuerdo con los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre la función de los abogados, existen obligaciones adicionales para el Estado, entre las que se encuentran: facilitar las oportunidades, el tiempo y las instalaciones para que el imputado pueda recibir las visitas de un abogado en un contexto de confidencialidad, así como permitir el acceso a los archivos, documentos e información pertinentes sobre la acusación. El instrumento referido también establece la obligación de los gobiernos de proteger la seguridad de los defensores cuando éstos se vean amenazados con motivo de sus funciones²⁰¹. Finalmente, para personas en situación de vulnerabilidad, y miembros de grupos étnicos minoritarios, la defensa tiene cargas adicionales particulares, entre las que destacan, por ejemplo, el acceso a servicios de interpretación y traducción o la existencia de una infraestructura física que garantice condiciones de igualdad en relación con miembros de poblaciones no vulnerables ni minoritarios²⁰².

• ¿Cómo medir el derecho a una defensa adecuada?

Entre los distintos métodos para medir la efectividad del derecho a la defensa, se encuentra la realización de encuestas con reactivos que permiten capturar la percepción de los usuarios que han tenido contacto con abogados defensores.

Como se argumentó en el caso del indicador confeccionado para medir la incidencia de la tortura, en el presente tema también se consideran las limitantes metodológicas inherentes a la aplicación de una encuesta, como la posible incompatibilidad entre las respuestas ofrecidas por el encuestado y su opinión verdadera o el estado real de las cosas. Sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, dicho método permite medir la efectividad del derecho a la defensa a partir de la experiencia de sus usuarios, así como la detección de los distintos tipos de problemas.

Las encuestas realizadas por el CIDE a población en reclusión sirven para resaltar las fortalezas de este instrumento de medición. En el caso del derecho a la defensa, por ejemplo, la encuesta aplicada a población en centros federales en 2012 refleja que 51 por ciento de las personas interrogadas afirmaron que no siempre recibieron consejos por parte de sus abogados, 39 por ciento no recibió una explicación sobre los resultados del proceso, y sólo 56 por ciento afirmó que su abogado presentó pruebas en algún momento. Esto, sin duda, impactó de forma negativa en la percepción de los encuestados sobre su sensación de estar bien defendidos, pues en el tiempo en el que estuvieron en el MP, sólo 18.6 por ciento se sintió mucho o algo defendido, y este porcentaje ascendió apenas a 37.7 durante el juicio²⁰³.

• Construcción del indicador de derecho a la defensa

Es posible encontrar una muestra de instrumentos de medición integrales en la encuesta realizada a personas privadas de la libertad en el Estado de México y el Distrito Federal en 2011 diseñada por Roberto Hernández y Layda Negrete. Las preguntas que configuran dicho indicador son:

¹⁹⁹ CIDH, "Caso Ruano Torres y Otros vs. El Salvador", Sentencia del 5 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_303_esp.pdf (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

²⁰⁰ José Ramón Cossío Díaz, "Defensa penal y debido proceso: Procesados, víctimas y ofendidos deben contar con sólidos derechos humanos", *El País*, 3 de mayo de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/03/actualidad/1462302371_362092.html (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

²⁰¹ ONU, "Principios básicos sobre la función de los abogados, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente", ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 (1990), art. 17.

²⁰² Alberto Binder, Ed Cape y Zaza Namoradze, *Defensa penal efectiva en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú*, (Bogotá: Open Society Foundations y Red Regional para la Justicia Previa al Juicio-América Latina, 2015), p. 13.

²⁰³ CIDE, *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social*, 2012.

Figura 6.2. Derecho a una defensa adecuada

Durante las distintas etapas del proceso, ¿qué tanto se sintió defendido(a) por su o sus abogados? Para cada etapa dígame si su abogado(a) no hizo nada, hizo poco, hizo mucho, hizo todo lo posible para defenderlo(a) o si no tuvo abogado(a).

[ENCUESTADOR: MOSTRAR TARJETA 8 LEA OPCIONES]

	Hizo (hicieron) todo lo(la) posible para defenderme	Hizo (hicieron) mucho para defenderme	Hizo (hicieron) pocas cosas para defenderme	No hizo (hicieron) nada para defenderme	No tuve abogado en esta etapa	NS	NC	NA
a) Durante la entrevista policial	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
b) Durante la fila de identificación por testigo ocular	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
c) Durante la investigación en general	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
d) Durante las audiencias en preparación para el juicio	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
e) Durante su juicio	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
f) Durante el cumplimiento de su sentencia	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
g) Apelación	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
h) Amparo	[5]	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]

Durante las audiencias, ¿qué tanto estuvieron presentes las siguientes personas?

	En las audiencias que faltó, ¿fueron canceladas?												
	Siempre	Muchas veces	Pocas veces	Nunca	NS	NC	NA	Sí, se cancelaron	Algunas se cancelaron	NO	NS	NC	NA
a) Su abogado	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]	[1]	[2]	(0)	[a]	[b]	[c]
b) El Ministerio Público	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]	[1]	[2]	(0)	[a]	[b]	[c]
c) Juez o jueces	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]	[1]	[2]	(0)	[a]	[b]	[c]
d) El secretario del juzgado	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]	C	C	(0)	C	C	C
e) El público (familia, amigos, prensa)	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]	C	C	(0)	C	C	C

Durante su juicio ¿Se reunió con su abogado(a)?

- 0) Sí, ¿cuántas veces? _____
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Fueron estas reuniones confidenciales?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

Durante sus audiencias ¿Podía hablar con su abogado(a) sin que otras personas los escucharan?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Su abogado(a) solicitó ver las pruebas en su contra antes de presentarse a juicio?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Y cuántas pruebas le permitieron ver?

- 1) Ninguna
- 2) Pocas
- 3) La mayoría
- 4) Todas
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Su abogado(a) le pidió nombres de testigos que pudieran corroborar su versión durante el delito?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Su abogado(a) los llamó a testificar durante su juicio?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

De todos los abogados defensores que tuvo, ¿Alguno(a) de ellos le pidió dinero para dárselo a alguna autoridad?

- 1) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Qué monto le pidió?

- 1) _____
- ¿Para qué autoridad?** [_____]
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Su abogado(a) defensor le hizo preguntas como las que yo le acabo de hacer sobre cómo lo(la) trataron las autoridades durante la entrevista policial/ministerial?

[INSISTA SI RESPONDE "SÍ" PARA QUE ESPECIFIQUE]

- 1) Sí, todas.
- 2) Sí, la mayoría.
- 3) Sí, sólo algunas.
- 4) No, no me hizo ninguna. [PASE A P.40]
 - a) No sabe.
 - b) No contesta.
 - c) No aplica.

En caso de que hubiera contestado sí a alguna de las preguntas de cómo lo(la) trataron durante su entrevista, ¿presentó una queja usted o su abogado(a)?

- 1) Sí, ¿ante quién? _____
- 0) No
- 2) No, incluso su abogado(a) le dijo que no se quejara en su declaración
 - a) No sabe
 - b) No contesta
 - c) No aplica

¿Estuvo presente su abogado(a) defensor(a) durante el procedimiento de identificación?

- 0) Sí
- 0) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

¿Cómo evaluaría el trabajo de su abogado(a) para defenderlo(a) de la acusación del testigo ocular?

- 1) Extraordinario
- 3) Muy competente
- 2) Poco competente
- 0) Totalmente incompetente
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

En preparación para su juicio ¿Se reunió con su abogado(a)?

- 0) Sí, ¿cuántas veces? _____
- 1) No
- a) No sabe
- b) No contesta
- c) No aplica

NEUTRALIDAD: DERECHO A UN JUEZ IMPARCIAL

• Justificación del indicador

Para Tyler, la neutralidad significa que las decisiones emitidas dentro de un proceso deben tomarse de forma transparente y consistente, y que los resultados del mismo no privilegien a una de las partes en razón de opiniones personales o los prejuicios que padezca el propio árbitro²⁰⁴.

Las ideas de John Rawls sobre justicia sirven como anclas de los conceptos de la psicología social. Rawls, en su influyente libro "Teoría de la justicia"(1971), explica que las decisiones justas son aquellas que logran hacer a un lado las condiciones sociales y económicas de los involucrados como sexo, nivel socioeconómico, etnia y religión, entre otras²⁰⁵. Para ilustrar esta premisa, el autor propone imaginar un estado hipotético en el que las decisiones son tomadas desconociendo los atributos personales de los actores involucrados, desde un contexto de igualdad absoluta, previo a la asignación de características y rasgos individuales. Evidentemente, en la práctica no es posible despojar de estos atributos a las personas que acuden a un proceso pero, la idea que late detrás de esta proposición es que los juzgadores actúen en condiciones de imparcialidad y bajo el influjo de lo que Rawls llama el "velo de la ignorancia".

En el contexto penal, la búsqueda de imparcialidad debe ser constante ya que todo sistema de justicia corre el riesgo de estar viciado por desigualdades estructurales. Por ejemplo, es probable que un juez tienda a favorecer a una persona que acuda al proceso en una situación de relativa ventaja previa, como podría ser un nivel socioeconómico superior al de su contraparte. En estos casos, el resultado sería injusto toda vez que su contenido estuvo condicionado por los atributos personales de alguno de los actores y no fue confeccionado en función de los méritos factuales del caso en cuestión. Lamentablemente, estos sesgos sistemáticos relacionados con el favorecimiento de una de las partes por sus atributos individuales, son una práctica recurrente y ampliamente documentada²⁰⁶, de ahí la importancia de buscar mecanismos que los inhiban y los contrarresten.

En suma, la imparcialidad está ligada con el principio de igualdad de los actores ante las cortes y tribunales, pues requiere que todos sean tratados de la misma forma y que los jueces ejerzan su función sin ningún prejuicio o sesgo²⁰⁷. Además, la condición de independencia de un tribunal requiere que los jueces estén exentos de presiones, tanto internas como externas, que pudieran interferir en sus decisiones²⁰⁸.

• Marco legal relativo al derecho a un juez imparcial

El derecho internacional establece que toda persona tiene derecho a ser juzgado por tribunales competentes, independientes e imparciales, tal y como lo establecen el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De forma similar, el derecho nacional contempla, en el artículo 17 constitucional, que todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que emitan sus "resoluciones de manera pronta, completa e imparcial". Más aún, el artículo 20 del mismo ordenamiento establece el impedimento de que un juicio se celebre ante un juez que haya conocido del caso previamente.

Finalmente, los principios de Bangalore son un conjunto de reglas desarrolladas en el contexto del derecho internacional que desarrollan, de forma concreta, las conductas judiciales relacionadas con imparcialidad²⁰⁹.

• ¿Cómo medir el derecho a un juez imparcial?

Es posible analizar la actuación de los jueces desde distintas ópticas. La opción que elegimos para efectos del presente capítulo es aquella que se efectúa a través de encuestas realizadas a usuarios de los servicios de justicia, ya que poseen las ventajas metodológicas y sustantivas que se han explicado con anterioridad.

²⁰⁴ Tom R. Tyler, "Procedural Justice and the Courts", *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, Vol. 44, Núm.1/2 (2007-2008).

²⁰⁵ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971).

²⁰⁶ En un meta-análisis de 52 estudios realizados en Estados Unidos, Marvin D. Free encontró que ciertas características como el nivel de ingreso, la raza o el nivel de escolaridad cambian las probabilidades de distintos individuos de obtener resultados más favorables. Ver: Marvin D. Free, Jr. "Racial Bias and the American Criminal Justice System: Race and Presentencing Revisited", *Critical Criminology*, Vol. 10 (2001): 195-223.

²⁰⁷ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Legal Digest of International Fair Trial Rights* (2012), p. 58. Disponible en: <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 61.

²⁰⁹ UNODOC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre conducta judicial* (Nueva York: ONU, 2013). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

El CIDE ha analizado la actuación de los jueces por medio de encuestas realizadas a población en reclusión, las cuales ya fueron descritas. Por citar un ejemplo, la encuesta aplicada en 2012 a población en centros federales muestra que la mayor parte de las personas privadas de la libertad se sintieron poco (24.3 por ciento) o nada (38.7 por ciento) escuchados por el juez²¹⁰, lo cual lleva a una percepción de falta de neutralidad y de injusticia. En efecto, según la misma encuesta, 63.2 por ciento consideró que la sentencia fue totalmente injusta.

El derecho internacional establece que toda persona tiene derecho a ser juzgado por tribunales competentes, independientes e imparciales.

En este sentido, hay otras instituciones que han reconocido la importancia de tomar en cuenta la percepción de los usuarios del sistema de justicia. Tal es el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), o de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ). El TSJDF ha elaborado compilaciones de indicadores para medir el juicio justo²¹¹. En dichos trabajos, además de contemplar temas de normatividad, estructura y recursos organizacionales, ha enfatizado la importancia de sistematizar y medir la percepción que los usuarios tienen del sistema de justicia, por lo que en 2010 implementó dos encuestas: una sobre el nivel de satisfacción en general de sus usuarios y otra sobre la percepción que tiene la población abierta de la entidad acerca de la impartición de justicia²¹². Estas encuestas intentan cubrir diversos frentes, desde valoraciones sobre las instalaciones y su accesibilidad, la actuación de los impartidores de justicia, la claridad y el entendimiento del lenguaje utilizado por los mismos, el respeto de los derechos y garantías durante el

proceso, el grado de corrupción de los funcionarios, o el desempeño tanto de los defensores de oficio como de los privados²¹³.

Adicional al método de las encuestas, existen medios alternativos para intentar hacer la medición de la efectividad del derecho a un juez imparcial. Al respecto, en Estados Unidos se han realizado evaluaciones del desempeño de los jueces (*Judicial Performance Evaluations*) desde 1967, cuando se realizó este ejercicio en Alaska por primera vez. Después, en 1985, la *American Bar Association* (ABA) publicó guías de evaluación, y para 1988 más de 23 estados implementaron algún tipo de valoración, con el objetivo de promover una mejora en la calidad de los juicios²¹⁴. Estas guías se han ido actualizando desde entonces y, desde 2005, están constituidas por los siguientes rubros: habilidad legal (habilidad de razonamiento jurídico, conocimiento de las leyes, conocimiento del procedimiento), integridad e imparcialidad (tratar a la gente con dignidad y respeto, evitar que el trato parezca inapropiado, ausencia de discriminación, tomar en consideración a ambas partes, etc.), habilidades de comunicación (comunicación oral y escrita), profesionalismo y temperamento (cortesía, paciencia, entre otros aspectos), y capacidad administrativa (puntualidad, preparación, capacidad de mantener el control en la sala, etc.)²¹⁵

Un caso particular que vale la pena mencionar es el del estado de Utah, en el que se han llevado a cabo evaluaciones a los jueces con base en observaciones desde 1986, con el objetivo de brindar retroalimentación a los juzgadores sobre su actuación. En el caso de este estado, los observadores realizan sus señalamientos en función del marco establecido por 20 criterios que responden a los principios de justicia procesal que hemos elegido como criterios para valorar la justicia de un proceso, es decir, respeto, voz y neutralidad²¹⁶.

²¹⁰ CIDE, *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en centros federales de readaptación social*, 2012.

²¹¹ OACNUDH y TSJDF, "Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal", Vol. III, 2013, p. 17. Disponible en: http://estadistica.tsjdf.gob.mx/portal/docs/IDHumanos/Indicadores_juicio_justo_vol_III.pdf

²¹² *Ibid.*, p. 31.

²¹³ Este ejercicio, por desgracia, sólo se llevó a cabo en 2010.

