



World Justice  
Project

# Indicadores de la función ministerial en México

—  
Una propuesta - Línea base

Junio 2021



# Contenido

3	<b>Mirada informativa</b>
4	<b>Introducción</b>
6	<b>1. La función de la procuración de justicia en México</b>
6	<b>1.1. La función sustantiva de las procuradurías y fiscalías estatales</b>
6	Objetivo principal
7	El problema público
10	<b>1.2. El resultado esperado de la labor ministerial</b>
12	<b>1.3. El problema de las mediciones actuales</b>
14	<b>2. Un nuevo sistema de indicadores de monitoreo y evaluación para la procuración de justicia</b>
14	<b>2.1. ¿Por qué necesitamos un nuevo sistema de indicadores de monitoreo y evaluación para las procuradurías y fiscalías estatales?</b>
15	<b>2.2. Las condiciones para la generación de métricas fiables</b>
15	Información de las instituciones de procuración de justicia
16	Principios para la construcción de indicadores robustos
17	Atributos de los indicadores propuestos
17	<b>2.3. Los indicadores de la función ministerial local</b>
21	<b>3. Indicadores de la función ministerial: resultados y tendencias</b>
21	<b>3.1. Panorama nacional</b>
23	<b>3.2. Tendencias por indicador</b>
29	<b>Conclusiones</b>
30	<b>Referencias</b>
33	<b>Apéndice 1. Revisión de los indicadores disponibles sobre la función ministerial</b>
39	<b>Apéndice 2. Fichas técnicas de los indicadores del sistema de M&amp;E</b>

## Mirada informativa

**A pesar de que las procuradurías y fiscalías son la puerta de acceso a la justicia, no existe un sistema de indicadores exclusivo sobre la ejecución de sus labores.**

**WJP se dio la tarea de elaborar una propuesta metodológica y línea base para el monitoreo y evaluación del desempeño de las procuradurías y fiscalías a nivel estatal.**

### Resumen

Pocas instituciones realizan una labor vital para la sociedad como el ministerio público. De las instituciones de procuración de justicia dependen las tareas de determinar si un hecho denunciado constituye una conducta delictiva y, en caso de serlo, asignar el grado de responsabilidad de las personas inmiscuidas en el hecho. En síntesis, las procuradurías y fiscalías son la puerta de acceso a la justicia.

En este sentido, el monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones locales de procuración de justicia es relevante porque alza las banderas rojas en aquellos aspectos susceptibles de mejora, sirve para determinar si el desempeño de una institución se apega a lo esperado en términos de valores y se convierte en una herramienta para la rendición de cuentas.

En este trabajo, se realizó una revisión de funciones y teorías para proponer diez indicadores que permiten medir el desempeño de la procuración de justicia local y su grado de alineación con el paradigma acusatorio.



**1**  
sistema de  
monitoreo  
y evaluación



**10**  
Indicadores  
que miden:  
· Fin  
· Propósito  
· Componentes  
· Actividades



**5**  
fuentes de  
información:  
· IEDMX  
· 2 encuestas nacionales a ciudadanos  
· 2 censos administrativos

## Introducción

Pocas instituciones realizan una labor que es vital para la sociedad como el ministerio público (MP)<sup>1</sup>. La tarea de determinar si un hecho denunciado constituye una conducta delictiva depende de las instituciones de procuración de justicia y, en caso de así serlo, deberán –de la misma manera– estipular sobre el grado de responsabilidad de las personas inmiscuidas. **Es decir, las procuradurías y fiscalías son la puerta de acceso a la justicia.**

En este sentido, el monitoreo y la evaluación del desempeño de las instituciones locales de procuración de justicia es relevante por cuatro motivos. En primer lugar, da cuenta sobre las predisposiciones legales que aplican para la resolución de los hechos delictivos, así como de sus resultados. En segundo término, alza las banderas rojas en aspectos que son susceptibles de mejora, en caso de que no se alcancen determinadas metas. Además, el sistema de indicadores también sirve para determinar si el desempeño de una institución se apega a lo esperado en términos de valores –puesto que la elección de indicadores también es una elección de los valores públicos que se privilegian–; y, por último, los indicadores son una herramienta para la rendición de cuentas.

**No obstante todos estos beneficios, se identifica la ausencia de un sistema de indicadores concebido exclusivamente para el monitoreo y evaluación de la procuración de justicia en México<sup>2</sup>.** En el mejor de los casos, los informes de actividades –organizacionales o estatales– ofrecen una serie de datos inconexos que pretenden hacer las veces de indicadores de desempeño, pero su alcance es limitado tanto conceptual como metodológicamente. Por este motivo, el WJP se dio a la tarea de elaborar *Indicadores de la función ministerial en México*, una propuesta metodológica y línea base para el monitoreo y evaluación del desempeño de las procuradurías y fiscalías a nivel estatal.

El primer capítulo presenta una revisión sobre la función sustantiva de las instituciones de procuración de justicia, diseccionándola en objetivos, con el propósito de enunciar el problema que enfrentan desde la perspectiva de las políticas públicas; además de la forma en que se ha medido el avance en los diversos informes públicos, con la finalidad de delinear un árbol de soluciones que sirva como referente para la comprensión del resto de este escrito.

<sup>1</sup> En este texto se emplean indistintamente los términos «ministerio público», «instituciones de procuración de justicia», «procuradurías y fiscalías locales», de entre otros.

<sup>2</sup> Se han identificado otros esfuerzos para evaluar a la totalidad del sistema de justicia penal como lo son el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de la propuesta de Negrete y Solís (2016).

El segundo capítulo muestra una discusión teórica y metodológica sobre la necesidad de un sistema de indicadores alineado con los principios del sistema penal acusatorio, así como las condiciones deseables para generar tales métricas —en términos de calidad de información, principios para la construcción y los atributos deseables en los indicadores—. A partir de esta revisión, se proponen diez indicadores que permiten medir el desempeño de la procuración de justicia local y su grado de alineación con el paradigma acusatorio.

La operacionalización e ilustración de los indicadores, los resultados a nivel nacional y las tendencias de las líneas base en las distintas entidades conforman el contenido del tercer capítulo. Al respecto, es importante mencionar que cualquier comparación entre entidades es estéril, puesto que los indicadores obvian las características del contexto en el que operan estas organizaciones; en el mejor de los casos, se sugiere observar como parámetro los resultados nacionales, únicamente como un referente de cada organización respecto a la tendencia general. El escrito cierra con algunas reflexiones derivadas del ejercicio de medición.

