

Impunidad frente al homicidio doloso en México

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez

IMPUNIDAD | CERO

Homicidio intencional y violencia en México y el mundo

El homicidio es uno de los delitos más graves, así como un indicador fundamental de la violencia y la calidad de vida que experimenta una sociedad. Esto en virtud de que resulta muy clara la noción material y legal de homicidio intencional y su medición suele ser muy precisa —es decir, no suele haber subreporte (cifra negra)—, pues al realizarse el levantamiento forense de un cadáver o al morir una persona por causas no naturales se registra el homicidio y se comienza una investigación criminal. Sólo fenómenos registrados en algunos países, como las inhumaciones clandestinas, la desintegración de cadáveres y las desapariciones, plantean una brecha entre los registros oficiales y la magnitud real de este delito. La mayoría de los países comparte el concepto legal de lo que es un homicidio intencional (llamado también, legalmente, “doloso”). Además de este aspecto normativo, el homicidio suele ser una variable fácil de medir,¹ por lo que los criminólogos normalmente lo utilizan como un indicador muy útil para estimar el nivel de violencia de una sociedad y compararlo con los de otras sociedades.

Se estima que a nivel mundial, en 2012, alrededor de 437 mil personas² fueron víctimas de homicidio doloso, lo que representa una tasa de 6.² por cada 100 mil habitantes.³ En América la tasa de homicidios dolosos es la más alta entre los continentes, seguida de África,

Europa, Asia y Oceanía. En México, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes en 2014 fue de 13.1 (ver la Gráfica 1).⁴

Por otra parte, hay una cifra alarmante de desaparecidos en México, por lo que el número de muertes debidas a causas no naturales podría ser mucho más grande que el registrado en las cifras oficiales, lo que también impactaría a la alza la impunidad del delito de homicidio.⁵ Es decir, parece que el número de homicidios intencionales no registrados en las cifras oficiales (denominado cifra negra) es muy significativo.

De acuerdo con datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPEd), el número de desaparecidos desde 2007 hasta el 31 de diciembre de 2015 ascendería a 27 mil 659, de los cuales 989 están relaciona-

dos con delitos de competencia federal y 26 mil 670 de competencia común.⁶

El impacto de la incidencia del homicidio doloso va más allá de la lamentable pérdida de vidas humanas, ya que se vuelve una amenaza para la población pudiendo generar un entorno de miedo, incertidumbre y vulnerabilidad.

Naciones Unidas y otros organismos públicos y privados del mundo han analizado y demostrado la relación entre la violencia y el desarrollo social y económico.⁷ Por estas razones, los gobiernos deben llevar un registro del número de homicidios que ocurren y en qué lugar, cómo suceden y quiénes son las víctimas de estos delitos.

La forma de comisión del homicidio puede ser dolosa (intencional) o culpable (no intencional); a su vez existe una tipología dentro de los homicidios do-

losos: homicidio vinculado a actividades y grupos delictivos, homicidio interpersonal y homicidio sociopolítico, considerando elementos como premeditación, motivación, contexto, medios usados y relación entre víctima y victimario.

Además de monitorear la incidencia de homicidios, resulta indispensable analizar la capacidad de los sistemas de justicia para enjuiciar a los responsables, toda vez que es una responsabilidad del Estado. Tal como señala la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés): “Un sistema de justicia penal efectivo que garantice una investigación rigurosa y sentencia justa para los presuntos homicidas



IMPUNIDAD CERO

es un requisito previo para hacer valer el Estado de derecho y de lograr justicia para las víctimas de homicidio; de otra mane-

ra, la impunidad de los criminales puede propiciar que se cometan más asesinatos”.⁸

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, se reconoce que “el Estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional”.

La impunidad se puede definir como:

Inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.⁹

En palabras simples se puede decir que la impunidad representa el porcentaje de delitos ocurridos —en este caso homicidios— en que no se sanciona al responsable. Esta situación se torna grave, ya que no se imparte justicia ni se repara el daño a las víctimas directas e indirectas; además, tal como se señalaba anteriormente, altos niveles de impunidad pueden ser un aliado para cometer nuevos crímenes, toda vez que la probabilidad de castigo es muy baja.

Existen diversas metodologías para medir la impunidad. La más utilizada a nivel internacional considera dos variables: el número de delitos ocurridos y el número de sentencias condenatorias en un periodo determinado. La fórmula para calcular la impunidad directa es la siguiente: *Impunidad directa año X = (100 - [Sentenciados en sentido condenatorio por el delito de homicidio doloso en el año X / Incidencia de homicidio doloso en el año X])*.

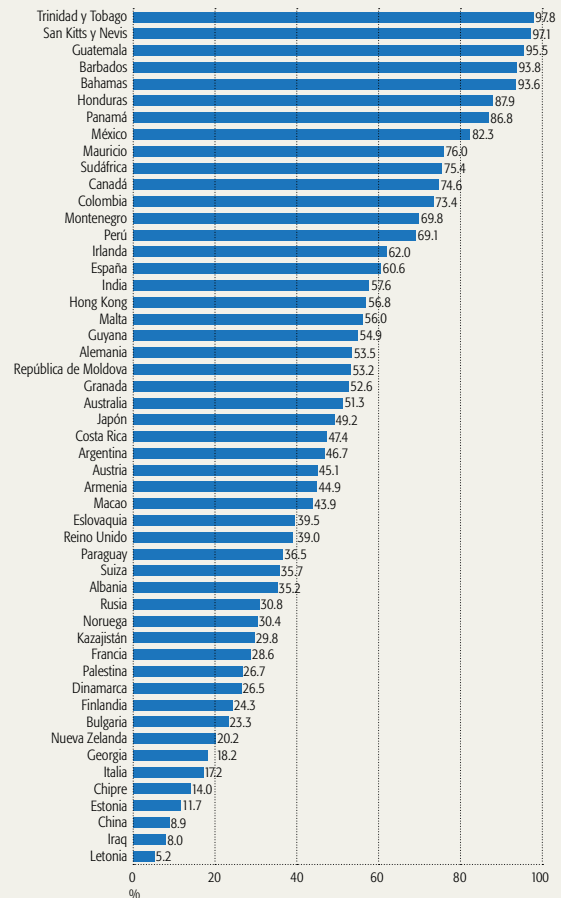
Recientemente algunos estudios internacionales sugieren que considerar el número de condenas respecto del total de delitos puede generar un incentivo perverso al tomar en cuenta una absolucón como un indicador de ineficiencia o ineffectividad. Se argumenta que el sistema de justicia y los jueces de Latinoamérica, en particular, ya tienen demasiada presión mediática como para agregar la presión de indicadores de impunidad.¹⁰ Si

únicamente consideramos las sentencias por homicidio doloso (tanto absolutorias como condenatorias), la impunidad nacional para este delito durante 2014 sería de 75.6%.