²¹⁴ N.H., Woolf y J.M. Yim, "Courtroom-Observation Program of the Utah Judicial Performance Evaluation Commission", *The Ct. Rev.*, Vol. 47, Núm. 84 (2011), p. 89.

²¹⁵ American Bar Association, "Black Letter Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance" (2005). Disponible en: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/judicial_division/jpec_final.authcheckdam.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

²¹⁶ N.H. Woolf y J.M. Yim, op cit.

• Construcción del indicador sobre juez imparcial

Tomando en cuenta lo expuesto en la sección anterior y considerando las posibilidades y limitantes metodológicas, con el fin de medir la imparcialidad de un juez sugerimos recurrir a una encuesta que contemple dos tipos de preguntas: las primeras tendientes a evaluar las acciones específicas que

puedan realizar los jueces durante el proceso, y las segundas centradas en las percepciones globales de los usuarios sobre la neutralidad judicial. Como en los dos casos anteriores, el modelo de preguntas que se tendrá en consideración, será tomado de la encuesta administrada en 2011 en el Estado de México y el Distrito Federal, el cual transcribimos a continuación:

Figura 6.3. Derecho a un juez imparcial

En su opinión, ¿el juez lo/la consideraba culpable desde antes del juicio o decidió que usted era culpable después de escuchar las pruebas?

- 1) Culpable desde antes
- 2) Después de escuchar las pruebas
 - a) No sabe
 - b) No contesta
 - c) No aplica

¿Quién tenía el control sobre? [ENCUESTADOR, ELIJA SÓLO UNA OPCIÓN POR RENGLÓN]

	El juez	El Ministerio Público (MP)	Su abogado defensor	Por igual su defensor y el MP	NS	NC	NA
a) Rechazar o aceptar pruebas	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
b) Decidir si las pruebas eran relevantes	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
c) Cuestionar las pruebas	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
d) Comprobar culpabilidad	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
e) Comprobar inocencia	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
f) Objetar preguntas	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
g) Credibilidad de testigos	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]
h) Calendarizar audiencias	[1]	[2]	[3]	[4]	[a]	[b]	[c]

A las audiencias a las que asistió el juez, ¿usted diría que...?

[LEA]

- 1) Estaba todo el tiempo y escuchaba lo que se decía, o
- 2) Estaba parte del tiempo, entrando y saliendo a momentos, o
- 3) Estaba en un cubículo u oficina aparte donde no podría escuchar
 - a) No sabe
 - b) No contesta
 - c) No aplica

Tratando de evaluar qué tan justo fue el proceso, ¿qué tan justo diría usted que fue...?

	Totalmente justo	Muy justo	Poco justo	Nada justo	NS	NC	NA
a) Las audiencias previas a la sentencia	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]
b) Su sentencia	[4]	[3]	[2]	[1]	[a]	[b]	[c]

CANASTA DE INDICADORES EN POBLACIONES VULNERABLES

Tal y como lo hemos hecho en cada capítulo, proponemos que los indicadores se construyan de forma que permitan distinguir entre grupos en situación de vulnerabilidad. Para lograrlo, será indispensable incluir variables específicas en las encuestas como: sexo, edad, condición de identificación como indígena, población LGBT, población que se identifique con alguna discapacidad, entre otras. En este sentido, es importante recordar que “la no discriminación es una condición necesaria para que los grupos en situación de vulnerabilidad puedan acceder a los derechos”, como expuso la Ministra Olga Sánchez Cordero recientemente²¹⁷.

La canasta de indicadores propuesta en este capítulo coloca la percepción de los ciudadanos en el centro.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA CANASTA DE INDICADORES

Los aspectos referentes a la impartición de justicia se pueden medir desde distintas ópticas. De esta manera —y en contraste con lo que se propone en este capítulo, que se centra en la experiencia de los usuarios—, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) mide el avance en la implementación del sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral en las entidades federativas a través de una metodología basada en insumos²¹⁸. De forma similar, el Inegi, utiliza censos de gobierno de procuración e impartición de justicia que

contemplan la recolección de datos vinculados con la infraestructura, el personal, los trámites atendidos, el número de procesos, el número de sentencias, etc.²¹⁹, dejando fuera la experiencia y la relación que los usuarios del sistema entablan con dichos conceptos.

Por su parte, el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) ha evaluado los condicionantes de la implementación de la reforma procesal penal; es decir, las circunstancias necesarias para que las instituciones del sistema de justicia tengan un buen desempeño y generen mejores resultados²²⁰. Dichos condicionantes son: coordinación y flujos de información entre dependencias clave, simetría institucional, ritmos de implementación y recursos.

También hay quienes utilizan métodos que combinan aspectos de insumos, procesos y percepciones. Por citar un ejemplo, a nivel internacional, en 2008 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) elaboró un informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, entre los que incluyeron el derecho a un juicio justo²²¹. En este modelo, incluían indicadores estructurales como la fecha de entrada en vigor y la cobertura de la legislación relevante para un juicio justo, o el número de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción y protección de derechos afines a un juicio justo. Dicho modelo también incluía indicadores de proceso, como las quejas recibidas sobre el derecho a un juicio justo que fueron investigadas, o la proporción de jueces, fiscales, abogados, etc., que estaban capacitados en materia de derechos humanos; y finalmente, contemplaba indicadores de resultado, como las tasas de condena por tipo de delito, las características de las víctimas y de los perpetradores,

²¹⁷ SCJN. “Participación de la Señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Conferencia organizada por el Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 18 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Lists/MinistraOlgaCV/Attachments/572/IMPARCIALIDAD%20CONTRA%20DISCRIMINACION%20C3%93N.pdf> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

²¹⁸ Ver: Setec, “Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas”, 9 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).

²¹⁹ Ver: Inegi. “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2015/default.aspx> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).

²²⁰ CIDAC, *Hallazgos 2015: Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal* (2016), p. 81.

²²¹ ONU, “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

y los casos reportados de detención arbitraria y tasas de reincidencia²²².

Un segundo ejemplo sobre modelos de medición de la calidad de un proceso penal que combinan diferentes tipos de indicadores lo encontramos en los trabajos de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ)²²³. Esta Comisión ha reconocido que se deben monitorear y evaluar aspectos referentes a insumos —como infraestructura, recursos humanos o programas implementados—, así como elementos sobre la perspectiva de los usuarios. Al respecto, argumentan que contar con usuarios satisfechos refleja un alto nivel de calidad de la justicia, así como un sistema confiable y legítimo.

Ahora bien, la principal ventaja que tiene la canasta de indicadores propuesta en el presente capítulo es que pone en el centro de la evaluación de la justicia a los ciudadanos que hacen uso de ésta. Por las razones expuestas en cada uno de los rubros, pensamos que contar con un grupo de medidas de la percepción de los usuarios, nos brinda una visión más amplia sobre la forma en que se imparte la justicia, que la obtenida mediante la tendencia metodológica más común que la evalúa a partir de indicadores de insumo, datos sobre normatividad, infraestructura, etc. Dicho enfoque nos permite, además, detectar las posibles deficiencias y áreas de mejora dentro del proceso, más allá de las que pudieran conjeturarse a partir de la información proporcionada por los órganos oficiales.

Una segunda ventaja de la presente propuesta metodológica es que, más allá de centrarse en un solo criterio de medición, se fundamenta en una canasta de indicadores tendientes a medir los niveles de justicia dentro de un proceso justo. Esto implica reconocer que la calidad de un proceso penal no puede evaluarse exclusivamente mediante la aplicación y análisis de un solo dato, sino que requiere de un conjunto de indicadores que se complementen entre sí, —de la misma manera que la canasta de indicadores para medir la prisión preventiva descrita en el capítulo anterior.

A pesar de las ventajas que ofrecen los indicadores sugeridos y sustentados en las encuestas de percepción, debemos reconocer que éstos también presentan algunas desventajas, vinculadas en su mayoría, con la disponibilidad y la naturaleza de los datos existentes.

Una primera desventaja es que aún no tenemos la información que se requiere para la construcción de los indicadores propuestos. Esto se debe a que las encuestas que arrojan datos útiles para medir la calidad del juicio sólo se han aplicado en algunas entidades: el Estado de México, el Distrito Federal y Morelos; así como en centros penitenciarios federales (con las encuestas realizadas por el CIDE). En ese sentido, la primera medida que debería llevarse a cabo es ampliar la cobertura de dichas encuestas al resto de las entidades federativas, para obtener una base de datos integral que permita analizar el fenómeno en su totalidad. Afortunadamente, esta posibilidad está a la vuelta de la esquina: la creación de una Encuesta Nacional a Población en Reclusión se encuentra ya en el Dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal que fue aprobado por la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2016 y turnado a la Cámara de Diputados para su discusión y posible aprobación.

La creación de una Encuesta Nacional a Población en Reclusión se encuentra prevista en el Dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Sin embargo, una segunda desventaja es que las encuestas disponibles y las que pudieran generarse en el corto plazo se enfocan únicamente en la población privada de la libertad que cuenta con una sentencia condenatoria, por lo que no contempla a las personas en prisión preventiva y al resto de la población que transitó por el sistema de justicia (es decir, las personas imputadas por algún delito que nunca llegaron a prisión), ofreciendo una muestra incompleta de la población

²²² Los indicadores de derechos humanos deben seguir los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, como explica la OACNUDH, por lo que deben ser: pertinentes y fiables (R), independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados (I), globales y útiles desde una escala general, aunque también susceptibles de ser contextualizados y desglosados (G), centrados en las normas de derechos humanos y ancladas en el marco normativo de derechos humanos (H), transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo (T), así como simples y específicos (S). Ver: OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación* (Nueva York: OACNUDH, 2012), p. 56. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015).

²²³ European Commission for Efficiency of Justice (CEPEJ), "Checklist for promoting the quality of justice and the courts" (2008), p.4. Disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

susceptible de ser encuestada, sesgando la posibilidad de emitir conclusiones globales sobre los niveles de la justicia en los procesos en su totalidad.

Finalmente, una tercera desventaja es que ni las encuestas disponibles ni los indicadores propuestos en este capítulo toman en cuenta la perspectiva de las víctimas o del público en general, cuya percepción de los hechos podría enriquecer las conjeturas derivadas del estudio que se sugiere desarrollar. Por tal motivo, para evitar que la medición tenga un sesgo, resulta necesario ampliar la información disponible. En este sentido, se podrían realizar encuestas que capturaran la percepción de las víctimas sobre diversos componentes de la calidad del proceso penal, así como la opinión de los observadores externos, o incluso del público en general, sobre el mismo tema.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Más allá de realizar recomendaciones sobre cómo mejorar la calidad de los procesos penales en general y de sus distintos componentes en particular, y sobre cómo garantizar que sean más justos, en esta sección queremos enfocarnos en cómo medir mejor los conceptos asociados a un proceso penal justo. Tal y como se mencionó a lo largo del presente capítulo, dichos conceptos son el respeto —o el derecho a no ser torturado—, la voz —o el derecho a una defensa legal adecuada—, y la neutralidad —o el derecho a contar con un juez imparcial. Como se ha señalado, en México se han llevado a cabo diferentes ejercicios tendientes a medir la efectividad y la calidad de estos conceptos, a partir de bases de datos y metodologías con un nivel de cobertura parcial. Así pues, es necesario contar con una Encuesta Nacional a Población en Reclusión que incluya los indicadores aludidos y que nos ayude a sistematizar la información sobre la experiencia de las personas privadas de la libertad, ya sea que cuenten con una sentencia o que sigan en proceso. Por tal motivo, recomendamos la adopción de la Ley Nacional de Ejecución Penal —que como ya se ha mencionado ya fue aprobada por la Cámara de Senadores, pero estará en discusión en la Cámara de Diputados en el siguiente periodo ordinario de sesiones—, toda vez que haría posible la obtención de datos que ayuden a realizar un diagnóstico sobre el estado actual de los procesos penales en nuestro país. En este sentido, para poder llevar a cabo la evaluación del sistema de justicia a través de la percepción de las víctimas y del público en general, será necesario generar instrumentos y medidas que hagan posible la realización de dicho proyecto.

CONCLUSIONES

Como se ha argumentado a lo largo de este capítulo, existen al menos tres elementos esenciales con los que debe contar un proceso para poder considerarse justo: respeto, voz y neutralidad —los cuales, junto con el concepto de confianza, coinciden en sustancia con la teoría de justicia procedimental desarrollada por Tom Tyler. A su vez, como se ha hecho notar, cada uno de estos elementos tiene un referente legal muy claro que forma parte de los derechos reconocidos en los diferentes tratados internacionales que México ha suscrito, así como en la legislación nacional, reforzando su carácter vinculatorio, como son: el derecho a no ser torturado, el derecho a una defensa legal efectiva, y el derecho a contar con un juez imparcial.

De esta manera, propusimos utilizar indicadores basados en la percepción de las personas acusadas de un delito porque queremos privilegiar la experiencia de los usuarios del sistema de justicia como un parámetro para evaluar la calidad de la justicia.

Finalmente, es importante destacar que una percepción positiva sobre los niveles de justicia de un proceso, mejorará la respuesta de los ciudadanos ante cualquier decisión emitida por el sistema y elevará su confianza en el mismo, fortaleciendo los círculos virtuosos de los que se habló en el capítulo referente a la Confianza.

7. CÁRCEL DIGNA Y SEGURA²²⁴

JUSTIFICACIÓN DEL INDICADOR

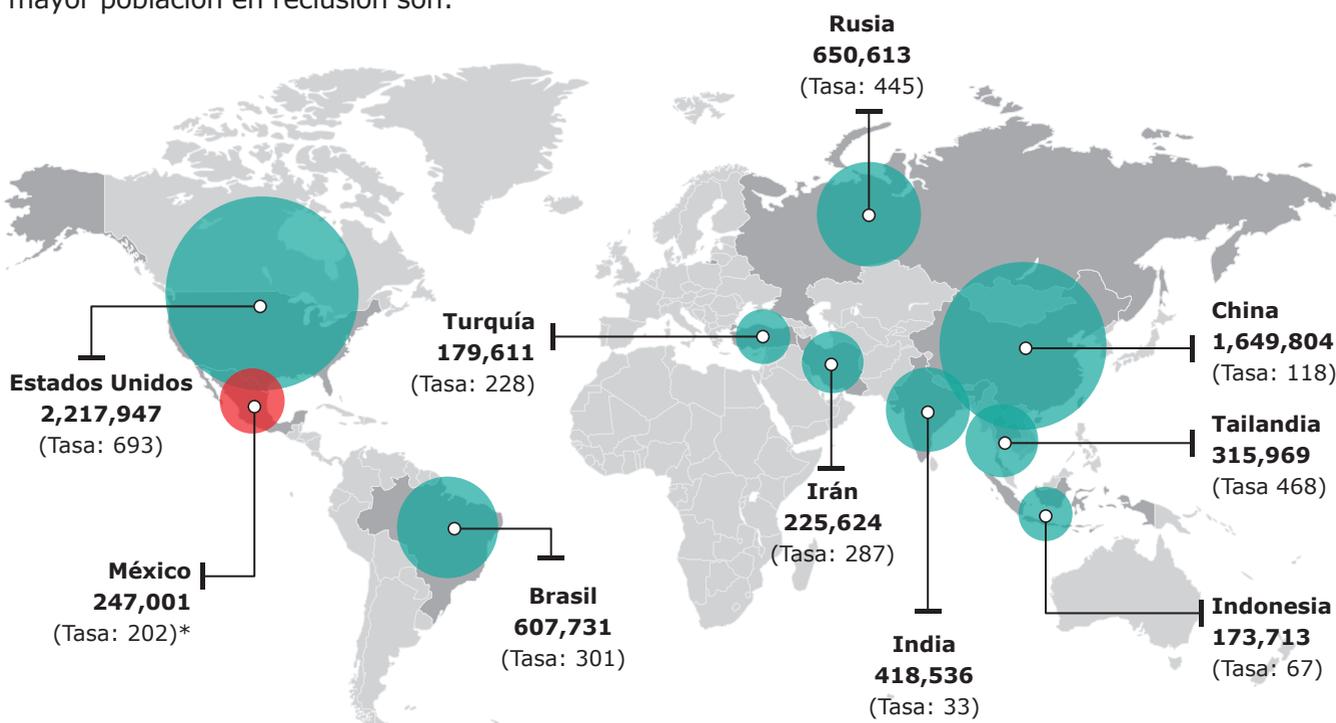
Para finalizar este documento sobre medición de la calidad del sistema de justicia penal en México desde la perspectiva de los usuarios, proponemos un indicador que evalúe la calidad de los centros penitenciarios en nuestro país.