# 1 La función de la procuración de justicia en México

El ministerio público es una de las instituciones públicas más importantes y, sin embargo, es la menos conocida. Una posible explicación de este hecho radica en la poca predisposición de las procuradurías y fiscalías a la transparencia y a la rendición de cuentas, herencia del sistema inquisitivo<sup>3</sup> (Duce, 2005, pág. 76). Por ello, antes de proponer una herramienta para medir sus actividades, es necesario definir cuáles son los alcances de la procuración de justicia.

A continuación, se presentan algunos apuntes sobre la función sustantiva de las procuradurías y fiscalías estatales, haciendo énfasis en su objetivo principal y el problema público que su intervención busca corregir. Posteriormente, se analiza el resultado esperado de su intervención. Finalmente, se muestra la forma en la que actualmente se mide el alcance de dicha intervención —bajo los términos en los que se reporta en los documentos públicos— y se analiza cómo estas métricas en poco contribuyen al conocimiento de los avances de la procuración de justicia local.

## 1.1. La función sustantiva de las procuradurías y fiscalías estatales

### *Objetivo principal*

Antes de la reforma de 2008, se consideraba que el ministerio público era el representante de la víctima u ofendido (Guerra Flores, 2015, pág. 48). Ahora, bajo la lógica del sistema penal acusatorio, la principal labor de las procuradurías y fiscalías estatales «está orientada a ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponde adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas y a los testigos» (González Rodríguez, 2017, pág. 66).

En términos generales, la realización de esta labor comprende: la conducción de la investigación por medio de la debida coordinación de las policías y servicios periciales; la resolución sobre el ejercicio de la acción penal; la selección de los métodos para determinar la existencia de un delito, y

<sup>3</sup> Duce (2005) ofrece tres hipótesis para explicar la poca rendición de cuentas en los ministerios públicos: 1) No se considera al ciudadano como el actor al que debe rendirse cuentas; 2) Los ministerios públicos no están acostumbrados a producir y hacer pública la información sobre sus actividades, y 3) Se confunde la autonomía —en aquellas instituciones donde ya ha sido alcanzada— con un salvoconducto para operar al abrigo de la luz pública.

—en caso de que sea probado— la asignación de responsabilidades para determinar quién lo cometió (Artículo 127, Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]). Esta labor tiene como finalidad «llegar a determinar una verdad» basada en la técnica y en la investigación científica del delito (González Rodríguez, 2017). Así, las instituciones de procuración de justicia tienen la tarea urgente de cumplir con lo siguiente:

(...) dinamizar el proceso de investigación criminal dotándolo de mayor flexibilidad, desarrollando trabajo en equipos multidisciplinarios, coordinando más eficientemente el trabajo policial, en fin, constituyéndose en un puente de comunicación entre el mundo de la actividad policial y el trabajo judicial dinámico (Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA], 2006, pág. 21).

En este sentido, las actividades que llevan a cabo las procuradurías y fiscalías estatales no deben considerarse de forma aislada, sino que deben entenderse como una parte fundamental del sistema de justicia penal, pues de su correcto y eficiente funcionamiento depende que los casos de su conocimiento tengan una respuesta adecuada, ya sea mediante una salida alternativa o por su pronta canalización hacia los juzgados.

### *El problema público*

Ahora bien, como cualquier otra intervención pública, la procuración de justicia atiende un problema puntual. De acuerdo con la revisión de las leyes orgánicas de las procuradurías y fiscalías estatales, la investigación y persecución del delito es una respuesta contra la impunidad, entendida como «la ausencia de sanción frente a una acción ilegal» (Vázquez Valencia, 2020, pág. 434).

Es importante señalar que la impunidad es un fenómeno multicausal, en el cual incurren diversas esferas de responsabilidad y —en cada una de estas esferas— conviven diversos actores (Vázquez Valencia, 2020). Vázquez Valencia (2020) identifica al menos seis causas de impunidad: la macrocriminalidad, las relaciones políticas, una cultura organizacional corrupta, una cultura organizacional burocratizada, la normalización y la incapacidad técnica (pág. 449).

Debido a la complejidad que conlleva diseñar una estrategia holística para abatir la impunidad —y por lo consiguiente, desarrollar un sistema de indicadores parsimonioso que monitoree su desempeño— es necesario acotar el ámbito de acción de las procuradurías y fiscalías estatales. Existe un elemento que apunta hacia la cultura organizacional burocratizada como la causa más factible, al menos tratándose del nivel estatal: la vigencia de las prácticas del sistema inquisitivo.

En primer lugar, es necesario destacar que la reforma al sistema penal acusatorio de 2008 tuvo un impacto directo en los juzgados, pues convirtió a los juicios en un asunto público, privilegió la oralidad como método de exposición e incentivó a los jueces para que tuvieran una mayor claridad al explicar sus decisiones (The World Justice Project [WJP], 2019). Sin embargo, en el corto plazo, estos efectos no permearon en las procuradurías y fiscalías estatales, pues la transición de procuradurías a fiscalías es un proceso relativamente reciente, incluso, en algunas entidades, no ha comenzado<sup>4</sup>, **lo que se traduce —en los hechos— en la prevalencia de prácticas organizacionales propias de un ministerio público acostumbrado a detentar el atributo de la fe pública<sup>5</sup> y la secrecía del proceso.** En este sentido, en las instituciones de procuración de justicia ha prevalecido «una manera de en-

<sup>4</sup> Por ejemplo, en Hidalgo y Tlaxcala, aún persiste la figura de la Procuraduría General de Justicia.

<sup>5</sup> La fe pública es la facultad que, bajo el sistema inquisitorial, consagraba las afirmaciones del ministerio público como hechos probados, sin margen de cuestionamiento.

frentar la realidad en la que se privilegia un tipo de respuesta abstracta a los problemas, sobre una fundada en las necesidades específicas de solución» (CEJA, 2006, pág. 40). Estas instituciones no han terminado de apropiarse de su nuevo rol en el sistema penal acusatorio.

Al respecto, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2020 a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que en 2019<sup>6</sup>, **una de cada dos carpetas de investigación que fue concluida o determinada durante su etapa inicial fue clasificada como «archivo temporal»**, es decir, como un asunto cuya investigación se suspende hasta contar con nuevos elementos que permitan la reapertura del caso.