Sin embargo, en este examen de tablas y análisis comparado usaremos la impunidad directa debido a que es la variable que presenta la gran mayoría de los estudios internacionales. Según datos de la UNODC, la impunidad directa de homicidio doloso en el mundo es de alrededor de 57%; en América la impunidad es del 76%, en Asia del 52% y en Europa apenas del 19%. En México la impunidad en homicidio doloso en 2014 fue de 78.6%, lo que hace evidente la magnitud del problema que existe, ya que está por arriba de la media en el continente americano, y aún muy lejos de cifras como las que se observan en Asia y Europa; incluso en las entidades del país con menores niveles de impunidad en homicidio, las cifras sobrepasan por mucho los datos de países desarrollados.

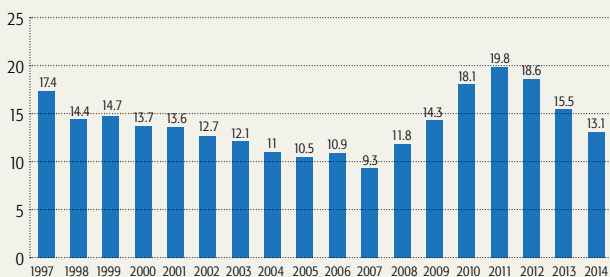
Con la base de datos de la UNODC y tomando en consideración el total de homicidios intencionales ocurridos, así como el número de personas condenadas por este delito, se pudo estimar la impunidad para los países de los que se contaba con información. Es importante considerar que estas comparaciones deben realizarse con cautela, debido a las diferencias que pueden existir entre definiciones jurídicas de los delitos en los

GRÁFICA 2 Impunidad directa en homicidio doloso, Promedio 2010-2014, países seleccionados



Fuente: Estadísticas Crimen y Justicia Penal de la UNODC. Variables utilizadas: "Counts of Intentional homicide" y "Total persons convicted - Intentional homicide."

GRÁFICA 1 Evolución de la tasa de homicidio doloso por cada 100 mil habitantes. Estados Unidos Mexicanos, 1997 a 2014



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Datos abiertos de incidencia delictiva, Consejo Nacional de Población (Conapo), Proyecciones de población.

países, así como metodologías distintas para el registro de la información; sin embargo, esta información sirve para hacer notar las diferencias entre países y ubicar la posición de México.

Considerando la impunidad promedio de 2010 a 2014, se tiene que México se ubica como el octavo país con mayor impunidad de 51 países para los que se pudo calcular el dato. El país con mayor impunidad en homicidio doloso fue Trinidad y Tobago (97.8%), seguido de San Kitts y Nevis (97.1%) y Guatemala (95.5%); por su parte los países con menor impunidad fueron Letonia (5.2%), Iraq (8.0%) y China (8.9%). Resulta importante resaltar que ocho de los diez países con mayor impunidad son de América Latina, lo que refuerza el evidente problema que existe al respecto en la región (ver la Gráfica 2).

El presente estudio se centra en la medición y análisis de evolución de la impunidad en homicidio doloso en México entre 1997 y 2014, tanto a nivel nacional como por entidad federativa.

Consideraciones sobre las fuentes de información.

En México, las principales instituciones que integran y difunden información acerca de homicidios en el país son el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI). La diferencia principal entre los datos de ambas instituciones es la fuente: en el caso del SESNSP, son las averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas en las procuradurías o fiscalías estatales, mientras que el INEGI obtiene su información de los certificados de defunción, según la causa de muerte en opinión del médico legista o forense.

Para este estudio se optó por utilizar los datos del SESNSP, toda vez que sus bases de datos permiten diferenciar los homicidios dolosos de los culposos, mientras que el INEGI provee otro tipo de desagregación, pero no ésta. Anteriormente, en las Estadísticas Judiciales en Materia Penal del INEGI era posible acceder a esta importante información; sin embargo, a partir de 2013 esa institución realizó un cambio adoptando la metodología de registros en los censos nacionales de procuración e impartición de justicia, que omitió separar estas variables dejando un vacío informativo para la obtención de este trascendental indicador. Para los datos de 2013 y 2014

se ha tenido que recurrir a buscar en documentos generados en el ámbito local, así como en consulta a través de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.

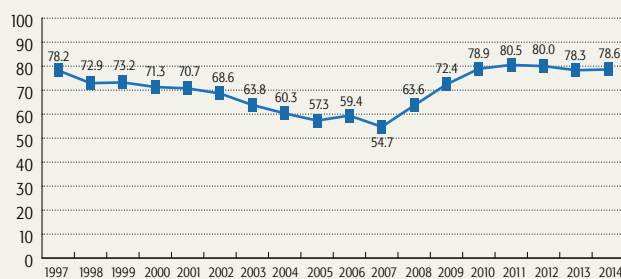
A pesar de que la evidencia muestra que los niveles de impunidad a nivel nacional en México son muy altos, nos enfrentamos también al problema de la opacidad en la generación de información, ya que desafortunadamente cada vez resulta más difícil acceder a información confiable y oportuna que permita estimar esta variable para todas las entidades del país. El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) del INEGI, de 2014, no desagrega las sentencias condenatorias por delito según intencionalidad de los mismos; por lo anterior, para la edición de 2015 ya no es posible conocer las sentencias condenatorias por delito, sólo el total de sentencias por todos los delitos.