Sabemos que hay cerca de 250 mil personas que actualmente se encuentran privadas de la libertad en

México²²⁵ —con lo cual el país ocupa la séptima posición a nivel internacional en población penitenciaria adulta, como se resalta en la **Figura 7.1**. De hecho, las cárceles concentran a la gran mayoría de quienes cumplen una condena por la comisión de un delito, ya que en México rara vez se utilizan sanciones alternativas²²⁶. Además, los centros penitenciarios alojan a un importante número de personas que se encuentran en espera de un juicio (más de 100 mil individuos)²²⁷. Entender las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad permite

Figura 7.1. Diez países con mayor población penitenciaria, 2016

De acuerdo con la organización *International Centre for Prison Studies* (2016), los 10 países con mayor población en reclusión son:



Fuente: ICPS, 2016 (consultado el 19 de abril de 2016).

*El dato de México se obtuvo directamente de los cuadernos estadísticos de la Secretaría de Gobernación por ser el más actualizado (correspondiente a enero de 2016). La población corresponde a la proyección de Conapo para 2016.

Nota: Tasa= tasa por c/100 mil habitantes

²²⁴ Agradecemos los comentarios de Miguel Sarre, profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), los cuales fueron clave para reforzar el contenido de este capítulo.

²²⁵ Segob, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, enero de 2016. La población penitenciaria adulta para enero de 2016 ascendió a 247 mil 001 personas. Esta cifra se desagrega de la siguiente forma: 199 mil 532 internos del fuero común y 47 mil 469 del fuero federal. Cabe destacar que esta cifra sólo toma en cuenta a la población adulta.

²²⁶ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿Para qué?* (2013).

²²⁷ Específicamente, son 102 mil 253 personas privadas de la libertad quienes esperan una sentencia, de acuerdo con datos de Segob, para enero de 2016.

agregar piezas al rompecabezas que busca analizar la experiencia de los usuarios del sistema de justicia.

Partimos de la premisa de que las cárceles son una pieza fundamental del sistema de justicia penal porque la pérdida de la libertad o la amenaza de perder la libertad es un aspecto que distingue a la justicia penal de otros procesos de justicia. Por tanto, evaluar las condiciones de nuestros centros de privación de la libertad es una tarea esencial para llevar a cabo nuestro objetivo de medir la calidad de la justicia penal.

En este capítulo proponemos medir las condiciones de nuestras prisiones bajo los criterios de dignidad y seguridad. La idea detrás de esta medición es que un sistema de justicia de calidad debe garantizar que las personas que son privadas de su libertad, sea por enfrentar un juicio en prisión preventiva o por cumplir una sentencia condenatoria, gocen de respeto a sus derechos. De forma paralela, las prisiones deben ser espacios seguros, es decir, deben garantizar la integridad física de los internos, prevenir riñas, suicidios u homicidios, pero también deben lograr que se eviten fugas y motines.

En este contexto, vale la pena reflexionar sobre la forma en que evolucionaron los objetivos que ha perseguido la prisión, tanto en el mundo como en México, y la progresiva toma de conciencia sobre los derechos de las personas privadas de libertad que acompañó este movimiento.

En 1780, Jeremy Bentham identificó tres funciones u objetivos de la cárcel: incapacitación, rehabilitación y disuasión. La incapacitación busca evitar que la persona sancionada pueda seguir cometiendo delitos. La rehabilitación significa quitarle a esa persona, por medio de algún tratamiento, el deseo de cometer más delitos. La disuasión trata de evitar que se cometan más hechos delictivos causando temor por las consecuencias que podrían derivar de los mismos²²⁸. Estos conceptos han marcado la discusión en torno al papel del sistema penitenciario desde entonces²²⁹.

Por ejemplo, en Estados Unidos la cárcel fue vista durante gran parte del siglo XX como un medio para rehabilitar, hasta las décadas de 1960 y 1970, cuando no se encontró evidencia de que el sistema penitenciario tuviera un efecto “curativo”. Se sustituyó entonces este objetivo por el de incapacitación²³⁰.

Recientemente, la Organización de las Naciones Unidas aprobó las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (2015) —también conocidas como Reglas Mandela—, que actualizaron unos preceptos en la materia, originalmente establecidos en 1955. Una de las novedades incluidas en las Reglas Mandela consiste en reconocer que “los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia”²³¹. Para cumplir ese propósito, estas Reglas estipulan que deben existir programas, actividades y servicios de educación, formación profesional, trabajo, salud y deporte para garantizar la reinserción de los ex reclusos a la sociedad, “de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo”²³².

En México también el papel del sistema penitenciario ha evolucionado a lo largo del tiempo. Si bien originalmente el objetivo constitucional de la cárcel en México era la “regeneración” del delincuente (entre 1917 y 1965), y luego su “readaptación social” (entre 1965 y 2008), a partir de las reformas de seguridad y justicia de 2008 y de derechos humanos de 2011, el propósito del sistema penitenciario consiste hoy en lograr la reinserción social del sentenciado y procurar que no vuelva a delinquir. Para conseguirlo, el sistema debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, de la capacitación profesional, de la educación, de la salud y del deporte²³³. El cambio de paradigma de los conceptos de readaptación a reinserción elimina la pretensión curativa de la cárcel para considerar a la persona sentenciada como alguien sujeto a derechos y obligaciones²³⁴.

²²⁸ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), 396.

²²⁹ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿Para qué?* (México: México Evalúa, 2013).

²³⁰ Franklin E. Zimring y Gordon Hawkins, *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

²³¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela), E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, regla 4.

²³² Ídem.

²³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 18.

²³⁴ Miguel Sarre, *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008* (México: 2010), 7.

Como sociedad democrática elegimos las reglas a las que deseamos comprometernos. Sin embargo, a pesar de que la Constitución²³⁵ reconoce que el respeto a los derechos humanos debe ser el corazón del sistema penitenciario, actualmente las prisiones en México son “espacios donde la corrupción, la extorsión, el abuso, la arbitrariedad, la desatención, la impunidad, así como el desprecio y maltrato generalizado hacia las internas e internos, son las notas comunes y características”²³⁶. Existe entonces una frontera muy frágil entre los delitos que el sistema penitenciario busca castigar y los delitos que las mismas autoridades cometen contra las personas privadas de la libertad.

Como se detallará más adelante, uno de los retos que enfrentan muchos internos es la sobrepoblación de las cárceles mexicanas, derivada en parte de una escasa implementación de sanciones alternativas, combinada con el abuso del recurso de prisión preventiva. Por otra parte, la calidad de los servicios que reciben los internos es baja y las condiciones de vida son degradantes, lo cual dificulta su reinserción social. Por ejemplo, las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad —ya sean sentenciadas o en prisión preventiva— ocurren de forma cotidiana. Además, los protocolos del uso de la fuerza y de prevención de la violencia, así como los procedimientos para la atención de casos de tortura y/o maltrato, suelen ser insuficientes e incluso inexistentes. Finalmente, existe evidencia de que el personal de seguridad y custodia en las prisiones es insuficiente y no está debidamente capacitado ni bien remunerado²³⁷. En resumen, aún queda mucho trabajo para lograr que las cárceles en México sean espacios dignos y seguros.

Entender cómo los ciudadanos viven la sanción de la cárcel también es importante por los costos sociales que involucra. Aparte del gasto directo que el sistema penitenciario representa para el Estado, es importante

resaltar los costos que las personas privadas de la libertad, así como sus familiares y amigos, tienen que asumir como parte de las erogaciones asociadas a la vida en reclusión. Éstos incluyen costos evidentes como la pérdida del ingreso que el interno solía obtener cuando estaba fuera de la cárcel y la necesidad de pagar por bienes básicos en prisión, pero también abarcan costos menos visibles asociados a la corrupción y a la inseguridad que permean las cárceles, como lo son los pagos ilegales a autoridades penitenciarias por obtener ciertos beneficios o la compra de protección pagada directamente a otros internos. A los gastos anteriores se suman costos sociales como el efecto emocional o el impacto que el encarcelamiento puede tener en la vida de los internos y en la de sus familiares o amigos²³⁸. Las consecuencias pueden ser de largo plazo, porque parte de quienes hoy se encuentran privados de la libertad saldrán de prisión y haber vivido bajo condiciones que violan sus derechos puede tener consecuencias negativas como depresión, dificultad para interactuar con otros y comportamiento violento, como se ha documentado, por ejemplo, en casos de aislamiento penitenciario²³⁹.

En México, a partir de la reforma de 2011, el artículo 18 constitucional dicta que el sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos.

Por todas estas razones, creemos importante medir la calidad de nuestras cárceles y evaluar la forma en que logran el balance entre el respeto a los derechos humanos y su misión de sancionar.

Como explicaremos en la siguiente sección, nuestra medición se basa en la experiencia de una parte importante de los usuarios del sistema de justicia penal, de forma específica, a quienes se encuentran privados

²³⁵ Así, a partir de la reforma constitucional de 2011, el **artículo 1** dicta que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”, y el **artículo 18** establece que: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir (...)”.

²³⁶ CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2013. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP_2013.pdf (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

²³⁷ Ver: CNDH, DNSP 2011-2015.

²³⁸ Catalina Pérez Correa, “Las mujeres invisibles: Los verdaderos costos de la prisión”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

²³⁹ Barack Obama, “Why we must rethink solitary confinement”, *Washington Post*, 25 de enero de 2016. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/barack-obama-why-we-must-rethink-solitary-confinement/2016/01/25/29a361f2-c384-11e5-8965-0607e0e265ce_story.html?postshare=8181454541703150&tid=ss_tw-bottom (Fecha de consulta: 5 de febrero de 2016).

de su libertad, ya sea en espera de una condena o cumpliendo una sentencia por la comisión de un delito. Para ello, utilizamos el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) año con año. Éste es un indicador de resultado, pues las condiciones de seguridad y respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad reflejan el impacto de los procesos y las acciones llevadas a cabo por las autoridades en este ámbito. Como se detalla más adelante, enfocaremos nuestro análisis en la evaluación de los centros estatales —dejando fuera, de esta manera, a los centros federales y militares— con el objetivo de poder elaborar una clasificación de las entidades federativas.

• Disposiciones legales relacionadas con la cárcel digna y segura

Más allá de los propósitos teóricos de la cárcel, es importante que en su corazón esté el respeto a los derechos humanos de los internos, tanto de las personas procesadas como de las personas sentenciadas. Estos derechos son detallados en los siguientes instrumentos internacionales: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948), las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (ONU, 1955), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad —también conocidas como las Reglas de Tokio (ONU, 1990)—, así como las Reglas para el Tratamiento de las Reclusas —Reglas de Bangkok (ONU, 2011)—, y más recientemente, en las Reglas Mandela (ONU, 2015), entre otros²⁴⁰.

A grandes rasgos, estas condiciones mínimas de respeto a los derechos humanos de los internos incluyen recibir un trato digno—exento de malos tratos y tortura—, tener contacto con el mundo exterior —por correspondencia, telecomunicaciones y visitas—, tener acceso a instalaciones suficientes y en buenas condiciones, que cumplan con normas de higiene, suficiente iluminación y ventilación, así como con artículos de aseo y de uso cotidiano, una alimentación de buena calidad, agua potable, servicios de salud, educación, trabajo, capacitación laboral y deporte. Adicionalmente, los internos deben ser separados por categorías, según su sexo y su edad, sus antecedentes penales y los motivos de su detención. Finalmente, el centro de privación de la libertad

debe contar con un registro para cada persona detenida, protocolos para la prevención de conflictos y mecanismos para comunicar quejas.

Estas reglas se deben aplicar de forma imparcial, sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen o cualquier otra situación, y se deben adoptar medidas para la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad con necesidades especiales.

En otras palabras, tal como se explica en las Reglas Mandela, todas las personas privadas de la libertad deberán ser tratadas “con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuantos seres humanos” (Regla 1). Asimismo, es importante subrayar que en las cárceles se debe velar en todo momento “por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes” (Regla 1). Dicho de otra forma, lo mínimo que se puede esperar es que las cárceles sean espacios dignos y seguros.

En México, a partir de la reforma de 2011, el artículo 18 constitucional dicta que el sistema penitenciario debe organizarse sobre la base del respeto a los derechos humanos. Asimismo, el artículo 1 enuncia que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Esto significa que en las cárceles se deben garantizar condiciones de vida dignas para todos los internos —tanto personas procesadas como personas sentenciadas.

MEDICIÓN DEL CONCEPTO DE CÁRCEL DIGNA Y SEGURA A TRAVÉS DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA DE LA CNDH

Para este capítulo, retomamos la evaluación que hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por medio del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) para medir el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como la gobernabilidad de las cárceles²⁴¹. Este instrumento es especialmente relevante en el contexto de la discusión en torno a la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), que fue aprobada por el Pleno del Senado y turnada a la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2016 para su discusión en el

²⁴⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (Nueva York: ONU, 2007).

²⁴¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, 21 de abril de 2016. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-26-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

siguiente periodo de sesiones, ya que permitirá analizar los efectos de dicha ley, en caso de aprobarse²⁴².

El DNSP se lleva a cabo a partir de visitas y recorridos de supervisión en una muestra de los centros penitenciarios más poblados del país, durante los cuales también se realizan entrevistas con el titular de la prisión, con los responsables de áreas técnicas, con personal de seguridad y custodia, así como con internos. La evaluación incluye aspectos que van desde infraestructura, equipamiento y suficiencia de personal, hasta violencia al interior de los centros penitenciarios, y está basada en la observación del personal de la CNDH y en las percepciones tanto de los reclusos como del personal que labora en dichos centros.

El DNSP se aplica en centros penitenciarios estatales, federales y militares. En este texto se utilizarán las evaluaciones relativas a los centros estatales con el fin de elaborar una clasificación de las entidades federativas. Es importante señalar que un limitante del DNSP es que hasta la fecha no abarca las Comunidades para adolescentes en conflicto con la ley —aunque la CNDH ha emitido dos informes especiales, el último en 2015, para plantear su “enorme preocupación por las deficientes condiciones de internamiento” de los mismos.