Normalmente, cuando se dan este tipo de determinaciones, la ciudadanía considera que las instancias de procuración de justicia sencillamente no dan respuesta a sus reclamos de justicia. Así, se estima que, para 2019 y según lo reportado por las personas mayores de 18 años, **el 44.5 % de los delitos para los que se abrió carpeta y cuya investigación fue emprendida, no concluyó en nada** (INEGI, 2020 B).

Otro factor que corrobora la continuidad de la lógica inquisitorial del sistema es la presencia de las fallas en la investigación científica de los delitos. El Índice de Estado de Derecho en México (2020-2021) señala que, a nivel nacional, **el subfactor 8.1. La policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficiente obtuvo un puntaje de 0.22 sobre 1.00**. Por último, se constata que la correcta atención a las víctimas de delitos representa un desafío para estas instituciones. Por ejemplo, en ese mismo Índice, **el subfactor 8.3. Los derechos de las víctimas se garantizan efectivamente obtuvo 0.44 sobre 1.00** (WJP, 2021).

Por lo anterior, se entiende que **el problema público que las procuradurías y fiscalías estatales buscan atender, bajo el sistema penal acusatorio, es la impunidad en el ámbito penal, consecuencia de una cultura organizacional burocratizada**<sup>7</sup>. Esta definición del problema tiene dos principales ventajas. La primera de ellas es que acota el universo de intervención estrictamente a los casos que son del conocimiento de las instituciones estatales de procuración de justicia y a los que se les ha iniciado una carpeta de investigación, equivalente al 7.6 % de los delitos ocurridos<sup>8</sup> (INEGI, 2020 B).

<sup>6</sup> Tanto en el CNPJE 2020 como en la ENVIPE 2020, la información estadística hace referencia al año previo al levantamiento.

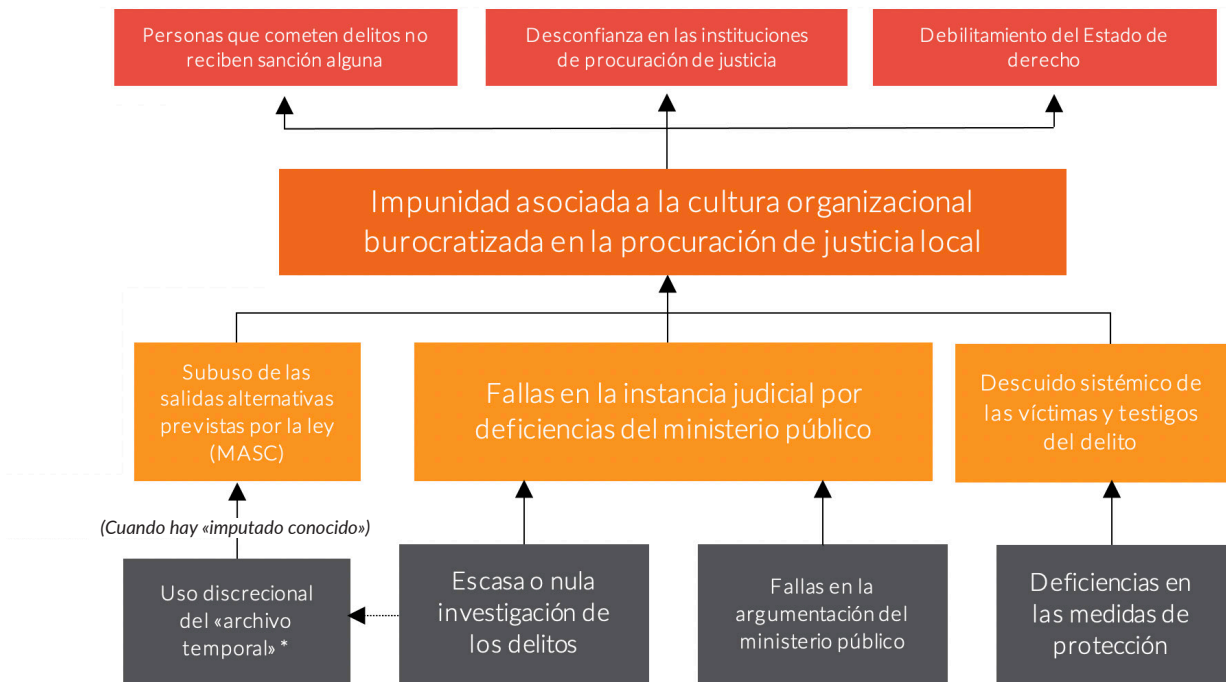
<sup>7</sup> Si bien, se reconoce la existencia de otras causas (como la corrupción o la macrocriminalidad), esta definición pretende subrayar la importancia de la modificación institucional, con miras a su alineación con los objetivos del sistema penal acusatorio.

<sup>8</sup> La ENVIPE 2020 registra que, durante el año previo al levantamiento, el 88.8 % de los delitos ocurridos no fueron denunciados y no se abrió una carpeta de investigación para un 3.4 % (INEGI, 2020 B).



Figura 1

## Problema público que enfrentan las procuradurías y fiscalías estatales



\* El «archivo temporal» está compuesto tanto por asuntos con «imputado conocido» como con asuntos «sin imputado conocido». Por ese motivo, la escasa o nula investigación de los delitos también incide sobre este componente. Fuente: Elaboración propia.

Una segunda ventaja de esta definición tiene que ver con el enfoque de la construcción de la teoría de cambio<sup>9</sup>, pues al definir que la principal causa de la impunidad se relaciona con las prácticas organizacionales imperantes en la procuración de justicia, se reconoce que las personas funcionarias públicas podrían actuar bajo la lógica del «menor esfuerzo», para concebir a la investigación como un mero trámite administrativo (Vázquez Valencia, 2020, pág. 455). Desde esta perspectiva, para la disminución de los niveles de impunidad, se requiere de la modificación de incentivos para alinear conductas hacia la consecución de los objetivos institucionales. La Figura 1 es una representación gráfica del problema público que atienden las procuradurías y fiscalías estatales.

<sup>9</sup> La teoría de cambio es el mecanismo causal que establece como la intervención de gobierno lleva el problema público del punto de partida a la situación deseada.

## 1.2. El resultado esperado de la labor ministerial

Ante este problema de impunidad, las acciones de las instituciones de procuración de justicia deben enfocarse en la transición del paradigma inquisitivo al acusatorio. Este nuevo enfoque debe estar concentrado en la persecución oportuna y eficaz de los delitos, en la maximización del efecto simbólico de la pena y el proceso —mediante la selección e investigación rigurosa de los casos que llegan a la instancia judicial— y en la persecución penal inteligente (CEJA, 2006, pág. 80).