Evolución temporal de la impunidad directa 1997-2014: capacidad instalada de investigación criminal topada

La evolución de la impunidad directa en homicidio doloso en México responde más al comportamiento de la incidencia delictiva que a la capacidad de los sistemas para llevar ante la justicia a los responsables. La impunidad en homicidio doloso (intencional) en México a nivel nacional para el año 2014 fue de 78.6%, es decir, de cada 5 homicidios en el país sólo se sancionó 1. En casi 20 años el país no ha logrado mejorar las cifras de impunidad, ya que los datos de 1997 y 2014 son muy similares: 78.2% y 78.6%, respectivamente.

Para 2013 sólo se tiene información sobre sentenciados en sentido condenatorio por el delito de homicidio doloso para 27 entidades. Las entidades que no proporcionaron la información a través de las solicitudes directas, y que no facilitaron información sobre sentenciados para el CNIJE del INEGI fueron: Campeche, Colima, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz. Para 2014 se cuenta con información de 12 entidades: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán; la información para 2013 y 2014 se obtuvo a través de solicitud directa a las entidades federativas.

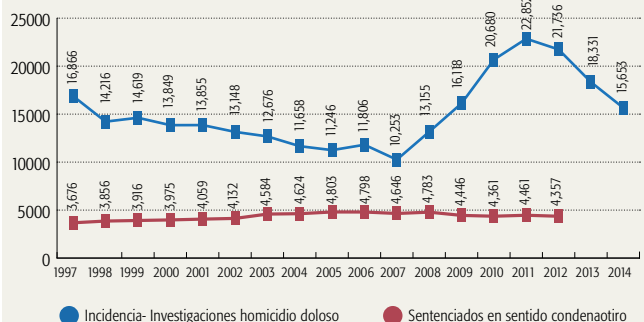
GRÁFICA 3 Tendencia de la impunidad directa en homicidio doloso. Estados Unidos Mexicanos, 1997 a 2014



Fuente: SESNSP, Datos abiertos de incidencia delictiva local, para los datos de incidencia; INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal (1997-2012), Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2013 y 2014), y Solicitudes de información (2013 y 2014), para los datos de sentencias condenatorias.

Nota: En 2013 sólo se tiene información para 27 entidades federativas y en 2014 para 12.

GRÁFICA 4 Tendencia de la incidencia de homicidios dolosos y sentenciados por homicidio doloso. Estados Unidos Mexicanos, 1997 a 2014



Fuente: SESNSP, Datos abiertos de incidencia delictiva local, para los datos de incidencia. INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal (1997-2012), Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2013 y 2014), para los datos de sentencias condenatorias.

IMPUNIDAD CERO

En el periodo analizado hay dos patrones, el primero que va de 1997 a 2007, caracterizado por una reducción muy sig-

nificativa de la impunidad (30%) derivada de una reducción drástica en el número de homicidios (39.2%) y un incremento en el número de condenas por el delito de homicidio doloso (30.7%) (ver la Gráfica 4).

Por el contrario, entre 2007 y 2014 se registra un incremento de la impunidad (43.7%) derivado de un estancamiento en el número de las condenas y un aumento en el número de homicidios que alcanzó su punto más alto en 2011. Aunque en la mayoría de los estados han disminuido los homicidios (si bien ya se reporta un repunte de 15% en 2015), el número de condenas se mantuvo con escasa variación en el periodo (-6.2%). Los estados para los que se obtuvo la información sobre el número de condenas por homicidio doloso en 2014 presentaron una impunidad de 78.6%. En 2012, último año para el que el INEGI informó el número de sentencias por delito y por intencionalidad de todos los estados, la impunidad ascendió a 80%.

A pesar de que entre 2006 y 2012 se duplicó el número de homicidios, la capacidad instalada para el esclarecimiento y sanción del homicidio en el sistema de justicia penal del país se ha mantenido estable entre 2003 y 2012, en alrededor de 4 mil 300 casos resueltos y concluidos con una sentencia condenatoria. Es decir, independientemente de si en el país se registraron 10 mil 253 homicidios (2007) o 22 mil 852 (2011), el número de condenas por homicidio doloso se mantuvo en un rango entre 4 mil 357 (2012) y 4 mil 803 (2005).

Los resultados del Sistema de Justicia Penal parecen no estar relacionados con la “demanda” social de servicios de procuración de justicia y reducción de la violencia. En la Gráfica 3 se puede observar que la brecha a nivel nacional entre la incidencia de homicidio doloso frente a la cantidad de condenas por este delito creció un 32% entre 1997 y 2012.

De esta forma, asumiendo que todos los homicidios intencionales se registran (aunque ya se señaló el desafío de las desapariciones e inhumaciones clandestinas), sólo 1 de cada 3 homicidios se esclarece, y, en esos casos, 69% de los imputados son puestos a disposición del juez. Ya ante el juez, 90.8% son vinculados a procesos, llegando a sentencia prácticamente la totalidad¹¹ de los casos. De acuerdo con lo sugerido por Naciones Unidas, si sólo consideráramos en nuestro análisis la sentencia de las personas a las que se

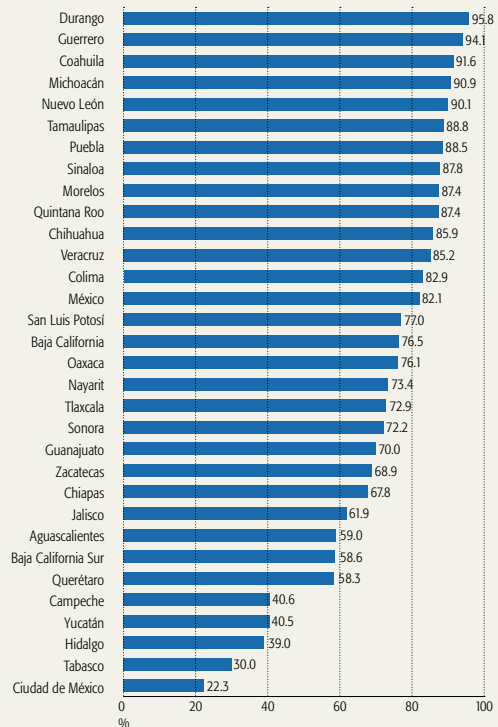
les imputa el delito de homicidio intencional, tendríamos que la probabilidad en México de que una persona cometa un homicidio y su caso llegue a sentencia es de 20.5%. De las sentencias en casos de homicidio intencional en México, 88.4% son en sentido condenatorio, en tanto que 11.6% son