En el marco del DNSP, la CNDH ha calificado y clasificado los estados y sus centros penitenciarios a partir de la medición de varios aspectos. Entre 2006 y 2010, utilizó una clasificación basada en ocho rubros, pero a partir de 2011 se modificó la forma de catalogar los indicadores, por lo que ahora utiliza cinco categorías. Cabe destacar que en general ambas clasificaciones incluyen categorías similares. El cambio en la metodología responde, en parte, a la reforma de derechos humanos del mismo año, así como a la publicación de las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas*, también conocidas como *Reglas de Bangkok* (2011), en las que se reconoce que las mujeres son un grupo con necesidades especiales en el sistema penitenciario.

La clasificación estatal que se presenta en este capítulo estatal toma en cuenta los resultados del DNSP entre 2011 y 2015 —para ser consistentes con el resto de los indicadores presentados en este documento, y por tratarse de los datos referentes a la última metodología utilizada por la CNDH²⁴³.

Los cinco rubros que se evalúan en el DNSP entre 2011 y 2015 son: condiciones de gobernabilidad, aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, aspectos que garantizan una estancia digna, reinserción social de la persona en reclusión y grupos de internos con requerimientos específicos²⁴⁴.

El primer rubro, sobre los aspectos que garantizan la integridad física y moral de la persona en reclusión, toma en cuenta el número de internos en relación con la capacidad instalada de las cárceles, los servicios para los internos, la prevención y atención de incidentes violentos, los casos de tortura y/o maltrato, así como la atención que reciben las personas en reclusión en condiciones de aislamiento.

Los aspectos que garantizan una estancia digna (rubro 2) corresponden a la existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento, incluyendo dormitorios, comedores, patio, área médica, talleres, áreas deportivas, áreas de visita, etc.

Las condiciones de gobernabilidad (rubro 3) se refieren a la normatividad que rige al centro, la cual va desde procedimientos para traslados de internos hasta procedimientos sobre el uso de la fuerza. También incluyen datos sobre la suficiencia del personal de seguridad y custodia, la capacitación del mismo, así como la ausencia (o presencia) de actividades ilícitas y cobros, es decir, de extorsión y sobornos.

En el rubro 4, relativo a la reinserción social de la persona en reclusión, el personal de la CNDH evalúa aspectos relacionados con el expediente técnico y jurídico de cada interno, la clasificación criminológica de los mismos, la separación entre personas procesadas y personas sentenciadas, así como actividades propias para la reinserción social de acuerdo con el artículo 18 constitucional: trabajo, capacitación laboral, educación, deporte y vinculación del interno con la sociedad, la cual incluye visitas y otros tipos de comunicación.

Finalmente, el apartado referente a los grupos de internos con requerimientos específicos (rubro 5) incluye temas como atención médica especial, acceso en igualdad de condiciones a los servicios del centro, registro, y medidas para evitar el trato discriminatorio. Se divide en siete categorías: mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, internos que viven con VIH/SIDA, homosexuales, así como internos con adicciones.

²⁴² Layda Negrete y Leslie Solís, “Tres razones para aprobar la Ley Nacional de Ejecución Penal”, *Animal Político*, 29 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

²⁴³ Para más información sobre la metodología del DNSP, ver: CNDH, Pronunciamiento: Supervisión Penitenciaria (2016). Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento_20160316.pdf (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

²⁴⁴ Entre 2006 y 2010 se evaluaron ocho rubros: la integridad física y moral de los internos, una estancia digna y segura, el mantenimiento del orden y la aplicación de sanciones, el desarrollo de actividades productivas y educativas, la vinculación social del interno, así como los derechos humanos relacionados con la situación jurídica de los internos y los relativos a los grupos especiales o vulnerables dentro de los centros penitenciarios.

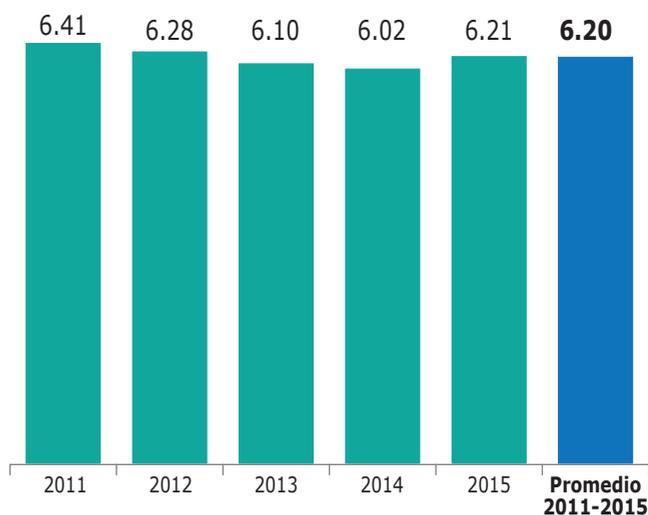
Cabe destacar que cada rubro se divide en sub-rubros y éstos, a su vez, se construyen a partir de varios indicadores específicos²⁴⁵ que se califican en una escala del 0 al 10, donde 0 es el mínimo y 10 representa la mejor situación. Por cuestiones de espacio, este documento no detalla cada sub-rubro: estos datos se pueden consultar en la página de internet de la CNDH.

Resulta claro que cada centro de reclusión presenta contextos distintos, por lo que se requieren soluciones diferenciadas dependiendo de los problemas que enfrenten. Consideramos entonces que el DNSP es un buen instrumento para que los tomadores de decisiones evalúen los retos de los centros penitenciarios del país, y así busquen estrategias específicas para mejorar la realidad de las cárceles.

TENDENCIA NACIONAL DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA

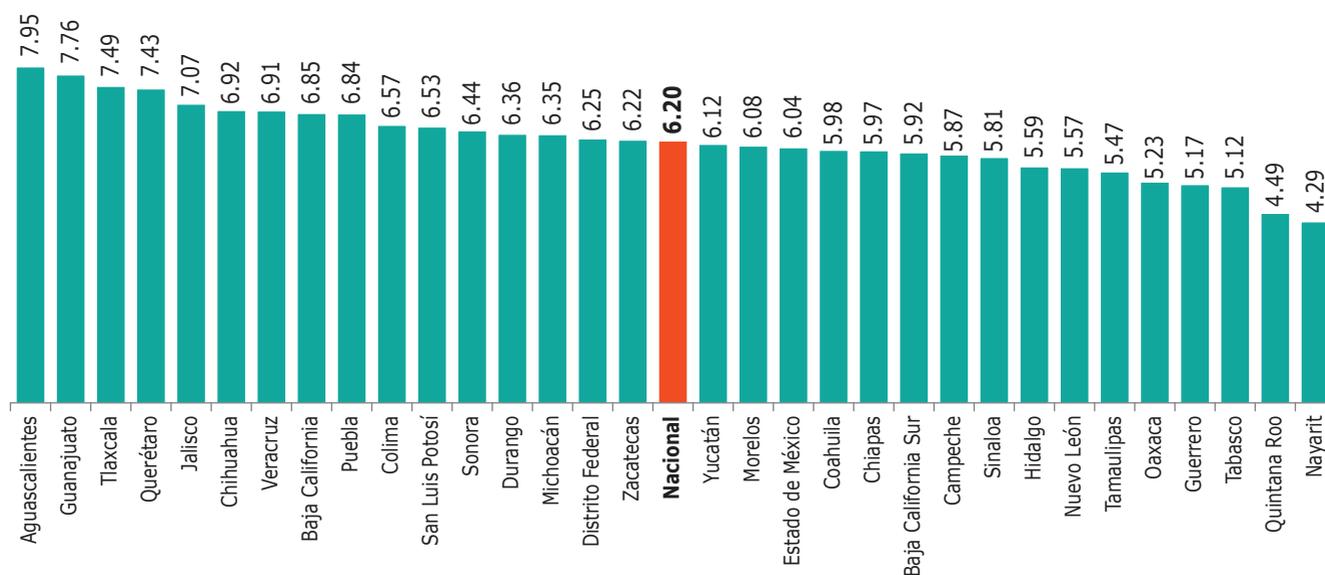
Entre 2011 y 2015, la calificación a nivel nacional obtenida en el marco del DNSP sobre el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad en los centros de privación de libertad ha sido apenas superior a 6. Entre 2011 y 2014 dicha calificación siguió una ligera, pero constante, tendencia a la baja, aunque para 2015 se registró un leve aumento.

Figura 7.2. Evolución en el tiempo del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria a nivel nacional, (2011-2015)



Fuente: México Evalúa con base en el DNSP 2011-2014, CNDH.

Figura 7.3. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria a nivel estatal (promedio 2011-2015)



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2011-2015, CNDH.

²⁴⁵ Por ejemplo, el rubro 1 sobre aspectos que garantizan la integridad física y moral de los internos, se divide en 9 sub-rubros: número de internos en relación con la capacidad instalada del centro, distribución de los internos, separación entre hombres y mujeres en centros con población mixta, servicios para mantener la salud de los internos, supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular, prevención y atención de incidentes violentos, casos de tortura y/o maltrato, remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos, así como atención a internos en condiciones de aislamiento. A su vez, cada sub-rubro se divide en un grupo de indicadores específicos. Por ejemplo, la categoría sobre tortura y/o maltrato incluye el número de casos, el registro de los mismos, el procedimiento para la atención en casos de tortura y/o maltrato, la protección de la integridad de la víctima, la denuncia ante el MP, las acciones para la prevención de la tortura y/o maltrato, así como incidencia de casos de acoso sexual.

COMPARACIÓN DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

El DNSP presenta una variación importante entre entidades federativas. Entre 2011 y 2015, los estados con el sistema penitenciario mejor evaluado por la CNDH fueron Aguascalientes (7.95), Guanajuato (7.76) y Tlaxcala (7.49). Esta situación contrasta con el promedio nacional de 6.20, y más todavía con las entidades con las calificaciones más bajas: Nayarit (4.29), Quintana Roo (4.49) y Tabasco (5.12).

EVALUACIÓN EN EL TIEMPO DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA EN ENTIDADES FEDERALES

Como ya se mencionó, un hallazgo importante es que la calificación del DNSP bajó de forma consecutiva entre 2011 y 2014 a nivel nacional: 6.41, 6.28, 6.10 y 6.02, aunque para 2015 subió a 6.21. Cuando se analiza la evolución de la calificación a nivel estatal se observa que entre 2011 y 2015 el DNSP empeoró en 23 entidades. Los descensos más fuertes ocurrieron en Hidalgo (de 6.37 a 5.01), Baja California Sur (de 6.61 a 5.47), y Chiapas (de 6.36 a 5.27). Por otro lado, las entidades donde se registraron mayores aumentos en la calificación del DNSP en el periodo observado son Coahuila (de 5.21 a 7.20), Baja California (de 6.56 a 7.42) y el Distrito Federal (de 5.99 a 6.84). Cabe destacar que la calificación del DNSP para Aguascalientes disminuyó entre 2011 y 2015 —tal como se puede apreciar en la siguiente tabla—, aunque esta entidad siempre se ha encontrado entre las primeras dos posiciones a nivel nacional. A continuación se presentan los datos desagregados por estado entre 2011 y 2015. (**Figura 7.4**)

También se registran variaciones importantes entre centros penitenciarios. Por ejemplo, de acuerdo con el DNSP de 2015, la diferencia de calificación entre el centro mejor calificado y el peor es de casi el doble. Por un lado se encuentra la Penitenciaría Modelo Dr. Guillermo Colín Sánchez, en el Estado de México (con 8.50) y en el otro extremo se encuentra la Cárcel Municipal de Bahía de Banderas, en Nayarit (con 3.79). También llama la atención que de los cinco centros peor calificados, dos se encuentran en Quintana Roo y otros dos en Nayarit.

Más allá de la calificación del DNSP en general, resulta interesante analizar algunos indicadores individuales. De acuerdo con la CNDH, en los 130 centros penitenciarios visitados en 2015 (el análisis más reciente), los problemas más recurrentes eran que no existía separación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes (en 104

Figura 7.4. Evolución en el tiempo del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria a nivel estatal (2011-2015)

	2011	2012	2013	2014	2015
Nacional	6.41	6.28	6.10	6.02	6.21
Aguascalientes	8.47	8.07	7.89	7.57	7.75
Baja California	6.56	6.28	6.75	7.23	7.42
Baja California Sur	6.61	6.03	6.01	5.49	5.47
Campeche	6.36	5.51	5.96	5.57	5.93
Coahuila	5.21	6.01	5.17	6.30	7.20
Colima	6.65	7.01	6.74	6.55	5.92
Chiapas	6.36	6.04	6.19	6.00	5.27
Chihuahua	7.08	7.04	6.31	6.77	7.38
DF	5.99	5.91	5.98	6.55	6.84
Durango	6.63	6.21	6.44	6.40	6.14
Guanajuato	7.89	7.75	7.54	7.59	8.02
Guerrero	5.13	5.92	4.80	5.01	4.99
Hidalgo	6.37	5.76	5.44	5.37	5.01
Jalisco	7.54	7.22	7.00	6.67	6.90
Estado de México	5.89	5.60	5.98	6.01	6.73
Michoacán	6.77	6.47	6.42	5.88	6.21
Morelos	6.44	6.23	5.91	5.49	6.34
Nayarit	4.57	4.70	4.10	3.97	4.11
Nuevo León	5.77	5.81	5.39	5.20	5.66
Oaxaca	5.15	5.17	5.10	5.09	5.63
Puebla	6.99	6.81	6.84	6.84	6.74
Querétaro	7.79	7.49	7.41	7.34	7.12
Quintana Roo	5.44	4.89	4.04	3.66	4.43
San Luis Potosí	6.84	6.59	6.60	6.12	6.51
Sinaloa	6.14	6.14	5.83	5.28	5.65
Sonora	6.79	6.75	5.93	6.34	6.37
Tabasco	4.86	5.70	5.08	4.89	5.06
Tamaulipas	5.88	5.67	5.37	5.14	5.29
Tlaxcala	7.80	7.32	7.62	7.37	7.34
Veracruz	6.60	7.00	7.19	6.93	6.82
Yucatán	6.13	6.31	5.80	6.00	6.37
Zacatecas	6.51	5.70	6.47	6.04	6.38

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2011-2015, CNDH.