En este sentido, Caballero (2019) indica que, desde la perspectiva de las políticas públicas, los propósitos ulteriores de las instituciones que se encuentran insertas en el sistema penal acusatorio —por ende, de las instituciones de procuración de justicia— son los siguientes:

- **La recuperación de la confianza pública en el sistema de justicia penal**
- **La garantía de los derechos de las personas indiciadas y de las víctimas**
- **La eficacia**
- **La eficiencia**
- **La consolidación de un sistema que abata la impunidad mediante la reducción del número de delitos sin resolver**
- **El uso racional de las penas privativas**

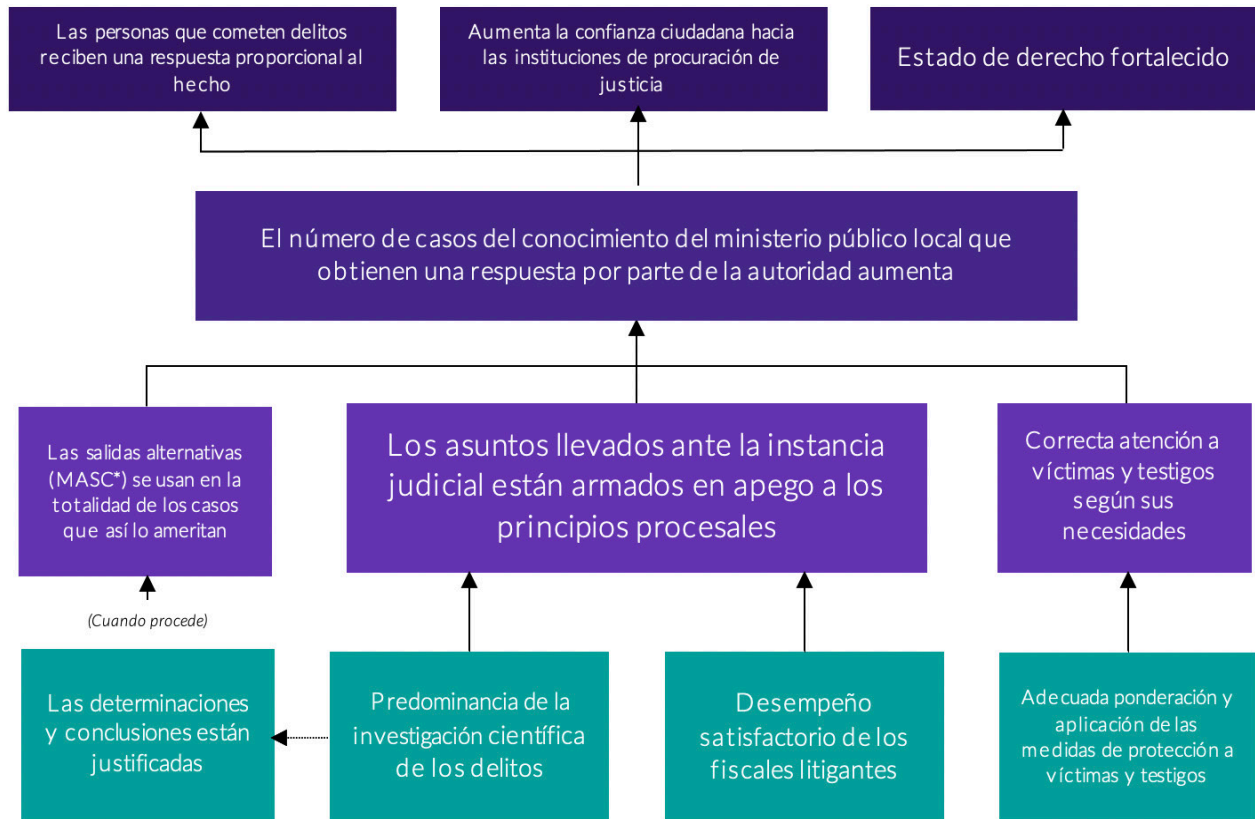
Para ello, se requiere orientar las acciones de las personas funcionarias públicas y de las organizaciones hacia el sentido deseado. En el caso mexicano, se espera que el agente del ministerio público llegue a ser:

(...) un servidor público que tiene plena autonomía técnica en sus funciones, cuyas actividades principales están dirigidas a la investigación científica del delito y, en su caso, al ejercicio de la acción penal, con la atención y el apoyo necesario a las víctimas u ofendidos de delitos (González Rodríguez, 2017, págs. 67-68).

La redirección del comportamiento organizacional de la persona funcionaria pública debe apuntar hacia la mejora en la capacidad del manejo del flujo de casos (CEJA, 2006, pág. 73). Adicionalmente, sus actuaciones deben llevarse a cabo desde una perspectiva técnica y multidisciplinaria y los resultados deberán someterse al escrutinio público. Lo anterior, representa un cambio cualitativo en la forma en que se entendía la procuración de justicia antes de la implementación del sistema penal acusatorio, ya que el MP detentaba el atributo de la fe pública, es decir, que sus dichos eran evidencia suficiente para continuar con el proceso penal (Caballero, 2019, pág. 74). Con estos cambios organizacionales se espera **aumentar el número de casos que son del conocimiento del ministerio público que obtienen una respuesta —en términos de justificación y fundamento— por parte de la autoridad**. Las condiciones para cumplir con este objetivo, así como sus consecuencias, se encuentran en la Figura 2.

Figura 2

## Árbol de soluciones de la labor ministerial



\*Los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) son un conjunto de procesos y técnicas que buscan resolver disputas como un medio para que las partes intervinientes lleguen a un acuerdo sin la necesidad de la intervención de un juez.

Fuente: Elaboración propia.

En estos términos, una respuesta aceptable puede ser cualquiera de las siguientes opciones:

- Cuando se conoce al imputado y el delito cumple con todos los supuestos de la ley, se emplean los MASC.
- Cuando no se conoce al imputado o la conducta delictiva no admite salidas alternativas, se aplica la investigación científica. Cuando este tipo de casos se llevan ante la instancia judicial, existe la certeza de que están armados en apego a los principios procesales. Por lo anterior, tienen bajas probabilidades de rechazo por dilaciones o errores cometidos durante la etapa inicial.
- Si la autoridad ministerial no tiene los elementos suficientes para ofrecer cualquiera de las respuestas anteriores, se determina su pase al «archivo temporal», no sin antes ofrecer una explicación al respecto.
- Las víctimas de los delitos reciben la correcta atención y protección por parte de la autoridad ministerial. Esta respuesta no es excluyente con ninguna de las anteriores.