TABLA 2 Variación porcentual del número de condenas por homicidio doloso entre 2007 y 2012 por entidad federativa

Entidad federativa	% Variación	Entidad federativa	% Variación
Baja California Sur	136.4%	Querétaro	-9.9%
Tlaxcala	81.8%	San Luis Potosí	-10.8%
Guanajuato	75.0%	Tamaulipas	-17.4%
Jalisco	57.0%	Zacatecas	-17.9%
Colima	36.1%	Sonora	-18.6%
Quintana Roo	33.3%	Michoacán	-20.7%
Puebla	30.0%	Yucatán	-21.9%
Tabasco	26.0%	Nayarit	-22.6%
México	18.1%	Durango	-24.3%
Hidalgo	16.7%	Coahuila	-24.4%
Guerrero	10.3%	Sinaloa	-24.5%
Baja California	6.3%	Chiapas	-28.4%
Ciudad de México	2.4%	Morelos	-33.8%
Campeche	-2.4%	Chihuahua	-43.7%
Aguascalientes	-4.5%	Oaxaca	-46.7%
Nuevo León	-5.9%	Veracruz	-53.9%

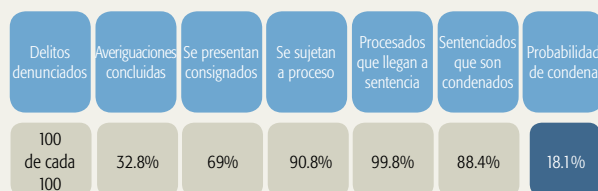
Fuente: SESNSP, Estadísticas Judiciales en Materia Penal de INEGI

GRÁFICA 5 Impunidad directa en homicidio doloso por entidad federativa. Años seleccionados



Fuente: SESNSP, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI, Solicitudes de información.

TABLA 1 Probabilidad de captura, procesamiento y sanción para el homicidio intencional en México



Fuente: Cálculo propio con base en anuarios estadísticos estatales y censo de procuración de justicia (columna 2); en Estadísticas Judiciales en Materia Penal del INEGI (columnas 3 a 6). Nota: en los delitos de homicidio no hay cifra negra.

absoluciones. De esta forma la probabilidad promedio en el país de que una persona cometa un homicidio y llegue a ser condenada es de 18.1%.

Este dato es distinto a la impunidad de 78.6% (y no 81.9% que se derivaría de la Tabla 1) porque, como se decía líneas arriba, la proporción de absoluciones y condenas por tipo de delito e intencionalidad del mismo ya no está disponible para 2014 en los datos emitidos por el INEGI, por lo que se tomó la cifra más reciente de 2013, además de que en la impunidad de 2014 sólo se consideraron los homicidios y condenas de los 12 estados para los que sí se pudieron validar ambos datos.

¿Por qué se ha registrado este estancamiento en el número de condenas? Pareciera que la capacidad instalada de investigación está topada y no puede dar mejor rendimiento. También es cierto que el mapa mexicano de la muerte se ha transformado, ya que a principios del siglo actual una gran cantidad de homicidios estaba asociada a la violencia rural. El estado con mayor tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2000 fue Oaxaca, con un indicador de 54 homicidios por cada 100 mil habitantes, seguido por Guerrero (45.4), Chiapas (31.65) y Tlaxcala (29).

Es a partir de 2003 que los homicidios relacionados con actividades de grupos criminales comienzan a ser significativos, disparándose durante 2008. De acuerdo con la iniciativa ciudadana Semáforo Delictivo, 57% de los 4 mil 453 homicidios cometidos en México durante el primer trimestre de 2016 están vinculados con la delincuencia organizada, porcentaje superior al de 2015, que fue de 48%.¹² Desde luego este tipo de crímenes requiere una estrategia de investigación más compleja que la empleada para los homicidios intencionales comunes en los que el autor material e intelectual y los móviles pueden esclarecerse más fácilmente. Urge un nuevo modelo de gestión y organización de las investigaciones criminales, aspecto que será abordado en la parte final de este texto.