Figura 7.5. Centros con mayor y menor calificación en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015

Centros con mayor promedio en el DNSP 2015



Centros con menor promedio en el DNSP 2015



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2015, CNDH.

casos), el personal de seguridad y custodia era insuficiente, además de que no contaba con el equipo necesario para realizar su trabajo (95), y no existían procedimientos para presentar quejas (94). Adicionalmente, se identificaron insuficientes actividades laborales y de capacitación (92), deficiencia en la prevención de probables violaciones a derechos humanos (91), así como falta de acciones para prevenir y atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines (86). De igual manera se detectaron condiciones de autogobierno en 71 centros penitenciarios, distribuidos en todas las entidades excepto Aguascalientes, Baja California, Guanajuato y Tlaxcala. Las situaciones de autogobierno son consecuencia, entre otras cosas, de un "deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos dentro de los centros, en relación a la seguridad, a

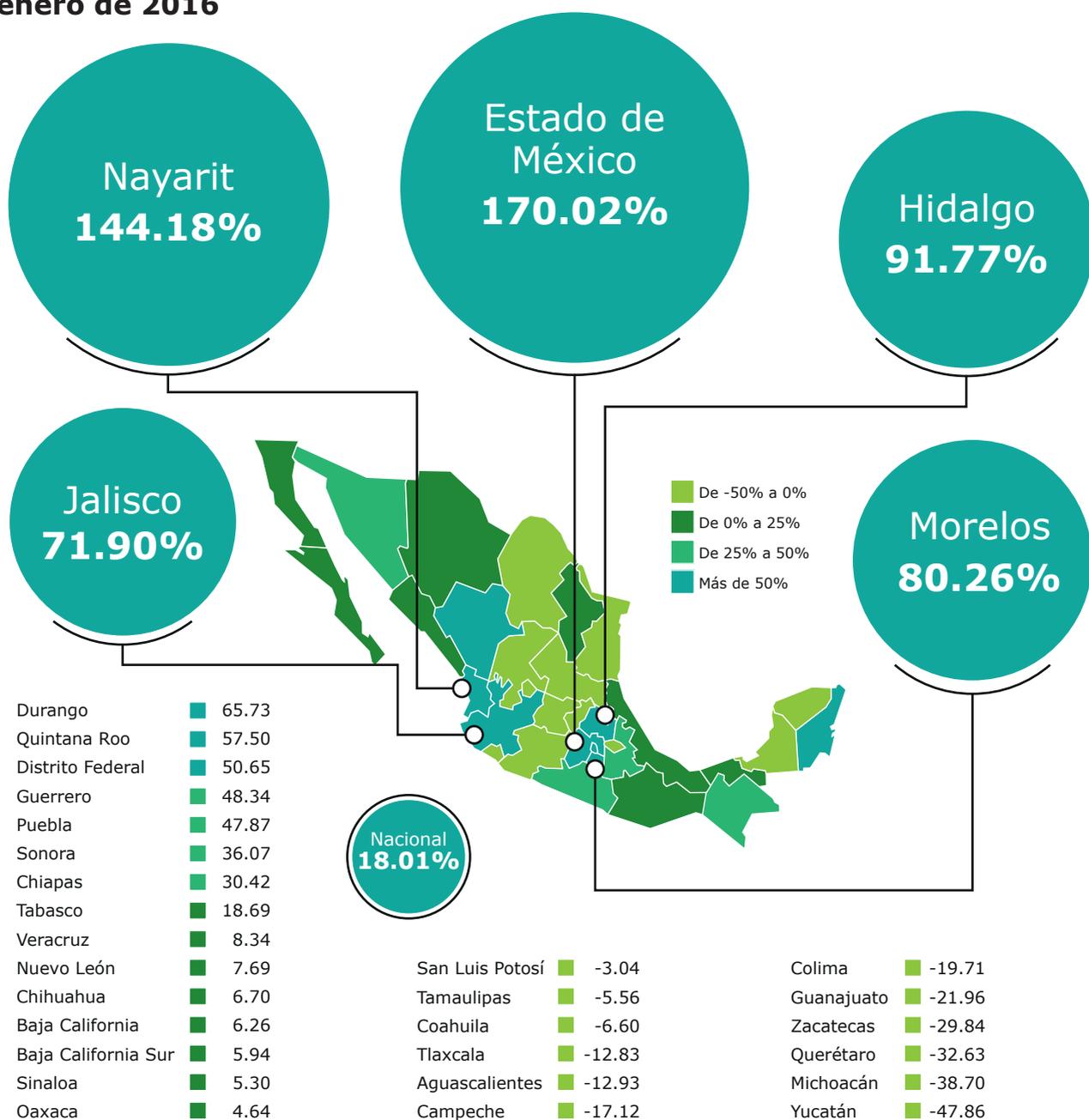
las actividades que se realizan al interior y en los servicios", tal como explica la CNDH²⁴⁶.

Asimismo la mayoría de las entidades tiene problemas de sobrepoblación en sus centros penitenciarios —es decir, que el número de internos supera la capacidad instalada de cada centro— y hacinamiento —referente a una inadecuada distribución de los internos. Al respecto, cabe mencionar que durante años la sobrepoblación penitenciaria ha sido identificada como uno de los grandes problemas del sistema de justicia. De acuerdo con información de la Secretaría de Gobernación (Segob) de enero de 2016, se registraba una sobrepoblación carcelaria de 18.01 por ciento (con una capacidad para 209 mil 313 personas y una población de 247 mil 001, distribuidas en 389 centros)²⁴⁷. En el Estado de México este fenómeno ascendía a 170.02

²⁴⁶ CNDH, DNSP 2014, p. 416.

²⁴⁷ A enero de 2016 se registraban 389 centros: 17 del Gobierno Federal, 13 del Gobierno del Distrito Federal, 285 de Gobiernos Estatales y 74 de Gobiernos Municipales.

Figura 7.6. Sobrepoblación en los centros penitenciarios a nivel estatal, enero de 2016



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en Segob, enero de 2016.

por ciento (con una capacidad para 9 mil 964 reclusos y una población de 26 mil 905), en Nayarit a 144.18 por ciento (con una capacidad para 1 mil 392 y una población de 3 mil 399), en Hidalgo a 91.77 por ciento (con una capacidad para 2 mil 151 y una población de 4 mil 125), y en Morelos a 80.26 por ciento (con una capacidad para 2 mil 047 y una población de 3 mil 690). Por otra parte, en doce entidades la población penitenciaria es menor a la

capacidad de sus cárceles, entre las que destacan Yucatán y Michoacán, con -47.86 y -38.7 por ciento de ocupación, respectivamente.

Finalmente, cabe destacar que la información que arroja el DNSP de la CNDH coincide con lo que se ha documentado a través de las Encuestas a Población en Reclusión, elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

en los años de 2002, 2005, 2009 y 2013 en cárceles del Distrito Federal y del Estado de México (la encuesta de 2002 también incluyó a Morelos), así como en Centros Federales en 2012²⁴⁸. De manera específica, las encuestas del CIDE han registrado que la población en situación de reclusión se siente insegura en su celda. También han detectado que la mayor parte de los internos reporta cobros indebidos a familiares por entrar al penal, por llevar comida u objetos a los internos, así como para tener acceso a una visita conyugal. De acuerdo con Marcelo Bergman, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta y Elena Azaola, es de particular preocupación que los cobros indebidos se hayan duplicado a lo largo de la última década en el Distrito Federal y se hayan triplicado en los centros penitenciarios del Estado de México, ya que revela “un alza indudable en los índices de corrupción por parte del personal penitenciario que, al quedar impune, genera un nivel de deslegitimación y descomposición del sistema penitenciario”²⁴⁹. Asimismo, un importante porcentaje de los internos encuestados recalzó que el agua para beber es insuficiente (en 2013 ascendió a 32 por ciento en el Distrito Federal y a 18 por ciento en el Estado de México), que la calidad de la comida suele ser mala o muy mala, que la atención médica que reciben los internos es insuficiente (por ejemplo, en 2013, 34 por ciento las personas privadas de la libertad en el Distrito Federal y 21 por ciento en el Estado de México afirmó no recibir atención médica cuando se enferma). De igual manera, se ha registrado que las instituciones no proveen artículos de uso diario, como sábanas, cobijas, ropa o zapatos.

DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA EN POBLACIONES VULNERABLES

Existen grupos de personas que pueden sufrir mayor discriminación o que necesitan atención o cuidado especiales dentro del sistema penitenciario. De acuerdo con las Reglas Mandela, para evitar toda discriminación, “las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos,

en particular de las categorías más vulnerables en el contexto penitenciario” (Regla 2).

La ONU identifica al menos los siguientes grupos vulnerables: mujeres en reclusión, personas que cumplen penas largas —o incluso cadenas perpetuas—, personas con discapacidad psicosocial, extranjeros, adultos mayores, personas con VIH/SIDA, así como niños²⁵⁰. Por su parte, la CNDH identifica actualmente a seis grupos de personas como internos con requerimientos específicos: mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, internos con VIH/SIDA, e internos con adicciones. Cabe destacar que antes de 2014 también incluía a los internos homosexuales, aunque ya no es el caso.

Aunque todos estos grupos son importantes, en este documento, por cuestiones de espacio, haremos un especial énfasis en tres: las mujeres en reclusión, los niños que viven con sus madres en la cárcel y los adolescentes en conflicto con la ley privados de su libertad.

• Mujeres privadas de la libertad

En México, en enero de 2016, las mujeres representaban 5.3 por ciento del total de la población privada de la libertad: eran 13 mil 160 de un total de 247 mil 001, de acuerdo con la Segob²⁵¹, y actualmente el DNSP las reconoce como un grupo vulnerable o con requerimientos específicos dentro del sistema penitenciario.

Si bien en México las investigadoras Elena Azaola y Cristina José Yacamán estudiaron desde la década de 1990 la situación de las mujeres privadas de la libertad, refiriéndose a ellas como “las mujeres olvidadas”²⁵², analizar la situación de las mujeres en prisión se ha vuelto especialmente relevante después de la publicación en 2011 de las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas*, también conocidas como *Reglas de Bangkok*.

²⁴⁸ Ver: Marcelo Bergman et al., “Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México -2002” (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2002). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16195> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Marcelo Bergman et al., “Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2005” (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2005). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16085> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Marcelo Bergman et al., “Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2009” (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2005). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16345> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); Catalina Pérez Correa et al., “Primera encuesta a población interna en Centros Federales de Readaptación Social-2012” (en línea), (México, BIIACS: CIDE, 2012). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16531> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016); y Marcelo Bergman et al., “Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional: Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave” (México, CIDE: 2014). Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcl-online-2014.pdf> (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2016).

²⁴⁹ Marcelo Bergman et al., “Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional: Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave” (México, CIDE: 2014), p.77. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcl-online-2014.pdf> (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2016).

²⁵⁰ UNODC, *Handbook for prison leaders: A basic training tool and curriculum for prison managers base don international standards and norms* (Viena: UNODC, 2010), p. 77.

²⁵¹ Segob, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, enero de 2016. Esta estadística no toma en cuenta a los adolescentes en conflicto con la ley privados de la libertad.

²⁵² Elena Azaola y Cristina José Yacamán, *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*, (México, D.F.: El Colegio de México, 1996).

El principio básico de las *Reglas de Bangkok* es que las mujeres privadas de la libertad tienen necesidades especiales que “se deben tener en cuenta” (Regla 1). Entre otras cuestiones, deben tener acceso a servicios de salud orientados expresamente a la mujer (Regla 10), a un programa de actividades que tome en cuenta sus necesidades –particularmente en lo referente a las mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres con hijos (Regla 42).

La CNDH contempla a las internas como un grupo vulnerable desde 2011²⁵³ y a nivel nacional calificó con 6.89 el rubro sobre los requerimientos específicos de las mujeres en 2014. Cabe destacar que al cierre de esta edición, no estaba disponible el sistema interactivo de datos de la CNDH para verificar esta calificación a nivel estatal en el DNSP 2015, por lo cual se reporta el año anterior. Es importante notar que este rubro registró una diferencia sustancial entre centros penitenciarios estatales en todas las entidades. En un extremo se encuentra Veracruz, con 9.1, y en el otro lado se ubican Nayarit y Quintana Roo, con menos de 5.

El rubro sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad se calcula con base en seis indicadores, que se detallan en la **Figura 7.8**.

Los sub-rubros sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad, de acuerdo con el DNSP 2014 obtuvieron las siguientes calificaciones: atención médica (5.37), alimentación de los hijos de las internas que viven en el centro (2.12), acceso a las instalaciones del centro en igualdad de condiciones (8.48), acceso a servicios del centro en igualdad de condiciones (8.14), registro de mujeres internas (9.70) y alimentación (7.52). La **Figura 7.8** desglosa estas calificaciones por entidad federativa. Como se puede ver, estos rubros registran una variación importante a nivel estatal. Por citar un ejemplo, el sub rubro de alimentación (promedio de 7.52) osciló entre 5.51 en Oaxaca y 9.50 en Coahuila. A pesar de los problemas que acabamos de señalar, algunos de los centros penitenciarios femeniles son de los mejor evaluados en el DNSP, como se mostró en la **Figura 7.6**.

De acuerdo con el informe especial de la CNDH publicado el 18 de febrero de 2015, la situación en los centros de reclusión de mujeres está caracterizada por “una serie de irregularidades en materia de instalaciones, alimentación, atención médica, personal técnico y de seguridad; actividades laborales,

Figura 7.7. Calificación sobre los requerimientos específicos de las mujeres en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014



Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2014, CNDH

²⁵³ En las evaluaciones de 2006 a 2010, las mujeres no fueron consideradas como un grupo vulnerable por la CNDH. En dichos años, este órgano sólo incluyó en esta categoría a los adultos mayores, las personas que viven con VIH/SIDA, las personas con adicción a las drogas, las personas con discapacidad, los enfermos mentales, los homosexuales y los indígenas. Dichas categorías son los nombres exactos que se utilizaron en el DNSP entre 2006 y 2010.

Figura 7.8. Calificación de sub-rubros sobre condiciones de mujeres privadas de la libertad en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014

	Mujeres	Atención médica	Alimentación de los hijos de internas que viven en el centro	Acceso en igualdad de condiciones a las instalaciones del centro	Acceso a servicios del centro en igualdad de condiciones	Registro de Mujeres Internas	Alimentación
Nacional	6.89	5.37	2.12	8.48	8.14	9.70	7.52
AGUASCALIENTES	7.42	7.30	2.50	N/C	9.72	10.00	7.59
BAJA CALIFORNIA	6.86	4.43	0	9.28	9.74	10.00	7.72
BAJA CALIFORNIA SUR	6.52	3.27	1.34	8.57	8.87	10.00	7.06
CAMPECHE	6.51	6.61	0.50	5.00	7.95	10.00	9.02
COAHUILA	7.72	8.02	4.83	7.85	6.11	10.00	9.50
COLIMA	7.51	5.20	3.75	10.00	9.20	10.00	6.94
CHIAPAS	6.85	6.01	0	9.28	9.46	10.00	6.35
CHIHUAHUA	6.97	5.96	1.62	N/C	9.73	10.00	7.54
DISTRITO FEDERAL	7.55	6.39	5.66	N/C	9.48	10.00	6.21
DURANGO	7.63	7.04	1.29	9.04	9.26	10.00	9.15
GUANAJUATO	7.81	6.37	3.91	10.00	9.42	10.00	7.16
GUERRERO	6.78	5.34	2.33	9.28	8.61	8.75	6.36
HIDALGO	5.43	3.88	0.31	5.71	5.76	10.00	6.91
JALISCO	7.25	4.59	3.00	10.00	8.49	10.00	7.40
ESTADO DE MÉXICO	6.52	3.59	1.68	8.92	7.63	10.00	7.31
MICHOACÁN	7.13	5.59	3.76	7.50	7.34	10.00	8.59
MORELOS	6.63	4.07	3.63	8.57	8.41	8.33	6.80
NAYARIT	4.72	2.78	0	4.28	3.36	10.00	7.92
NUEVO LEÓN	7.17	7.44	4.28	8.57	3.33	10.00	9.42
OAXACA	6.26	3.74	0	10.00	8.35	10.00	5.51
PUEBLA	7.39	5.93	1.13	10.00	9.52	10.00	7.78
QUERÉTARO	6.36	6.31	3.25	5.71	3.96	10.00	8.95
QUINTANA ROO	4.77	3.44	1.10	3.33	4.96	10.00	5.83
SAN LUIS POTOSÍ	7.03	5.56	2.66	10.00	9.60	6.66	7.69
SINALOA	7.25	5.74	0.62	10.00	9.65	10.00	7.50
SONORA	7.71	7.03	1.41	10.00	9.72	10.00	8.08
TABASCO	6.00	2.75	0.31	8.92	7.67	10.00	6.35
TAMAULIPAS	7.56	6.49	1.18	10.00	9.74	10.00	7.98
TLAXCALA	7.71	6.31	4.00	10.00	9.02	10.00	6.94
VERACRUZ	9.10	8.43	7.31	10.00	9.93	10.00	8.96
YUCATÁN	7.01	6.27	0.56	7.61	9.63	10.00	7.99
ZACATECAS	5.72	4.60	0	N/C	5.81	10.00	8.22

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en el DNSP 2014, CNDH.

educativas y deportivas; condiciones de hacinamiento y sobrepoblación, falta de separación entre hombres y mujeres; maltrato; diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre éstas y los varones, particularmente por la falta de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y servicios, así como de los satisfactores adecuados y necesarios para el sano desarrollo de sus hijos” (punto 5).