Ahora bien, ¿cómo identificar la dirección de los cambios y su magnitud? Los indicadores son las herramientas que dan cuenta del estado del desempeño institucional<sup>10</sup> y, cuando son robustos, generan un ciclo de retroalimentación para apoyar el cambio organizacional (Danduard, Kittayarak y MacPhail, 2015, pág. 6). Si bien, la mayoría de las procuradurías y fiscalías locales reportan métricas para la consolidación de sus informes de actividades o los gobiernos estatales emplean algunas en sus respectivos informes, estos no necesariamente se alinean con la consecución del propósito de la procuración de justicia en el modelo penal acusatorio.

### 1.3. El problema de las mediciones actuales

Para documentar la situación de los indicadores utilizados actualmente en la medición del estado de la procuración de justicia local, se realizó la búsqueda con respecto a las 32 instituciones estatales con las que se cuenta, de estas, 27 hacen pública la información de sus indicadores. La información obtenida se clasificó en cuatro categorías analíticas correspondientes a las labores sustantivas (investigación del delito, litigio, resolución de conflictos y protección a víctimas y testigos)<sup>11</sup>. La mayoría de las mediciones presentan severas aporías metodológicas, las cuales se enumeran a continuación.

**Datos, pero no indicadores.** En términos generales, las procuradurías y fiscalías estatales reportan datos —información sin un parámetro de comparación— y no indicadores. Por ejemplo, en 24 de los 27 estados se reporta únicamente el número de carpetas de investigación iniciadas, mientras que solo en tres de esas 27 se mide el porcentaje de carpetas iniciadas contra el número de denuncias recibidas<sup>12</sup>. Incluso, cuando se reportan indicadores, difícilmente se ofrece una interpretación sobre los resultados del cómputo. Lo anterior representa un problema, puesto que el reporte de un dato sin punto de comparación o contraste no aporta información suficiente para determinar los alcances de una intervención.

**Ausencia de replicabilidad.** De los documentos analizados, no se identificó indicador alguno que pueda ser verificado a través de terceros, por lo cual no es posible determinar ni la procedencia ni la validez de la información reportada por las instituciones de procuración de justicia. La falta de medios de verificación vulnera la confiabilidad de los datos e indicadores.

**Heterogeneidad en las unidades de análisis.** Los métodos de cálculo y unidades de análisis que utiliza cada procuraduría o fiscalía local son diferentes, lo cual imposibilita la comparación entre estados. Así, mientras que algunas entidades tienen como unidad de medida el expediente, en otras se decantan por el número de personas que se atienden en estas instituciones.

**Énfasis en los insumos, pero no en los resultados.** A pesar de que la información vertida en los documentos públicos pretende dar cuenta del progreso en la gestión de las administraciones locales, esta no refleja los avances respecto a la procuración de justicia. Al respecto, existe una confusión entre insumos (*inputs*), productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*). Por ejemplo, diversas entidades

<sup>10</sup> Es importante señalar que estas herramientas algunas limitaciones para definir las causalidades y no sustituyen a las evaluaciones de impacto que puedan realizarse (Danduard, Kittayarak y MacPhail, 2015, pág. 16). No obstante, su correcto uso puede proporcionar un norte sobre los avances y desafíos de la procuración de justicia.

<sup>11</sup> Además de estas categorías, se identificó otras dimensiones: desarrollo institucional y labores administrativas. Sin embargo, para propósitos de este estudio, el análisis se concentra en las categorías sustantivas.

<sup>12</sup> Los detalles del ejercicio para las dimensiones sustantivas se encuentran disponibles en el Apéndice 1.

reportan el número de denuncias recibidas en calidad de resultados, cuando podrían ser consideradas como un insumo para los procesos de los ministerios públicos.

Hasta el momento, se ha discutido la función sustantiva de las procuradurías, el problema público que buscan resolver o disminuir y el escenario posterior a la intervención en el sentido deseado. Asimismo, se han explorado documentos públicos con la finalidad de identificar cuáles son los indicadores o métricas publicadas sobre la función ministerial.

Los resultados de este análisis sugieren que no existe un sistema de indicadores que permita redirigir los esfuerzos de estas organizaciones hacia los objetivos del sistema penal acusatorio; se ha identificado la persistencia del énfasis en los procesos por encima de los resultados; se detecta la práctica generalizada del reporte de datos estadísticos como si fueran indicadores y salta a la vista la ausencia de información relacionada con la atención y protección a las víctimas del delito y a los testigos. Si las métricas existentes son insuficientes para reportar el desempeño de las instituciones de procuración de justicia estatal, ¿cuáles serían las que podrían hacerlo de forma robusta y parsimoniosa?

## 2 Un nuevo sistema de indicadores de monitoreo y evaluación para la procuración de justicia

A pesar de que existen métricas públicas sobre la procuración de justicia a nivel local, ninguna de las que se analizaron anteriormente constituye un *corpus* coherente que dé cuenta del sentido de la intervención de las procuradurías y fiscalías estatales. Por este motivo, el presente capítulo inicia con un alegato sobre la importancia de generar un sistema de indicadores que refleje la causalidad de la resolución del problema explorado en el capítulo anterior.

Posteriormente, se muestra una reflexión sobre la calidad y disponibilidad de la información para la generación de los indicadores que se proponen. Finalmente, se presenta un *corpus* de indicadores cuyo objetivo es dar cuenta del avance de las procuradurías y fiscalías locales hacia su consolidación como organizaciones en consonancia con el sistema penal acusatorio.

### 2.1. ¿Por qué necesitamos un nuevo sistema de indicadores de monitoreo y evaluación para las procuradurías y fiscalías estatales?

Como se ha adelantado, un sistema de indicadores es un barómetro para la evaluación del desempeño de una organización; un aliciente para alinear comportamientos hacia una dirección en particular, y el parámetro para medir el impacto de la reforma del sistema judicial. Sin embargo, se ha obviado un fin importante: cuando un sistema de indicadores es público, las instituciones son más transparentes y existe un mayor apego a los principios de la rendición de cuentas (Denduard, Kittayarak y MacPhail, 2015, pág. 5).