Impunidad directa por entidad federativa

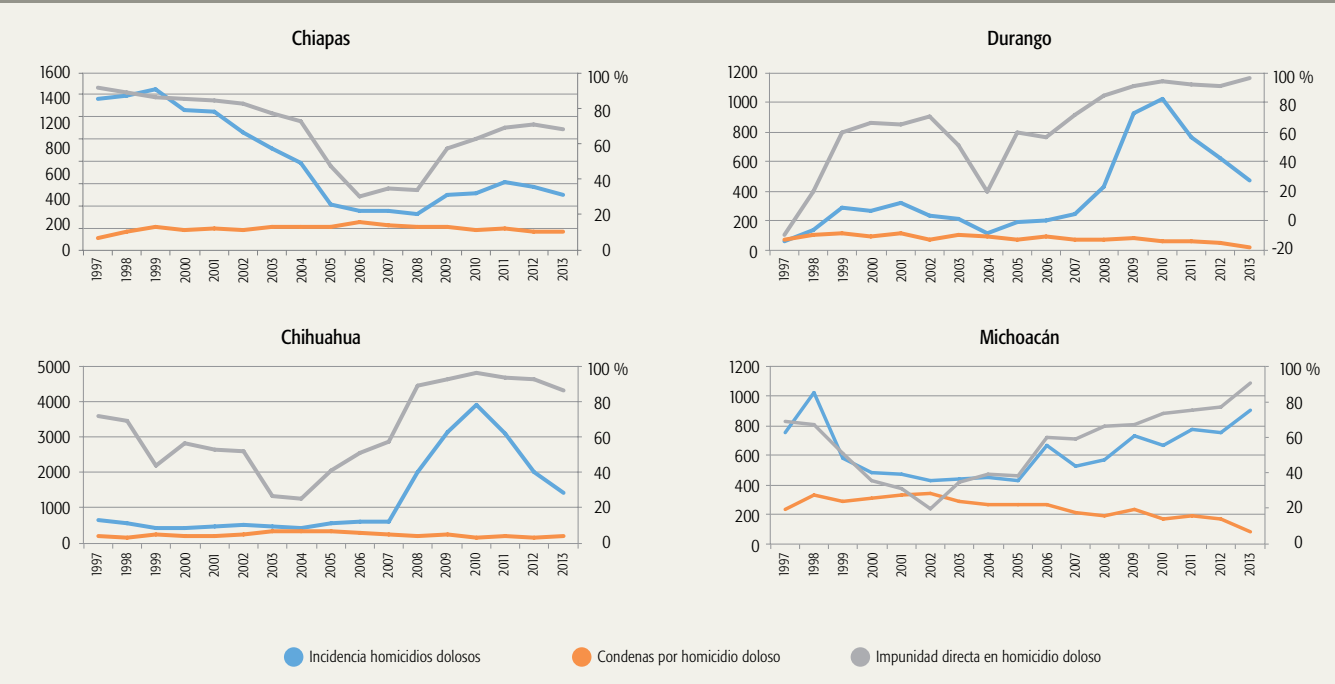


La impunidad directa de homicidio doloso a nivel entidad federativa nos muestra que en México se viven realidades muy diversas respecto a la efectividad en la investigación de delitos y en la impartición de justicia. De acuerdo con la información disponible más reciente de cada entidad, se ha realizado un ranking de los estados respecto de este indicador de impunidad. Se consideró el dato más reciente y más confiable disponible para cada uno entre 2012 y 2014.¹³

El último año en el que se cuenta con información para todos los estados es 2012; por esto se realizaron solicitudes de información directamente a cada entidad para obtener la cifra de condenas por homicidio doloso en 2013 y 2014. Sin embargo, varios estados no proporcionaron la información solicitada, ya que la mayoría de las veces se respondía que los registros no se tienen con ese nivel de detalle, lo que resulta sorprendente puesto que es información clave que el INEGI vino solicitando sistemáticamente durante muchos años para la integración de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal.

Quisiéramos resaltar los casos de Tamaulipas y Nuevo León, ya que la información que proporcionaron vía solicitud directa sobre las condenas por homicidio presenta diferencias significativas respecto de las cifras que se venían reflejando en las estadísticas del INEGI. Por ejemplo, Tamaulipas tuvo 139 condenas en promedio de 2002 a 2013; no obstante, según la información otorgada, hubo 323 condenas para 2013 y 501 para 2014. Con estos datos, la entidad pasaría de una impunidad directa de 86.7% en 2012, a 41.80% y 20.22% en 2013 y 2014, respectivamente. Esto resulta importante, pues con sus datos pasa a ser de las entidades con menor impuni-

GRÁFICA 6 Estados tipo 1



IMPUNIDAD CERO

dad, mientras que en los años previos se encontraba dentro de las diez con mayor impunidad. Ocurre de forma similar con Nuevo León, que en 2013 y 2014 reportó 292 y 273 condenados por homicidio doloso, respectivamente, cuando su promedio entre 2002 y 2012 fue de 154 condenas. Así, la impunidad pasó de 90.1% en 2012, a 54.4% y 44.3% en 2013 y 2014, respectivamente. Por esta razón para el ranking se decidió tomar el último dato del INEGI, toda vez que es más consistente con el comportamiento observado en dichas entidades.

Las cinco entidades con mayor impunidad son Durango (95.8%), Guerrero (94.1%), Coahuila (91.6%), Michoacán (90.9%) y Nuevo León (90.1%); mientras que la Ciudad de México (22.3%), Tabasco (30%), Hidalgo (39%), Yucatán (40.5%) y Campeche (40.6%) son los estados con menor impunidad directa de homicidio doloso.

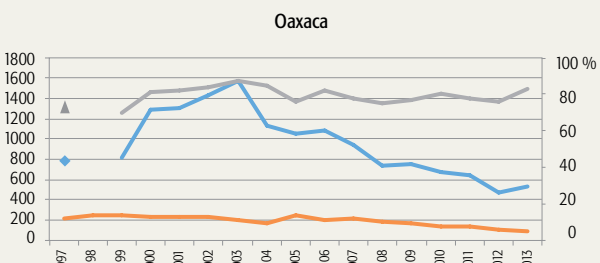
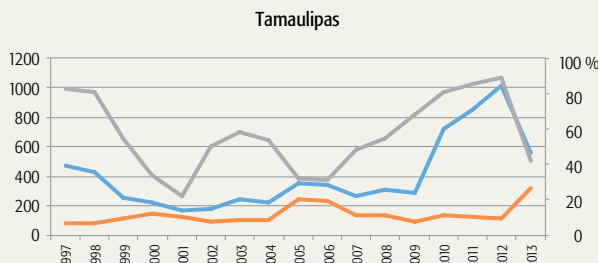
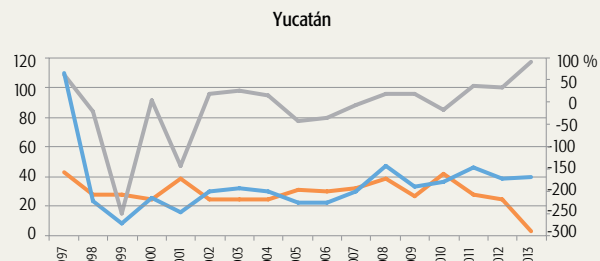
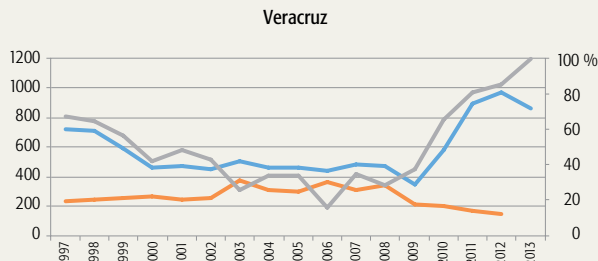
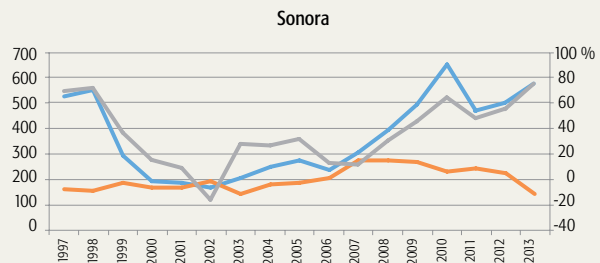
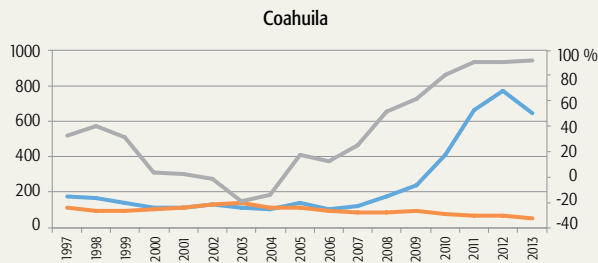
Es decir que en Durango y Guerrero apenas se sanciona uno de cada 20 homicidios dolosos; en tanto que en Coahuila, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas, Puebla, Sinaloa, Morelos, Quintana Roo y Chihuahua se sanciona uno de cada diez homicidios dolosos.