· Niños que viven con sus madres en prisión

En cuanto a los niños que viven con sus madres en prisión, cabe destacar que según las Reglas de Bangkok, “cuando es en su mejor interés, a los bebés y a los niños dependientes debe ser permitido estar en prisión con sus madres” (Directriz 49). De esta manera, tal como explica la CNDH, las autoridades deben propiciar las condiciones para que “el encierro no resulte nocivo para el desarrollo psicosocial de los hijos de las internas”²⁵⁴.

Entre estas condiciones se incluyen los servicios e instalaciones adecuados para garantizar la salud de las mujeres privadas de la libertad embarazadas o en etapa de lactancia, el cuidado pediátrico para los niños, una guardería infantil, así como centros educativos, de acuerdo con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Además, los niños que nacen mientras su madre está privada de la libertad tienen derecho a ser registrados ante las autoridades civiles sin que en su acta se especifique el lugar en el que nacieron, si es que nacieron al interior de la prisión²⁵⁵. Finalmente, la dirección del centro penitenciario debe mantener un registro permanente de todos los niños y las niñas que se encuentren al interior del centro para poder brindarles la atención necesaria y adecuada²⁵⁶. No obstante, en México actualmente no existe un registro actualizado sobre los menores que viven en la cárcel con sus madres, aunque según estimaciones del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), realizadas entre 2004 y 2008, eran entre 1 mil 200 y 2 mil niños²⁵⁷.

· Adolescentes en conflicto con la ley privados de la libertad

De acuerdo con datos del Inegi, en 2014 4 mil 365 adolescentes estaban privados de su libertad en México. Los estados con mayor población de adolescentes en esta situación son Chihuahua (534), el Distrito Federal (465), Sonora (393), el Estado de México (387), y Jalisco (379)²⁵⁸.

De acuerdo con datos del Inegi, en 2014 4 mil 365 adolescentes estaban privados de su libertad en México.

El interés superior del niño está plasmado en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la ONU en 1989 y vigente en México desde 1991. También está reconocido en los tratados e instrumentos internacionales en la materia, y de manera más concreta, en la reforma constitucional de julio de 2015, que modificó el artículo 18 para establecer un sistema integral de justicia para los adolescentes (entre 12 y 18 años). Este sistema debe garantizar los derechos humanos que se reconocen para toda persona, “así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes”. En este contexto, el objetivo del sistema de justicia es “la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades”. De igual manera, el artículo 18 dicta que el internamiento se utilizará solamente como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, además de que sólo es aplicable para mayores de 14 años.

El 20 de febrero de 2015, la CNDH emitió un informe especial sobre las comunidades para adolescentes en conflicto con la ley. En dicho documento expresó su “enorme preocupación por las deficientes condiciones de internamiento de los adolescentes que infringen las leyes penales y que se encuentran privados de la libertad”.

²⁵⁴ CNDH, “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana”, (2015), punto 194.

²⁵⁵ Marcela Briseño López, “Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión” (México: INMUJERES y PNUD, 2006), p. 83.

²⁵⁶ Ídem.

²⁵⁷ OEM, “Niños en prisión por acompañar a sus madres”, Organización Editorial Mexicana, 15 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2309932.htm> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).

²⁵⁸ Además de los 4 mil 365 adolescentes privados de su libertad, se registraron 4 mil 855 adolescentes en tratamiento externo. Ver: Inegi, “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015”. Disponible en: www.inegi.org.mx (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).

Tras visitas de supervisión a 56 centros para adolescentes durante los primeros meses de 2014, la CNDH constató los siguientes problemas (**Figura 7.9**).

Los problemas más comunes, de acuerdo con el informe especial antes citado, corresponden a la deficiente atención médica (en cada uno de los 56 centros visitados), la inexistencia de reglamentos y manuales (en 52 de los 56 centros), las deficiencias que afectan los vínculos con personas del exterior (en 50 centros), la inadecuada separación y clasificación de los internos (en 47 centros), las inadecuadas condiciones de las instalaciones (en 47 centros), así como la falta de áreas para el acceso a servicios (en 43 centros).

De forma específica, se encontró que los centros que presentan más problemas se encuentran en Durango, Durango, en Tepic, Nayarit, así como en Culiacán, Sinaloa, con 15 incidentes en cada uno. Enseguida se encuentran los centros de Ciudad Cuauhtémoc, Chihuahua, Ciudad Juárez, Chihuahua, Zapopan, Jalisco, Oaxaca, Oaxaca, y Altamira, Tamaulipas, con 14 incidentes. Por otra parte, de acuerdo con este análisis de la CNDH, el centro con menor número de incidentes es el de Saltillo, Coahuila (con 7).

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA

Para medir la calidad del sistema de justicia desde la perspectiva de la experiencia de los acusados, nos pareció necesario analizar si el Estado cumple con garantizar condiciones de internamiento dignas y seguras para todas las personas privadas de la libertad, tal como se prevé en diversos ordenamientos legales (como se explicó anteriormente). Una ventaja del DNSP, elaborado por la CNDH, es que es un instrumento completo que permite analizar y comparar diversos aspectos de los centros de privación de la libertad en todo el país, así como la dignidad y seguridad que ofrecen a sus internos.

Sin embargo, el DNSP presenta ciertas desventajas. Primero, no incluye a las comunidades para adolescentes en conflicto con la ley en su evaluación. Asimismo, creemos que el proceso para calcular el DNSP —es decir, para calificar cada uno de los indicadores incluidos en el diagnóstico— debería ser más transparente y claro, para conocer con base en qué criterios se otorgó una calificación numérica a cada elemento analizado.

Como ya se mencionó, el sistema penitenciario tiene como meta reinsertar al sentenciado a la sociedad. Pero también tiene como objetivo procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir. Por tanto, una propuesta alternativa de indicador

Figura 7.9. Debilidades encontradas en los Centros para adolescentes en conflicto con la ley privados de la libertad

- ◆ Condiciones relacionadas con tratos crueles, inhumanos y degradantes
- ◆ Inadecuadas condiciones de las instalaciones e insalubridad
- ◆ Falta de áreas para el acceso a servicios y actividades
- ◆ Condiciones de desigualdad en las áreas y personal destinados a las mujeres
- ◆ Deficiencias en la alimentación
- ◆ Sobrepoblación y hacinamiento
- ◆ Privilegios
- ◆ Inadecuada separación y clasificación (entre hombres y mujeres, o por clasificaciones jurídicas)
- ◆ Irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias
- ◆ Inadecuada difusión de reglamentos
- ◆ Inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos
- ◆ Irregularidades en la prestación del servicio médico
- ◆ Falta de programas contra las adicciones y/o para el tratamiento de desintoxicación
- ◆ Insuficiente personal de seguridad y custodia
- ◆ Falta de capacitación del personal en materia de derechos humanos y prevención de la tortura
- ◆ Deficiencias en la supervisión de los centros
- ◆ Centros de tratamiento con presencia de elementos policiales
- ◆ Obstrucción de la visibilidad hacia el interior de las estancias
- ◆ Falta de personal de psicología y trabajo social, así como para la organización de actividades ocupacionales, laborales, educativas y deportivas
- ◆ Deficiencias en la comunicación al exterior
- ◆ Actividades contrarias al desarrollo integral de los adolescentes, como juegos de azar
- ◆ Poca accesibilidad para personas con alguna discapacidad física
- ◆ Falta de atención para adolescentes con discapacidad psicosocial
- ◆ Falta de intérpretes para adolescentes de origen indígena

Fuente: Elaboración de México Evalúa con base en información de la CNDH, 2015.

para evaluar el éxito del sistema penitenciario podía ser el de reincidencia, es decir, si después de cumplir una sentencia, la misma persona volvió a delinquir²⁵⁹. Sin embargo, identificamos tres obstáculos para medir el porcentaje de reincidencia, los cuales podrían generar incentivos perversos para las autoridades. En primer lugar, resulta difícil medir la reincidencia porque la creciente duración de las condenas dificulta que las personas privadas de la libertad salgan de los centros penitenciarios. En consecuencia, buscar la medición de este indicador podría causar que las autoridades aumentaran las penas todavía más con el fin de reducir el porcentaje de reincidencia. En segundo lugar, es complicado medir la reincidencia por la incapacidad que tiene el sistema para aprehender, procesar y sentenciar a cualquier persona. Es decir, el hecho de que alguien que haya salido de prisión no vuelva a ser condenado no necesariamente significa que no haya vuelto a realizar acciones en contra de la ley: puede significar que el sistema fue incapaz de detectar que volvió a delinquir. En tercer lugar, los registros del sistema penitenciario no siempre son suficientemente confiables para afirmar o comprobar que una persona es quien dice ser. En otras palabras, una misma persona podría usar varias identidades, por lo que el porcentaje de reincidencia reportado podría ser mucho menor al real.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Es importante que todas las personas privadas de la libertad, tanto quienes cuenten con una sentencia condenatoria como quienes se encuentren en proceso, sean reconocidas como sujetos plenos de derechos desde el inicio de su internamiento —y que, de esta manera, tengan acceso a todos los servicios que provean las instituciones. En este sentido, es importante que los centros privativos de la libertad otorguen los servicios que requieren los internos: educación, trabajo, capacitación laboral, atención médica y psicológica, deporte, así como agua, alimentos, medicamentos, ropa, colchones, artículos de aseo personal y de limpieza, que cumplan con criterios de disponibilidad y calidad. Tener cárceles dignas también incluye garantizar que se respeten los derechos de visitas de familiares y abogados.

Por tal motivo, recomendamos que los diputados aprueben la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), con la cual se busca mejorar tanto la gobernabilidad de las prisiones como

la calidad de vida de las personas privadas de la libertad. Como mencionamos anteriormente, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de la ley el 27 de abril de 2016 y lo turnó a la Cámara de Diputados; sin embargo, terminó el periodo de sesiones sin que los legisladores pudieran discutir y votar dicha ley. Cabe destacar que México Evalúa ha sido invitado a trabajar en el anteproyecto de dictamen de esta ley desde finales de 2014. De adoptarse y de aplicarse correctamente esta ley, podría esperarse una mejora general de la calificación en la evaluación realizada por la CNDH.

El Estado debe garantizar condiciones de internamiento dignas y seguras para todas las personas privadas de la libertad.

También es necesario contar con un mejor sistema de información sobre el sistema penitenciario, tal como se contempla en el artículo 29 del dictamen de la LNEP²⁶⁰. De aprobarse la LNEP tendremos más herramientas para analizar la experiencia de los usuarios del sistema penitenciario, lo cual es fundamental para elaborar mejores políticas públicas en este ámbito. La información sobre el sistema penitenciario nos permitirá saber quién está en prisión, bajo qué circunstancia, por qué delito, bajo qué condiciones de internamiento, así como su contexto social y familiar, o su experiencia con las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia.

Además de registros administrativos más completos para tener mayor claridad sobre las personas que ingresan al sistema penitenciario, el anteproyecto incluye la creación de una Encuesta Nacional a Población en Reclusión, similar a las elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que podría ser un instrumento útil, y con representatividad estatal, para monitorear la experiencia, condiciones de vida, carencias y principales características de quienes se encuentran privados de la libertad. Es decir, podría ser un instrumento complementario al DNSP para conocer los resultados de la actuación de las autoridades del sistema penitenciario desde la perspectiva de los mismos usuarios.

²⁵⁹ En su artículo 20, el Código Penal Federal define que hay reincidencia "siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley".

²⁶⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, 21 de abril de 2016. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-26-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

CONCLUSIONES

En México, cerca de 250 mil personas privadas de la libertad merecen que la cárcel en la que viven se vuelva un espacio digno y seguro. Las leyes nacionales e internacionales detallan las condiciones mínimas para contar con centros de reclusión que garantizan estos derechos. Sin embargo, de acuerdo con la CNDH, los centros de privación de la libertad en el país se caracterizan por estar sobrepoblados y por fomentar la corrupción, la violencia y el maltrato. Además, existen grupos vulnerables, como los adolescentes, las mujeres, o los niños que viven en prisión acompañando a sus madres, cuyas necesidades específicas no son atendidas.

En el mismo sentido que la opinión de la CNDH, las encuestas a población en reclusión elaboradas por el CIDE en el Distrito Federal, el Estado de México, y Centros Federales, describen con mayor detalle el tipo de servicios deficientes que padecen los internos en nuestras cárceles: la baja calidad de la atención médica, la ausencia de artículos de uso diario, la escasez del agua y la baja calidad de la comida. Las encuestas también describen la poca comunicación de los internos con sus familiares y la inseguridad que sienten algunos internos al interior de sus celdas.

Así, el panorama general del sistema penitenciario en México es desalentador. Sin duda, esto dificulta cumplir con el objetivo constitucional de reinsertar al sentenciado a la sociedad con base en el respeto a los derechos humanos la educación, el trabajo, la capacitación laboral, la salud y el deporte (art. 18).

Para analizar si en México contamos con cárceles dignas y seguras, en este documento utilizamos el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) que ha

realizado la CNDH desde 2006. Este diagnóstico se realiza con base en recorridos de supervisión a centros penitenciarios estatales, así como en cuestionarios y entrevistas con los titulares de la prisión, los responsables de áreas técnicas, el personal de seguridad y custodia, así como con los propios internos. De manera específica, nos centramos en los diagnósticos de 2011 a 2015 porque se basan en la misma metodología, por lo que permiten comparaciones válidas entre centros penitenciarios, entidades y años.

De acuerdo con el DNSP de la CNDH, la calificación que obtienen las cárceles estatales disminuyó entre 2011 y 2014, al pasar de 6.41 a 6.02, aunque después aumentó en 2015 a 6.21, con lo cual el promedio para estos años fue de 6.2. Para este periodo los estados mejor evaluados fueron Aguascalientes (7.95), Guanajuato (7.76) y Tlaxcala (7.49). Por otra parte, las entidades peor calificadas fueron Nayarit (4.29), Quintana Roo (4.49) y Tabasco (5.12). Además, el DNSP registra variaciones importantes entre centros penitenciarios. De esta manera, la Penitenciaría Modelo Dr. Guillermo Colín Sánchez, en el Estado de México, obtuvo una calificación de 8.5, mientras que la Cárcel Municipal de Bahía de Banderas, en Nayarit, obtuvo un 3.79.

El Estado está obligado a ofrecer condiciones de internamiento dignas y seguras para todas las personas privadas de la libertad, y si no cumple con este mandato, no sólo afecta a quienes se encuentran en reclusión, sino que genera costos económicos y sociales importantes. Si no contamos con cárceles dignas y seguras, es imposible aspirar a tener un sistema de justicia que, precisamente, garantice la justicia. Como lo dijo en 1994 Nelson Mandela, "Nadie conoce realmente una nación hasta que ha entrado en sus prisiones".