No obstante, la falta de metas e indicadores de la gestión de los ministerios públicos es una característica expandida en la región latinoamericana, pues se constata poco avance en la materia (CEJA, 2006, pág. 50). En México, a nivel federal, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República dicta la obligatoriedad de un sistema institucional de evaluación de resultados para así registrar el desempeño de la institución (Artículo 10 Párr. V); no obstante, al día de hoy, esta información no es pública, así como tampoco se cuenta con evidencia que permita corroborar que –tal vez– este sistema no ha sido diseñado (Ángel, 2021).

Este ejemplo ilustra la inercia organizacional de las instancias de procuración de justicia, la cual no considera importante el diseño de indicadores para la definición de metas ni el monitoreo de su

cumplimiento (CEJA, 2006, págs. 51). Sin embargo, la rendición de cuentas mediante la publicidad de los principales resultados de una batería de indicadores es el primer paso para la construcción de una entidad que dialoga con la sociedad e informa sobre los resultados de la gestión de su carga de trabajo.

En otras palabras, **la importancia de un sistema de indicadores de monitoreo y evaluación que sea público consiste en hacer –a gran escala– lo que en teoría hace el ministerio público cuando justifica en lo individual cada una de las determinaciones de los casos de su conocimiento: informar a la ciudadanía sobre el resultado de sus decisiones.**

## 2.2. Las condiciones para la generación de métricas fiables

### *Información de las instituciones de procuración de justicia*

Por más novedosos y robustos que sean los indicadores que se proponen, la fiabilidad del panorama que ofrecen dependerá fundamentalmente de la calidad de la información con la que se construyan. Sin embargo, la falta de información confiable producida por las propias instituciones es un problema persistente en el sistema de justicia penal mexicano. En palabras de Caballero (2019), “[t]odo proceso de seguimiento requiere información y la información es precisamente lo que no termina de fluir en relación con el sistema de justicia penal” (pág. 96).

Al respecto, se identifican dos posibles causas que explican la ausencia de información pública y confiable producida por las fiscalías, a saber, la imposibilidad o dificultad técnica para recopilar información y la secrecía en las tareas de procuración de justicia.

En primer lugar, se identifica que los ministerios públicos no han podido desarrollar la capacidad técnica necesaria para recopilar información sobre su trabajo ni mucho menos para darle seguimiento. Pareciera que lo más frecuente es la generación de información general, con poco nivel de desagregación y orientada a la gestión de los expedientes (CEJA, 2006, pág. 46). Vale la pena señalar que, incluso cuando se produce información estadística, esta podría no ser útil para realizar comparaciones, en razón de la falta de estandarización en las técnicas de definición, recopilación y presentación en las diferentes instituciones (Danduard, Kittayarak y MacPhail, 2015, pág. 27).

En segundo término, se identifica una reticencia en el ejercicio de esta labor, explicada en buena parte por la secrecía con la cual los ministerios públicos solían operar en el sistema inquisitivo. Bajo esta lógica, la recopilación de información por parte de estas instituciones es vista como una tarea administrativa –más no coadyuvante en la consolidación de una estrategia de planeación y desarrollo institucional– y en caso de que haya un esfuerzo por recabarla, difícilmente se publica (Danduard, Kittayarak y MacPhail, 2015). Esta situación puede resumirse con las siguientes palabras:

**La barrera más importante parece ser la cultura profundamente arraigada entre los funcionarios y los profesionales de este campo que es hostil a la medición. En todos los rincones del planeta, los jueces y abogados suelen actuar como si fueran alérgicos a los números, o cuando estos se recogen, no se analizan sistemáticamente ni se divulgan públicamente (Botero, Martínez, Ponce y Pratt, 2012, pág. 9).**

Es indispensable que las instituciones de procuración de justicia estatales implementen las medidas necesarias para la generación de datos para que posibiliten la medición del desempeño. Algunas recomendaciones al respecto son las siguientes:

- **El fortalecimiento técnico y de recursos humanos de la unidad de estadística institucional de las procuradurías y fiscalías estatales.** La implementación de esta medida representará un avance hacia el reconocimiento de la importancia del diseño de políticas institucionales basadas en evidencia.
- **Asegurar la trazabilidad de la información a lo largo del proceso en el interior de las instituciones de procuración de justicia,** desde la presentación de la noticia criminal, hasta la determinación y conclusión del asunto.
- **La publicación de la información en formato abierto,** para que esta sea consumida y analizada por otras instituciones del sector público, expertos y público en general.

### *Principios para la construcción de indicadores robustos*

De acuerdo con las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2011), los principios para la construcción de indicadores para medir el Estado de derecho —o algunas de sus dimensiones— son las siguientes:

- **Uso de diversas fuentes de información.** La diversidad de las fuentes de información genera indicadores más robustos. Para ello, se debe asegurar que las fuentes sean complementarias entre sí: por ejemplo, mientras que el uso de información administrativa es eficaz para la medición de los cambios institucionales, la información proveniente de las encuestas de opinión recopila las percepciones de la ciudadanía respecto al sistema de justicia penal.
- **Flexibilidad.** Los indicadores deben reflejar algunas de las particularidades del contexto o de las instituciones, pero sin perder la posibilidad de comparación, para lograr el análisis entre diferentes regiones. Otra forma de asegurar su flexibilidad consiste en la identificación de fuentes alternas de información, en caso de que la fuente primaria no se encuentre disponible.
- **Desagregación y focalización en las poblaciones en situación de vulnerabilidad.** Con la finalidad de medir el desempeño de las instituciones en la provisión de acceso a la justicia —en este caso, en la vertiente de la procuración—, se recomienda incluir algunos indicadores específicos sobre el tratamiento a poblaciones minoritarias e incentivar la desagregación de tales indicadores.
- **Registro de los cambios a través del tiempo.** Es deseable que los indicadores estén diseñados para medir las variaciones a través del tiempo.



## Atributos de los indicadores propuestos

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013) propone seis características mínimas que un indicador debe cumplir para monitorear efectivamente una intervención<sup>13</sup>:

- **Claridad.** El indicador no deja dudas sobre lo que se pretende medir y es entendible tanto para el público especializado, como para el público general.
- **Relevancia.** El indicador mide aspectos directamente relacionados con el objetivo.
- **Adecuado.** El indicador proporciona una base para emitir un juicio sobre los avances de la intervención.
- **Monitoreable.** Cualquier persona puede replicar el indicador, porque el método de cálculo es claro y la fuente de información es pública.
- **Económico.** El beneficio de producir el indicador —dicho de otra forma, cuando es relevante y adecuado— es mayor que su costo.
- **Aporte marginal.** Cuando hay dos o más indicadores midiendo un mismo aspecto, la información adicional que aporta mide aspectos que los otros indicadores no contemplan.