Análisis del incremento de violencia 2007-2012

Como se mencionó anteriormente, México vivió un repunte drástico en los niveles de incidencia de homicidio doloso a partir de 2007, llegando al punto máximo de homicidios en 2011. Este comportamiento se observó en la gran mayoría de las entidades federativas, con excepción de Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Tabasco, donde los homicidios dolosos tuvieron una tendencia descendente en este periodo. Los principales aumentos en la incidencia de homicidios, considerando la tasa por cada 100 mil habitantes, se dieron en Colima (761.4%), Morelos (612%), Coahuila (494.7%) y Nuevo León (375.1%). A nivel nacional la tasa de homicidios doloso casi se duplicó entre 2007 y 2012.

A pesar del aumento de la violencia en la mayoría de las entidades, la capacidad de investigar del Ministerio Público y de llegar a sancionar a los responsables disminuyó en más de la mitad de las entidades durante este periodo de pico de violencia. Las entidades que aumentaron las condenas por homicidio doloso en este periodo fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Guanajuato, Jalisco, Colima, Quintana Roo, Puebla, Tabasco, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Baja California y Ciudad de México.

GRÁFICA 6 Estados tipo 1



SENSP, Datos abiertos de incidencia delictiva local, para los datos de incidencia. INEGI, Estadísticas Judiciales en Materia Penal (1997-2012), Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2013 y 2014), para los datos de sentencias condenatorias.

Tipología de estados

Las variaciones en los niveles de impunidad en homicidio doloso se pueden atribuir principalmente a incrementos o descensos en:

- Niveles de incidencia delictiva.
- Capacidad del sistema para investigar y esclarecer los delitos y sancionar a los responsables.

La combinación de estos dos factores da la pauta para que los niveles de impunidad aumenten o disminuyan año con año. A partir del análisis de la información de 1997 a 2012 para todas las entidades federativas, proponemos una tipología para agrupar a entidades con comportamientos similares.

Tipo 1. Colapso: Disminuyen las condenas y aumentan los homicidios

Este primer grupo presenta un panorama desalentador, ya que el sistema de justicia está colapsado. En estas entidades la violencia e inquietud social aumentan, mientras que la capacidad de investigación se deteriora y disminuye el esclarecimiento de los casos y el número de condenas, lo que provoca que los niveles de impunidad aumenten considerablemente.

En este supuesto encontramos a los siguientes estados: Chiapas, Durango, Chihuahua, Michoacán, Coahuila, Sonora, Veracruz, Yucatán y Tamaulipas. Aunque en Tamaulipas se registra un repunte en las condenas durante 2013, de acuerdo con la propia información brindada por la entidad vía mecanismos de transparencia, se consideró la tendencia consistente de los últimos cinco años. En esta tipología se incluye también Oaxaca, que muestra un descenso en las sanciones; sin embargo, esta entidad es la excepción al incremento de homicidios (posiblemente por la prevención y reducción de la violencia rural), pues ahí se presenta la reducción en la incidencia. Se estaría perdiendo la oportunidad de fortalecimiento institucional frente a un contexto de una reducción de la in-

cidencia delictiva y la violencia (ver la Gráfica 6).

Tipo 2. Capacidad instalada topada: Condenas constantes, aumento de homicidios

En estos siete estados (Guerrero, Estado de México, Baja California, Morelos, Zacatecas, Colima y Tlaxcala) la capacidad instalada está topada y no puede atender la creciente demanda de servicios de investigación y esclarecimiento, por lo que la impunidad crece a la par que la incidencia (ver la Gráfica 7).

Tipo 3. Capacidad instalada topada. Condenas constantes, disminuye el número de homicidios

Como en el tipo anterior, estos estados no han podido incrementar el número de los casos de homicidio que se esclarecen, procesan y sancionan; sin embargo, el contexto de violencia se muestra favorable en virtud del descenso en el número de homicidios, por lo que se registra un descenso de la impunidad. En este supuesto están los estados de Nuevo León, Aguascalientes, Sinaloa, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Puebla y Tabasco (ver la Gráfica 8).