APÉNDICE

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS INDICADORES DE CALIDAD DE LA JUSTICIA PENAL PROPUESTOS POR MÉXICO EVALÚA

Un indicador es una medida estadística que permite conocer una situación y supervisar los cambios en el tiempo para comprobar si se avanza —y en qué medida— en la consecución de determinado objetivo²⁶¹. Los indicadores que se presentan en este documento colocan al centro la perspectiva de los usuarios del sistema de justicia, tanto de las víctimas como de los imputados, ya que consideramos que una buena experiencia para los ciudadanos que entran en contacto con las instituciones de justicia está asociada con una idea de legitimidad.

Ahora bien, existen distintos tipos de indicadores, que en general en la literatura se clasifican de la siguiente manera:

- Indicadores de insumos
- Indicadores de proceso
- Indicadores de resultados

Los indicadores de insumos se refieren a los recursos que contribuyen a la producción de algún resultado, incluyendo recursos humanos, financieros, o de equipo. Por ejemplo, la tasa de policías o la tasa de agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes. Los indicadores de proceso se refieren a las actividades o acciones en los que se utilizan los insumos disponibles para producir los resultados deseados. Es decir,

programas o intervenciones que se llevan a cabo para alcanzar cierto resultado. Aquí se podrían incluir indicadores sobre el presupuesto ejercido en algún programa, capacitaciones en temas de derechos humanos, o duración de juicios penales. Finalmente, los indicadores de resultados muestran los efectos derivados de los procesos que se llevaron a cabo. A su vez, éstos se pueden subdividir de la siguiente manera: productos (*outputs*) —referente a bienes o servicios producidos—, resultados a mediano plazo (*outcomes*) e impacto (*impact*) o cambios a largo plazo²⁶².

A lo largo de este documento utilizamos indicadores de resultado porque queremos medir cambios —o el impacto de determinada política pública. Es decir, queremos que al ver estos indicadores las autoridades puedan evaluar si deben cambiar o mantener sus políticas actuales; que al ver las gráficas se pregunten qué pueden hacer para mejorar, y que lo hagan.

Además, una proporción importante de nuestros indicadores son de percepción porque consideramos que “la mejora del sistema de justicia se puede medir a través de la evaluación de los propios ciudadanos a quienes pretende servir”²⁶³. Es cierto que al centrarnos en los usuarios de la justicia puede parecer que ignoramos la experiencia de los servidores públicos o de quienes operan el sistema —quienes comúnmente tienen condiciones laborales difíciles, entre otros problemas. Sin embargo, tal como sugerimos en este documento, mejorar las características de las instituciones de justicia, incluyendo las condiciones laborales de quienes operan el sistema, se verá reflejado en una experiencia óptima para los usuarios del sistema de justicia.

²⁶¹ Ver: CEJA, “Cifrar y descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas”. Disponible en: <http://desa1.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3843/cifrar-descifrar2-esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016).

²⁶² Ver: The Presidency, South Africa, “Key Performance Information Concepts”, en *Framework for Managing Programme Performance Information*. Disponible en: <http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf> (Fecha de acceso: 19 de abril de 2016). Cabe destacar que existen diferentes marcos conceptuales para clasificar los tipos de indicadores. Por ejemplo, en 2008, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) elaboró un informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, y los dividió en indicadores estructurales (referente a tratados e instrumentos jurídicos), de proceso, y de resultado. Ver: HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

²⁶³ Leslie Solís y Layda Negrete, “Justicia como asunto de desarrollo”, 24 de septiembre de 2015, *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/09/24/justicia-como-asunto-de-desarrollo/>

EXPERIENCIA DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA Y OTROS CRITERIOS

Además del criterio de legitimidad antes descrito, utilizamos como criterios complementarios los de la metodología de indicadores del Vera Institute of Justice²⁶⁴. Este instituto lista una serie de ocho principios que deben maximizar las mediciones de temas de justicia, como son: validez, equilibrio, sensibilidad, igualdad, motivación, practicidad, convencimiento y claridad. Estos principios están ligados con preguntas específicas:

- **Validez:** ¿el indicador mide el progreso hacia un objetivo claro?, ¿se están midiendo los resultados y no simplemente las actividades?, ¿distintas personas llegarían a los resultados iguales utilizando la misma medición?
- **Equilibrio:** ¿existe una canasta de indicadores que se complementan para medir un mismo objetivo?
- **Sensibilidad:** ¿los indicadores pueden detectar cambios en el tiempo?
- **Igualdad:** ¿los datos pueden desagregarse para reflejar la experiencia de los grupos en situación de vulnerabilidad en el ámbito que se desea medir?

- **Motivación:** ¿el indicador minimiza la existencia de incentivos perversos que vayan en contra de los objetivos originales?
- **Practicidad:** ¿el indicador se puede actualizar con cierta periodicidad y facilidad?, ¿la información disponible es confiable?
- **Convencimiento:** ¿el indicador convence a los encargados de implementar políticas públicas para llegar a determinado objetivo?
- **Claridad:** ¿el indicador es comprensible para un público general?

Finalmente, queremos mencionar que los indicadores de resultado que proponemos en este documento de ninguna forma sustituyen los indicadores normativos, de insumo o de proceso. Por el contrario, queremos que estas mediciones sean vistas como complementarias a otros esfuerzos de cuantificación. Así pues, esperamos que sirva de guía para quienes creemos que es posible tener mejores sistemas de justicia en México.

²⁶⁴ Vera Institute of Justice, *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector* (New York: Vera Institute of Justice, 2003), p. 16. Disponible en: <http://www.vera.org/pubs/measuring-progress-toward-safety-and-justice-global-guide-design-performance-indicators-across> (Fecha de consulta: 3 de mayo de 2016).

BIBLIOGRAFÍA

- Alto al Secuestro et al. "Presentan iniciativa para impulsar una mayor calidad de la información sobre incidencia delictiva". 21 de octubre de 2014. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2014/10/presentan-iniciativa-para-impulsar-una-mayor-calidad-de-la-informacion-sobre-incidencia-delictiva/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- American Bar Association. "Black Letter Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance". 2005. Disponible en: http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/judicial_division/jpec_final.authcheckdam.pdf (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
- Amnistía Internacional Catalunya. "Índice de textos sobre la tortura: 1984, George Orwell". Disponible en: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/2/tortura/tor-cites-orwell-cast.html> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
- Amnistía Internacional. *Los retos de México en materia de Derechos Humanos: Memorándum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto*. Londres: Amnistía Internacional, 2014.
- Animal Político. "¿Qué pasó realmente en Tlatlaya? Las versiones de CNDH y PGR no coinciden". 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.>
- Animal Político. "Cronología del caso Ayotzinapa: Los 43 normalistas que aún no aparecen". 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/cronologia-del-caso-ayotzinapa-un-mes-de-la-desaparicion-de-43-estudiantes/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Animal Político. "Tehuacan: peritajes preliminares muestran que no hubo tiros a quemarropa". 28 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/tehuacan-peritajes-muestran-que-no-hubo-tiros-a-quemarropa/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- [animalpolitico.com/2014/11/que-paso-realmente-en-tlatlaya-las-versiones-de-cndh-y-pgr-coinciden/](http://www.animalpolitico.com/2014/11/que-paso-realmente-en-tlatlaya-las-versiones-de-cndh-y-pgr-coinciden/) (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Arriaga, Luis y Simón Hernández. *Auto de vinculación a proceso y prisión preventiva*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3568/26.pdf> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).
- Arrieta, Carlos. "Caso Apatzingán: El gobierno de Michoacán reconoce errores señalados por la CNDH". *Animal Político*. 26 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/11/caso-apatzingan-el-gobierno-de-michoacanreconoce-irregularidades/> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Ayala, Mónica y Jonathan Furszyfer. "Para repensar las estadísticas de homicidio en México". *Animal Político*. 2 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/10/02/para-repensar-las-estadisticas-del-homicidio-en-mexico/> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).
- Azaola, Elena y Cristina José Yacamán. *Las mujeres olvidadas. Un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la República Mexicana*. México, D.F.: El Colegio de México, 1996.
- Beccaria, Cesare. *Tratado de los delitos y las penas* (1764). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2015. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequence=1 (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
- Becker, Gary S. "Crime and punishment: An economic approach". *Journal of Political Economy*, núm. 76 (1968): 169-217.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Oxford: Clarendon Press, 1907.

-
- Bergman, Marcelo et al. "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal, Morelos y Estado de México -2002" (en línea). BIIACS, CIDE, 2002. Disponible en: <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/16195> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).
 - Bergman, Marcelo et al. "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2005" (en línea). BIIACS, CIDE, 2005. Disponible en: <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/16085> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).
 - Bergman, Marcelo et al. "Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México -2009" (en línea). BIIACS, CIDE, 2009. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16345> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).
 - Bergman, Marcelo. "El crecimiento del delito en Latinoamérica: Delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos". *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, núm. 9 (2009).
 - Bergman, Marcelo y Fernando Cafferata. "Procuración de justicia en las entidades federativas Gasto fiscal y eficacia de las procuradurías estatales". *Volumen Temático, Seguridad pública en México, Gestión y Política Pública* (2013): 157-194.
 - Bergman, Marcelo et al., *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional: Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*. México, D.F.: CIDE, 2014. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).
 - Binder, Alberto, Ed Cape y Zaza Namoradze. *Defensa penal efectiva en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Perú*. Bogotá: Open Society Foundations y Red Regional para la Justicia Previa al Juicio-América Latina, 2015.
 - Black, Donald J. "The mobilization of law". *The Journal of Legal Studies*, vol. 125, Núm. 149 (1973).
 - Briseño, Marcela. *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. México, D.F.: INMUJERES y PNUD, 2006. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100793.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Castellanos, Laura. "Fueron los federales". *Aristegui Noticias*. 19 de abril de 2015. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/1904/mexico/fueronlos-federales/> (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2016).
 - Causa en Común. *Semáforo del Desarrollo Policial* (2015). Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/Semaforo-Nacional.pdf> (Fecha de consulta: 29 de mayo de 2016).
 - CDHDF. *Recomendación 03/2012* (2012). Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1203.pdf (Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015).
 - CEJA. *Cifrar y descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas*, Vol. II. CEJA. Disponible en: <http://desa1.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3843/cifrar-descifrar2-esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 5 de mayo de 2016).
 - Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México. "Servicio de denuncia anónima 089". <http://www.caepccm.df.gob.mx/emergencias089> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
 - Centro de Estudios Sobre Impunidad y Justicia (CESIJ). *Índice Global de Impunidad México, IGI MEX 2016*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla, 2016. Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).
 - Centro de Noticias ONU. "Relator especial alerta de tortura, malos tratos e impunidad en México". 9 de marzo de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31848#.V00hpJHhCM8> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

-
- Chapa, Lilian. "Cifras delictivas: a auditoría". *Animal Político*. 6 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/08/06/cifras-delictivas-a-auditoria/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CIDAC. *Reporte de hallazgos: Para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación el nuevo sistema de justicia penal en México*. 2013.
 - CIDAC. *Hallazgos 2015: Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*. 2016.
 - CIDE. *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*. 2012. Disponible en: https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CIDH. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA, 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CIDH. "Caso Ruano Torres y Otros vs. El Salvador", Sentencia del 5 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_303_esp.pdf (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
 - CIDH. "Situación de los derechos humanos en México". OEA, diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CIDH. Comunicado de Prensa 16/023: "CIDH publica informe sobre la situación de derechos humanos en México", 2 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CNDH. "Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana". 2015. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - CNDH. "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011-2015". Disponible en: <http://www.cndh.org.mx> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
 - CNN México, "Elba Esther Gordillo enfrenta cargos de delincuencia organizada". 27 de febrero de 2013. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2013/02/27/la-lider-sindical-elba-esther-gordillo-escucha-cargos-en-su-contra> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).
 - Constanzo, Mark A. y Ellen Gerrity. "The Effects and Effectiveness of Using Torture as an Interrogation Device: Using Research to Inform the Policy Debate". *Social Issues and Policy Review*, Vol. 3, Núm. 1 (2009): 179-210. Disponible en: https://www.cgu.edu/pdffiles/sbos/costanzo_effects_of_interrogation.pdf (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
 - Cossío Díaz, José Ramón. "Defensa penal y debido proceso: Procesados, víctimas y ofendidos deben contar con sólidos derechos humanos". *El País*. 3 de mayo de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/03/actualidad/1462302371_362092.html (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
 - De Buen, Néstor. "¿Por qué los delincuentes deben tener acceso a una buena defensa legal?". *Animal Político*. 1 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/10/01/por-que-los-delincuentes-deben-tener-acceso-una-buena-defensa-legal/> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2016).
 - De Mauleón, Héctor. "Tanhuato: ¿otro asunto de fe?". *El Universal*, 23 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/05/23/tanhuato-otro-asunto-de-fe> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).

-
- De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique (1835)*, ed. Eduardo Nolla, trad. James T. Schleifer. Indianapolis: Liberty Fund, 2010.
 - DOF. "Decreto por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 21 de septiembre de 2000. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_149_21sep00_ima.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - DOF. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 18 de junio de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - DOF. "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos", 10 de junio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - DOF. "Acuerdo por el que se aprueba la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos". 21 de diciembre de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011 (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - El Daily Post. "Michoacán: Land of the living dead". 25 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.eldailypost.com/news/2015/06/michoacan-land-of-the-living-dead/> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
 - Escalante, Fernando. "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso", Nexos (enero de 2011). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14089> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - European Commission for Efficiency of Justice (CEPEJ). "Checklist for promoting the quality of justice and the courts". 2008. Disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/default_en.asp (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Excélsior TV. "Denuncian tortura de militares y federales a una mujer en Guerrero / Francisco Zea". 14 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=q3oWEFZ1dyU> (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).
 - Excélsior. "SRE responde a Hillary Clinton sobre derechos humanos". 18 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/18/1087232> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).
 - Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: Teoría del garantismo legal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al. Madrid: Trotta, 1995.
 - Franklyn, Ramona. "Satisfaction and willingness to engage with the Criminal Justice System: Findings from the Witness and Victim Experience Survey, 2009-10", *Ministry of Justice Research Series 1/12* (2012). Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197099/satisfaction-willingness-to-engage-with-cjs.pdf (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).
 - Free, Marvin D. Jr. "Racial Bias and the American Criminal Justice System: Race and Presentencing Revisited". *Critical Criminology*, Vol. 10 (2001): 195-223.
 - Gottman, John. *The Science of Trust: Emotional Attunement for Couples*. New York: N.W. Norton & Company, 2011.
 - Guerrero, Eduardo. "2011: La dispersión de la violencia", Nexos (2012). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14705> (Fecha de consulta: 9 de noviembre de 2015).
 - Hernández, Roberto y Layda Negrete. "Encuesta a población en reclusión en el Estado de México y D.F." 2012.
 - Hobbes, Thomas. *Leviathan* (1651). Oxford: Oxford University Press, 1996.