### 2.3. Los indicadores de la función ministerial local

Tomando en consideración los elementos anteriormente descritos, se propone un sistema de monitoreo y evaluación para las procuradurías y fiscalías consistente en diez indicadores que dan cuenta del ajuste de los comportamientos organizacionales en la dirección deseada. Cada una de las métricas responde directamente a cada aspecto contemplado en el árbol de soluciones propuesto en la Figura 2 del capítulo 1. Las fichas técnicas se presentan en el Apéndice 2.

Tabla 1

#### Indicadores propuestos para el monitoreo y evaluación de la función ministerial

Nivel	Nombre	Relevancia
Fin	1.1. Tasa de variación del puntaje del Factor 8 - Justicia penal del Índice de Estado de Derecho en México	Una tasa de variación positiva indica que el desempeño de las instituciones locales de procuración de justicia impactará positivamente en los resultados generales en justicia penal en el periodo posterior al de las acciones emprendidas.
	1.2. Porcentaje de ciudadanos mayores de edad en las zonas urbanas que tiene algún grado de confianza en los ministerios públicos	La mejoría del desempeño de las procuradurías y fiscalías estatales se reflejará, en el mediano plazo, en un aumento en los niveles generales de confianza hacia la institución.

<sup>13</sup> Si bien, estas características son las recomendadas para la medición del desempeño de programas sociales, se ha determinado que también son deseables para cualquier indicador aplicado a la medición de intervenciones pública.

Tabla 1

## Indicadores propuestos para el monitoreo y evaluación de la función ministerial

Nivel	Nombre	Relevancia
<b>Propósito</b>	2.1. Porcentaje de delitos denunciados e investigados con situación conocida y satisfactoria para las víctimas u ofendidos	La obtención de niveles más altos en los componentes —los cuales son los servicios que las fiscalías otorgan— tendrán un efecto inmediato en el porcentaje de los delitos denunciados cuya determinación sea satisfactoria o del conocimiento de las víctimas u ofendidos. Tales resoluciones, en clave de la ENVIPE, serían: 1) Se otorgó el perdón; 2) La investigación sigue en trámite; 3) Recuperó sus bienes; 4) Hubo reparación del daño, y 5) Se puso al delincuente a disposición de un Juez.
<b>Componentes</b>	3.1. Porcentaje de casos efectivamente canalizados a los MASC	A mayor porcentaje, se entiende que la autoridad ministerial usa los MASC en la mayoría de los casos en los que son procedentes.
	3.2. Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio	Se entiende como causas concluidas satisfactoriamente a las que concluyen en: 1) Acuerdo reparatorio; 2) Suspensión condicional del proceso; 3) Procedimiento abreviado con sentencia condenatoria o mixta; 4) Perdón de la víctima, y 5) Apertura a juicio oral.
	3.3. Porcentaje de personas usuarias de los servicios de protección a las víctimas que manifiestan sentirse seguras después de la intervención*	Este es un <i>proxy</i> <sup>14</sup> de la efectividad de las intervenciones. A mayor porcentaje de personas que se sienten seguras, se considera que las medidas son efectivas.

<sup>14</sup> Una variable proxy, por sí misma, no es relevante para la observación de un fenómeno. Sin embargo, al estar relacionada con un aspecto importante pero no medible directamente, se convierte en un buen parámetro.

Tabla 1

## Indicadores propuestos para el monitoreo y evaluación de la función ministerial

Nivel	Nombre	Relevancia
Actividades	4.1. Porcentaje de carpetas de investigación determinadas como «archivo temporal»	Este indicador da cuenta de la cantidad de carpetas de investigación que fueron temporalmente suspendidas. A menor porcentaje, se considera que hay mayores posibilidades de empleo de otras determinaciones.
	4.2.1. Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas	Mide la capacidad de atención de las unidades especializadas en la investigación científica de los requerimientos de las investigaciones en curso. A mayor porcentaje, se considera que las unidades especializadas son más eficaces en sus actividades.
	4.2.2. Porcentaje de agentes del ministerio público que acreditaron con promedio igual o mayor a 8.0 la capacitación sobre juicios orales y técnicas de litigio*	Este indicador es un <i>proxy</i> del esfuerzo para el fortalecimiento de las capacidades de las personas fiscales litigantes. Un mayor porcentaje de litigantes con promedios sobresalientes refleja una mayor capacidad para desempeñarse satisfactoriamente en la instancia judicial.
	4.3. Porcentaje de solicitudes aceptadas de medidas y órdenes de protección a víctimas*	Mide la capacidad de atención de las cargas de trabajo de las unidades especializadas en la atención a víctimas. A mayor porcentaje, se considera que hay una mejor cobertura en la atención a víctimas.

\* Información no disponible actualmente.  
Fuente: Elaboración propia.

Respecto al árbol de soluciones, la propuesta de indicadores no refleja el fin, es decir que «las personas que cometen delitos recib[an] una sanción proporcional al hecho», pues no se cuenta con los elementos para contabilizar el universo de personas que cometieron un delito y efectivamente reciben una sanción. Adicionalmente, al indicador 3.2. *Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio* —propuesto a nivel componente— le corresponden dos indicadores de actividades (4.2.1. *Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas* y 4.2.2. *Porcentaje de agentes del ministerio público que acreditaron la capacitación sobre juicios orales y técnicas de litigio con promedio igual o mayor a 8.0*).

Mención aparte merece el indicador 3.1. *Porcentaje de casos efectivamente canalizados a los MASC*, cuya construcción parte del supuesto de que las procuradurías y fiscalías estatales conocen los asuntos con «imputado conocido» que podrían ser susceptibles de canalización *prima facie*. En este trabajo, se empleó la metodología propuesta en el reporte *Entendiendo la justicia alternativa en materia penal en México* del World Justice Project<sup>15</sup> para calcular un estimado del máximo número de delitos que los Órganos Especializados en los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (OEMASC) podrían revisar a partir de información pública. No obstante, se recomienda su elaboración a partir de los registros administrativos de las instituciones de procuración de justicia.