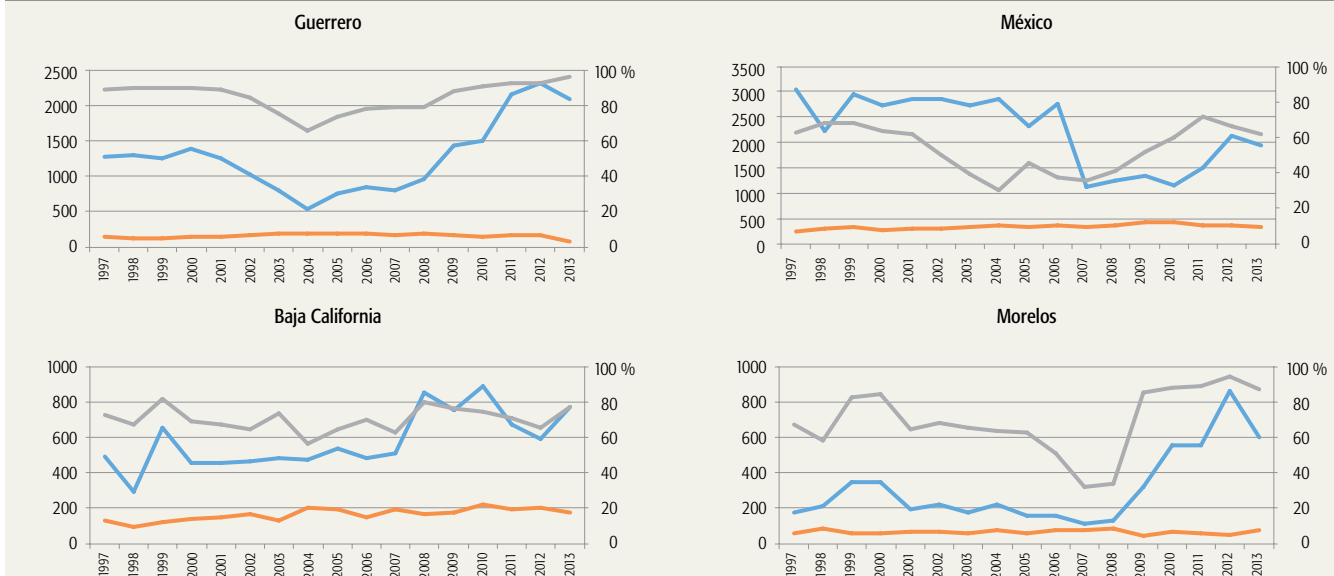
Tanto los estados del tipo 2 como los del tipo 3 comparten el hecho de que la incapacidad de incrementar el número de homicidios esclarecidos y sancionados los deja a merced de la incidencia delictiva.

Tipo 4. Aumenta la capacidad de investigación, se reduce la brecha

Sólo en cuatro entidades federativas se registra una tendencia consistente de incremento de las sanciones: Ciudad de México, Jalisco, Hidalgo y Guanajuato (ver la Gráfica 9). En la parte final de la agenda de transformación se toman algunas medidas que se implementan en estos estados, así como en Nuevo León y Chihuahua.



GRÁFICA 7 Estados tipo 2



IMPUNIDAD CERO

Hay estados con alta volatilidad en el número de asuntos sentenciados y sancionados: Baja California y Querétaro. Patrón que también se observa, aunque con menos intensidad, en estados como Hidalgo y Yucatán (pero en éstos alcanza a predominar una tendencia que justifica su inclusión en otra tipología).

Esta volatilidad en la sanción y consecuente impunidad (que en Yucatán e Hidalgo ha llegado a ser cercana a cero y hasta negativa) está asociada con un escaso número de homicidios, por lo que las variaciones en el número de sentencias y condenas pueden implicar que el indicador de impunidad tenga una amplia variación.

Algunas líneas de acción

Las sociedades que han logrado revertir la espiral de violencia e impunidad han optado por fortalecer la tríada de la investigación, Ministerio Público-policía investigadora-peritos, mediante tres acciones:

- Modelo de gestión y desarrollo organizacional.
- Protocolo y estrategia de investigación.
- Desarrollo de competencias en ministerios públicos, policías y peritos.

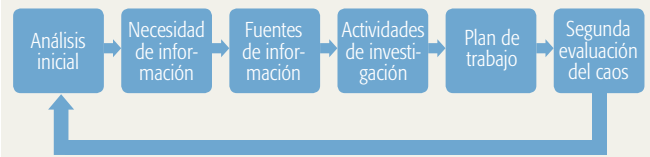
En cuanto al modelo de gestión, existe el consenso sobre la creación y desarrollo de unidades especializadas en investigación y persecución de delitos. Su especialización se da generalmente por tipo de delito, o bien por funciones (como Sinaloa, que tiene una unidad de 43 elementos de la policía ministerial dedicados al cumplimiento de órdenes judiciales, con una tasa de cumplimiento de 73%). Estas unidades pueden tener carga de trabajo acotada y se da trabajo en equipo entre ministerios públicos, policías y peritos, que colaboran y articulan esfuerzos, manteniendo su autonomía técnica y

funcional. Este modelo termina con la lógica de investigar a través de oficios (solicitar actos de investigación y diligencias por oficios a los titulares de las diversas áreas). También se han emprendido (como en Chihuahua) unidades mixtas que involucran a autoridades de diversos niveles de gobierno, así como al sector de inteligencia en asuntos relacionados con el crimen organizado.

El protocolo de investigación no es sino un plan estratégico de acción en torno a la teoría del delito para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de si hay delito que perseguir o no, con la finalidad, una vez esclarecido, de determinar e individualizar al probable responsable para su detención. En la investigación para establecer el vínculo causal del autor del delito se debe atender si la persona tuvo los medios, la oportunidad y el motivo para realizar la conducta ilícita que se le imputa. De igual forma, para la judicialización del caso se deberá atender la teoría del caso del Ministerio Público, proveyendo de elementos fácticos, jurídicos y probatorios (ver la Gráfica 10).