- Hope, Alejandro y Jaime López-Aranda. *La mentada estrategia: Dos ensayos y treinta y nueve preguntas sobre seguridad, justicia, violencia y delito*. México, D.F.: Senado de la República, LXII Legislatura, 2015.
- IJPP. "Prisión sin condena". Disponible en: <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).
- IJPP. "Reforma penal 2008-2016". <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/el-sistema-de-justicia-penal/la-reforma-penal> (Fecha de consulta: 3 de mayo de 2016).
- Illades, Esteban. "La noche más triste". *Nexos*. 1 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=23809> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
- Illades, Esteban. *La noche más triste: La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa*. México, D.F.: Grijalbo, 2015.
- Inegi. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2011-2015 (Envipe). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Inegi. *Estadística de defunciones generales: Síntesis metodológica*. México D.F.: Inegi, 2014. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Inegi. "Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngspspe2015/default.aspx> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).
- Inegi. "Estadísticas judiciales en materia penal, 2012". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/sociales/judiciales/default.aspx> (Fecha de consulta: 4 de mayo de 2016).
- Inegi. "Registros administrativos de mortalidad". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx> (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).
- Inegi. Boletín de prensa núm. 276/15: "Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios". 20 de julio de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf (Fecha de consulta: 29 de enero de 2016).
- Inegi. Boletín de prensa núm. 395/15: "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015". 30 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015).
- Institute for Criminal Policy Research. "World Prison Brief (WPF)". www.prisonstudies.org (Fecha de consulta: 20 de abril de 2016).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú). "Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010-2013". Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1190/libro.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica). "La Victimización en Costa Rica Según los Resultados de la Encuesta Nacional de Hogares". 2014. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/A/MI/Publicaciones/Publicaciones%20Especiales/Publicaciones/15.%20La%20Victimizaci%C3%B3n%20en%20Costa%20Rica%20al%20a%C3%B1o%202014.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- International Crisis Group. "Disappeared: Justice Denied in Mexico's Guerrero State". *Latin America Report* núm. 55, octubre 2015. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/mexico/055-disappeared-justice-denied-in-mexico-s-guerrero-state> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).
- Jaime, Edna. "Información delictiva: lo que nos falta", *Este País*, núm. 282 (octubre 2014).

-
- Jolliffe, I.T. *Principal Component Analysis*, 2nda Ed. New York: Springer, 2002.
 - Justice in Mexico Program. *Criminal Procedure Reform in Mexico, 2008-2016: The Final Countdown for Implementation* (2015). Disponible en: https://justiceinmexico.org/wpcontent/uploads/2015/10/151015_FINALCOUNTDOWN_Finalow-res.pdf (Fecha de consulta: 22 de mayo de 2016).
 - Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1991.
 - León, Bernardo. "Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento". *Animal Político*. 15 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-eltratamiento/> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
 - Magaloni, Ana Laura. "El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP", Documento de Trabajo 42, División de Estudios Jurídicos, CIDE (diciembre 2009).
 - Magaloni, Ana Laura. "Derecho a un juicio justo de todos los acusados". *Reforma*. 14 de junio de 2014.
 - Magaloni, Ana Laura. *Ponencia presentada durante la presentación en México de la traducción al libro de Tom R. Tyler "Why People Obey the Law"*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 23 de febrero de 2015.
 - Méndez, Alfredo. "En Chihuahua fracasó la justicia penal: Gómez Mont". *La Jornada*. 23 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/23/politica/011n1pol> (Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2015).
 - Méndez, Rubén. *Constitución y Ministerio Público (Ensayos sobre la reforma penal en Oaxaca)*. México D.F.: Universidad Regional del Sureste y México Evalúa, 2011.
 - Mendieta, Eduardo y César Cubero. "Fuerza Civil, a tres años, es un modelo a seguir". Milenio en línea. 13 de septiembre 2014. Disponible en: http://www.milenio.com/monterrey/Fuerza_Civil-aniversario_Fuerza_Civil-policia_estatal-mando_unico_0_371962820.html (Fecha de consulta: 22 de junio de 2015).
 - Merino, José. "Un país que cubre sus espejos". *Nexos (Blog de la Redacción)*. 27 de julio de 2015. Disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7308> (Fecha de consulta: 28 de julio de 2015).
 - México Evalúa. *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidios*. 2012.
 - México Evalúa. *La cárcel en México: ¿Para qué?* 2013.
 - México Evalúa. *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* 2014.
 - MUCD. "Cultura de la legalidad en agencias del MP. Reporte semestral, septiembre 2013-marzo 2014". Disponible en: www.culturadelalegalidad.org.mx/Agencias-MP--c132i0.html (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Negrete, Layda y Leslie Solís. "¿Cuánta tortura? El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez". *Animal Político*. 30 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Negrete, Layda y Leslie Solís. "¿Reducción de impunidad o arbitrariedad?". *Animal Político*. 18 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/06/18/reduccion-de-impunidad-o-arbitrariedad/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Negrete, Layda y Leslie Solís. "Tres razones para aprobar la Ley Nacional de Ejecución Penal". *Animal Político*. 29 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

- OACNUDH. *Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Nueva York: OACNUDH, 2004. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- OACNUDH. *Informe del Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México: Estudio de caso en Oaxaca*. México, D.F.: OACNUDH, 2007. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeDiagnosticoJusticia.pdf (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).
- OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York: OACNUDH, 2012. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015).
- OACNUDH y TSJDF, *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. III*. México, D.F.: OACNUDH, 2013. Disponible en: http://estadistica.tsjdf.gob.mx/portal/docs/IDHumanos/Indicadores_juicio_justo_vol_III.pdf
- Obama, Barack. "Why we must rethink solitary confinement". *Washington Post*. 25 de enero de 2016.
- OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- OEM, "Niños en prisión por acompañar a sus madres". 15 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2309932.htm> (Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
- ONU. "Declaración Universal de los Derechos Humanos". 1948. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- ONU. "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- ONU. "Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". 10 de diciembre de 1984. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- ONU. "Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power", A/RES/40/34. 29 de noviembre de 1985. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- ONU. "Principios básicos sobre la función de los abogados, octavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990", ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1. 1990.
- ONU. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), Res. 45/110, 14 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2020.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- ONU. Observación general núm. 32: "El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia". 2008. Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).
- ONU. "Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos". HRI/MC/2008/3. 15 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).
- ONU. "Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad", E/CN.4/2005/102/Add.1 8 de febrero de 2005. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1 (Fecha de consulta: 2 de febrero de 2016).

-
- ONU. "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela)", E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - ONU "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. 21 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).
 - ONU. "Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", E/CN.3/2016/2/Rev.1*. 29 de febrero de 2016. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-S.pdf> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).
 - Open Society Justice Initiative. *Presumption of Guilt: The Global Overuse of Pretrial Detention*. New York: Open Society Foundations, 2014. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/presumption-guilt-09032014.pdf> (Fecha de consulta: 4 de febrero de 2016).
 - Open Society Foundations. *Justicia fallida en el estado de Guerrero*. Nueva York: Open Society Foundations, 2015. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2015).
 - OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Legal Digest of International Fair Trial Rights*. Varsovia: ODIHR, 2012. Disponible en: <http://www.osce.org/odihr/94214?download=true> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).
 - Pásara, Luis. *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*. México D.F.: UNAM, 2006. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1951> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Pérez Correa, Catalina. "Front Desk Justice: Inside and Outside Criminal Procedure in Mexico City". *Mexican Law Review, IJ-UNAM*, Vol. 1, Núm. 1 (2008).
 - Pérez Correa, Catalina, et al., "Primera encuesta a población interna en Centros Federales de Readaptación Social-2012" (en línea). México, BIIACS: CIDE, 2012. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10089/16531> (Fecha de consulta: 3 de febrero de 2016).
 - Pérez Correa, Catalina. *Las mujeres invisibles: Los verdaderos costos de la prisión*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2015/04/150417-Las-mujeres-invisibles.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - Pinker, Steven. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. London: Penguin Books, 2011.
 - Puig, Carlos. "Sí hubo ejecuciones, se torturó a testigos: CNDH sobre Tlatlaya". *Milenio*. 18 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.milenio.com/firmas/carlos_puig/ejecuciones-torturo-testigos-CNDH-Tlatlaya_18_739906029.html (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
 - Putnam, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.
 - Raphael, Ricardo. "Mirar morir". *El Universal*. 18 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/ricardo-raphael/nacion/2015/09/28/mirar-morir> (Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016).
 - Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
 - Sarre, Miguel. Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008. México, 2010. Disponible en: http://www.internet2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Debido_proceso_y_ejecucion_penalMiguelSarrePag251-268.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).

- Schedler, Andreas. *En la niebla de la guerra: Los ciudadanos ante la violencia organizada*. México, D.F.: CIDE, 2015.
- SCJN. "Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal". Tesis: P. XXXV/2002 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 186185, Pleno, Tomo XVI, agosto de 2002. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/186/186185.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- SCJN. "Participación de la Señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la Conferencia organizada por el Programa de Equidad de Género en la Suprema Corte de Justicia de la Nación". 18 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Lists/MinistraOlgaCV/Attachments/572/IMPARCIALIDAD%20CONTRA%20DISCRIMINACION.pdf> (Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016).
- SCJN. "Presunción de inocencia como regla de trato procesal". Tesis: 1a./J. 24/2014 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2006092, Primera Sala Libro 5, abril de 2014, Tomo I. Disponible en: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2006092&Semanario=0> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Secretaría de la Defensa Nacional. "Mensaje pronunciado por el C. General Salvador Cienfuegos Zepeda". 16 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedena/prensa/mensaje-pronunciado-por-el-c-general-salvador-cienfuegos-zepeda> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).
- Segob, Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos. "Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, y de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", Oficio No. SELAP/300/2810/15. 10 de diciembre de 2015. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/12/asun_3318820_20151214_1450115161.pdf (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).
- Segob. "Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, enero 2016". Disponible en: http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=247c41 (Fecha de consulta: 23 de abril de 2016).
- Seguridad y Defensa (Colombia). "Encuesta de Victimización". Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-gobierno-alias/encuesta-de-victimizacion> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).
- Sen, Amartya. "Human Rights and Capabilities". *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 5 (2005), 151-66.
- Senado de la República, LXIII Legislatura. "Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal". 21 de abril de 2016. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-26-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).
- SESNSP. "Incidencia delictiva del fuero común 2015". Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- SESNSP. "Incidencia delictiva del fuero federal 2015". Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Setec. "Nueva metodología de clasificación y estratificación de las entidades federativas (actualizado al 9 de octubre de 2015)". Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Nueva_Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).
- Solís, Leslie y Layda Negrete. "Justicia como asunto de desarrollo". *Animal Político*. 24 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/09/24/justicia-como-asunto-de-desarrollo/> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

- Solís, Leslie y Lilian Chapa. "Guerrero, Tamaulipas y Michoacán: ¿estados seguros?". *Animal Político*. 23 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/10/23/guerrero-tamaulipas-y-michoacan-estados-seguros/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- SRE. Comunicado 176: "México reitera política de estado de apertura al escrutinio internacional en materia de derechos humanos". 5 de abril de 2015. Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/en/comunicados/5879-176> (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).
- SRE. Comunicado 353: "Posicionamiento del gobierno de México sobre el informe de derechos humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos", 25 de junio de 2015. Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/6348-353> (Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).
- Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Chile). "ENUSC 2014: Resultados país". Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/Presentacion-Resultados-ENUSC-2014.pdf> (Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015).
- The Economist. "Crime in Mexico: The governor's miraculous achievement". 22 de septiembre de 2011. <http://www.economist.com/blogs/americasview/2011/09/crime-mexico> (Fecha de consulta: 28 de julio de 2015).
- The Presidency (South Africa). "Key Performance Information Concepts". *Framework for Managing Programme Performance Information*. Disponible en: <http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf> (Fecha de consulta: 19 de abril de 2016).
- Thibaut, John y Laurens Walker. "A Theory of Procedure". *California Law Review*, Vol. 66, Núm. 3 (1978): 541-566. Disponible en: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol66/iss3/2/> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- Tversky, Amos y Daniel Kahneman. "Judgment under uncertainty: Heuristics and biases". *Science*, núm. 185 (1974): 1124-1131.
- Tversky, Amos y Daniel Kahneman. "Rational Choice and the Framing of Decisions". *The Journal of Business*, núm. 59 (1986): S251-S278.
- Tyler, Tom R. "Procedural Justice and the Courts". *Court Review: The Journal of the American Judges Association*, Vol. 44, Núm.1/2 (2007-2008). Disponible en: <http://www.proceduralfairness.org/~media/Microsites/Files/procedural-fairness/CR44-1-2.ashx> (Fecha de consulta: 15 de febrero de 2016).
- Tyler, Tom R. et al. *Social Justice in a Diverse Society*. Boulder: Westview Press, 1997.
- Tyler, Tom R. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office for Victims of Crime. *Attorney General Guidelines: Victim and Witness Assistance*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 2011. Disponible en: http://www.justice.gov/sites/default/files/olp/docs/ag_guidelines2012.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
- U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. "Country Reports on Human Rights Practices for 2014: Mexico". 2015. Disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm?year=2014&dliid=236702#wrapper> (Fecha de consulta: 2 de mayo de 2016).

-
- U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. "Country Reports on Human Rights Practices for 2015: Mexico". 2016. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/253239.pdf> (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNICRI. "ICVS-International Crime Victims Survey". Disponible en: http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/statistics/(Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015).
 - UNODOC, *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre conducta judicial* (Nueva York: ONU, 2013). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNODC. *Handbook on Justice for Victims: On the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. New York: UNODCCP, 1999. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UNODC_Handbook_on_Justice_for_victims.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNODC. "Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención el delito y la justicia penal", HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 2007.
 - UNODC. *Medidas privativas y no privativas de la libertad: Detención Previa al Fallo. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. Nueva York: ONU, 2010. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Detention_Prior_to_Adjudication_Spanish.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNODC. *Handbook for prison leaders: A basic training tool and curriculum for prison managers based on international standards and norms*. Vienna: UNODC, 2010. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_for_Prison_Leaders.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNODC. *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data*. Viena: ONU, 2014. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf (Fecha de consulta: 23 de mayo de 2016).
 - UNSTATS. "Sustainable Development Goals Website". Disponible en: <http://unstats.un.org/sdgs/> (Fecha de consulta: 7 de enero de 2016).
 - Vera Institute of Justice. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York: Vera Institute of Justice, 2003. Disponible en: <http://www.vera.org/pubs/measuring-progress-toward-safety-and-justice-global-guide-design-performance-indicators-across> (Fecha de consulta: 3 de mayo de 2016).
 - Verbatim. "El discurso del General Cienfuegos". *Letras Libres*. 20 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/blogs/verbatim/el-discurso-del-general-cienfuegos> (Fecha de consulta: 24 de abril de 2016).
 - Woolf, N.H. y Yim, J.M. "Courtroom-Observation Program of the Utah Judicial Performance Evaluation Commission". *The Ct. Rev.*, vol. 47, núm. 84 (2011).
 - Zimring, Franklin E. y Gordon Hawkins. *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

ACRÓNIMOS

CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CEJA: Centro de Estudios de Justicia de las Américas

CEPEJ: Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia

CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales

Conapo: Consejo Nacional de Población

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DNSP: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria

DOF: Diario Oficial de la Federación

Envipe: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

ICPS: International Centre for Prison Studies

ICVS: Encuesta Internacional de Victimización Criminal

IJPP: Instituto de Justicia Procesal Penal

Inegi: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LNEP: Ley Nacional de Ejecución Penal

MP: Ministerio Público

MUCD: México Unido Contra la Delincuencia

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OADPRS: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEAS: Organización de los Estados Americanos

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PGR: Procuraduría General de la República

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

Segob: Secretaría de Gobernación

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Setec: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TSJDF: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

UNICRI: Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNSTATS: División de Estadística de las Naciones Unidas

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.
Junio, 2016

Tel: (+52) 55 5985 0252 al 54

info@mexicoevalua.org

www.mexicoevalua.org

Twitter: @mexevalua / Facebook: mexicoevalua



M É X I C O
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Junio, 2016

www.mexicoevalua.org

ISBN: 978-607-8391-08-0



9 786078 391080