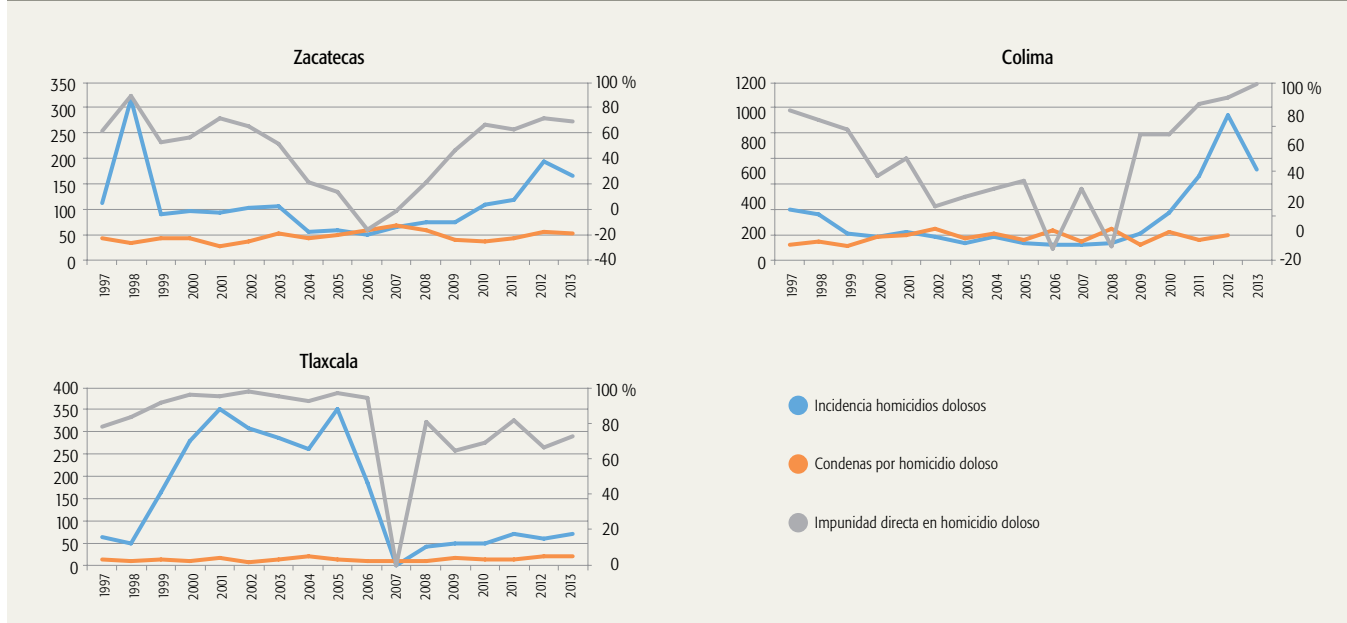
El equipo de trabajo debe tener sesiones frecuentes de las que se lleven minutas. Estas reuniones serán la instancia de revisión de avances, intercambio de información, ajustes de líneas de investigación, entre otras actividades.

GRÁFICA 10 Modelo de Análisis de caso "Denmark modificado"



Fuente: Mariano A. Pérez Espino, *Manual de Coordinación y Comunicación entre Ministerio Público y Policía*.

GRÁFICA 7 Estados tipo 2



Se debe establecer también estabilidad laboral y servicio civil de carrera para estos servidores públicos a fin de garantizarles una situación profesional adecuada, en virtud de que será personal altamente calificado y especializado al que debe retenerse en el sector público a través de mejores condiciones de trabajo. Se debe fomentar “la relación cercana y estrecha entre ambos actores [Ministerio Público y Policía] y crear equipos de trabajo de conjunto”.¹⁴

Por supuesto el personal deberá estar especializado y tener las competencias y certificaciones propias de su actividad, así como la especialización en las materias y procesos de la unidad. Además, las unidades irán acumulando el aprendizaje organizacional, evaluando qué diligencias tienen mayor impacto en la acusación y posterior condena de la persona imputada.

Es apenas un bosquejo de las buenas prácticas que deberán documentarse y replicarse en el país para reducir la impunidad, recuperar la tranquilidad ciudadana y la legitimidad del Estado como garante del orden y la integridad física y patrimonial de las personas. **Este País**

¹ UNODC, “Estudio mundial sobre el homicidio. Tendencias, contextos, datos. Resumen Ejecutivo”, 2013.
² *Id.* Cifras con base en datos de 219 países y territorios.
³ *Id.*

GRÁFICA 8 Estados tipo 3



IMPUNIDAD CERO

- 4 Considerando el dato de carpetas de investigación y averiguaciones previas por este delito en las procuradurías o fiscalías estatales. Datos concentrados por el SESNSP.
- 5 El amparo 1464/2015 ordena a la Procuraduría General de la República buscar y entregar toda la información que posea respecto del número de fosas clandestinas encontradas entre 1960 y 2015, así como la cantidad de investigaciones integradas al respecto. Ver la nota en <<http://www.jornada.unam.mx/2016/10/26/politica/005n2pol>> consultado en octubre de 2016.
- 6 David Vicenteño, “Hay 27 mil 659 desaparecidos; reporte oficial del Gobierno”, *Excelsior*, 11 de febrero de 2016 <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/11/1074404>> consultado en octubre de 2016.
- 7 Véase *Declaración de Ginebra sobre el desarrollo y la violencia armada; Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2011*; citada en *Estudio mundial sobre el homicidio. Tendencias, contextos, datos, Naciones Unidas, 2013* y *Situación de la delincuencia y la justicia penal en el mundo. Informe del Secretario General, 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, 19 de enero de 2015*.
- 8 UNODC, *Op. cit.*,
- 9 Definición de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU en el “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los de-

- rechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, 8 de febrero de 2005, Documento E/CN.4/2005/102/Add.1.
- 10 Constantino Urcuyo, Guiselle Boza, Milena Grillo, Rodolfo Calderón (comps), *Foro sobre desarrollo humano y seguridad ciudadana: Propuestas para la acción*, San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica, Unión Europea, SICA, La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y Flacso, 2010.
- 11 Son excepcionales los casos en los que se registra una causa de improcedencia, como por ejemplo el fallecimiento del imputado o el reconocimiento de la inocencia.
- 12 Publicado en *Animal Político* el 26 de abril de 2014. Nota de Arturo Ángel <<http://www.animalpolitico.com/2016/04/la-violencia-del-crimen-organizado-causa-6-de-cada-10-asesinatos-segun-estudio/>> consultado en octubre de 2016.
- 13 Para el *ranking* de impunidad presentado en la Gráfica 5 se tomó el dato de impunidad más reciente y más confiable, ya que la información proporcionada por algunas entidades sobre sus condenas por homicidio no es consistente con los datos históricos obtenidos a través del INEGI. Si bien puede que algunas de estas entidades sí hayan hecho acciones para aumentar sus condenas, consideramos pertinente realizar un estudio más profundo para verificar la calidad de la información. El último año donde se tiene información para todas las entidades es 2012.
- 14 Mariano A. Pérez Espino, *Manual de Coordinación y Comunicación entre Ministerio Público y Policía*, USAID, México, 2014, p. 64.

GRÁFICA 9 Estados tipo 4



Entre 2007 y 2014 se registra un incremento de la impunidad (43.7%) derivado de un estancamiento en el número de las condenas y un aumento en el número de homicidios que alcanzó su punto más alto en 2011