Esta propuesta contempla tres indicadores que no pueden ser calculados por el momento, debido a la disponibilidad de información. Estos indicadores son los relacionados con la capacitación a los litigantes y con el desempeño de las unidades especializadas en la atención a víctimas y protección a testigos. Sobre estos últimos, se debe destacar que, aunque existen algunas métricas al respecto en los informes institucionales, estos datos no son suficientes; cuando los proporcionan, no diferencian entre medidas de protección y órdenes de protección, ni si estas son dirigidas a víctimas o a testigos. Para paliar esta aporía y tener información fidedigna para el cálculo de los indicadores enfocados a la atención de víctimas y testigos, se recomienda la aplicación de encuestas de salida a las personas atendidas en las unidades encargadas de esta labor.

La propuesta de un sistema de indicadores de la función ministerial surge ante la necesidad de generar información pública sobre el desempeño de las instituciones locales de procuración de justicia bajo el esquema del sistema penal acusatorio. Al margen de la falta de información producida por estas entidades, vale la pena explorar el comportamiento de los indicadores que sí son susceptibles del cálculo, el cual se presenta en el capítulo siguiente.

---

<sup>15</sup> Inédito.

## 3 Indicadores de la función ministerial: resultados y tendencias

Para iniciar el análisis de los resultados obtenidos de la operacionalización de los indicadores propuestos en la sección anterior, es necesario aclarar que este ejercicio tiene dos propósitos. El primero, **consiste calcular la línea base por tipo de indicador y para cada uno de los indicadores replicables a través de la información pública disponible**. La segunda motivación es analizar tendencias en las líneas base por tipo de indicador.

Si bien, la información no corresponde a la más actual, se decidió realizar los cálculos correspondientes a 2018 y 2019 debido a que la edición más reciente de la ENCIG cuenta con datos para 2019 y los censos de gobierno tienen microdatos disponibles hasta 2018. Este ejercicio se podrá actualizar hasta la publicación de los microdatos de los censos estatales de 2020.

Por último, se desaconseja la comparación del desempeño entre procuradurías y fiscalías, ya que cada una tiene su propia curva de aprendizaje —puesto que aún funcionan algunas procuradurías estatales— y están inmersas en contextos diferentes. En el mejor de los casos, el único parámetro a tomar en consideración es el de resultados a nivel nacional.

### 3.1. Panorama nacional

**Fin.** Respecto al avance del Factor 8 del Índice de Estado de Derecho en México, no se registra variación alguna en el periodo de referencia. Ahora bien, los niveles de confianza institucional rondan en el 34.4 %, es decir, en 2019, solo una de cada tres personas mayores de edad confiaba en las instituciones de procuración de justicia local.

**Propósito.** En 2018, del total de delitos denunciados y con carpeta de investigación iniciada, solo el 41.2 % tenían un resultado conocido y satisfactorio para las víctimas

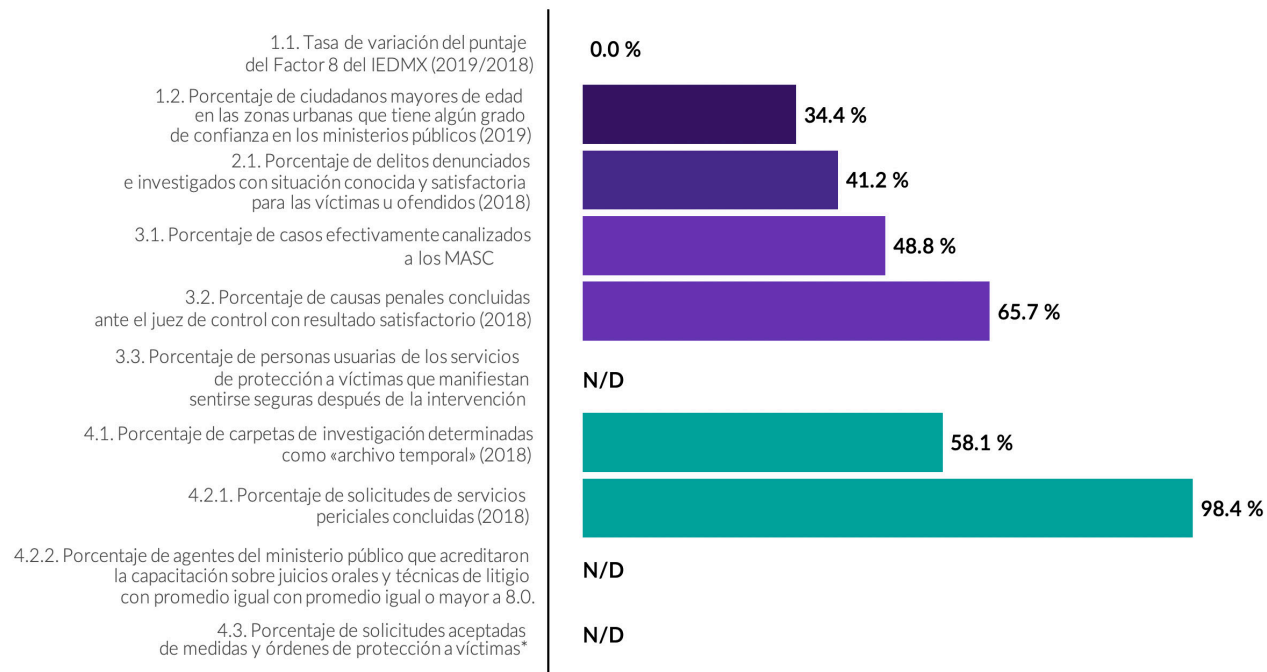
**Componentes.** De los dos indicadores sobre componentes computados, se muestra que el uso de los MASC durante 2018 estuvo por debajo de la mitad del número de posibles asuntos que pudieron ser revisados por los órganos especializados en la materia (48.8 %). Adicionalmente, se identificó la persistencia de algunos retos en la litigación, pues solo 65.7 % de los asuntos que concluyen ante el juez de control —y que necesariamente son del conocimiento del ministerio público— tienen una conclusión satisfactoria.

**Actividades.** Es importante señalar que la determinación de las carpetas de investigación como «archivo temporal» es una práctica generalizada en el país, ya que técnicamente se suspende cualquier investigación en seis de cada diez casos. Ahora bien, lo que es destacable es el alto desempeño de las unidades de servicios periciales, pues atienden la totalidad de las solicitudes en comparación con los diferentes actores procesales e intervinientes realizan. La Gráfica 1 ilustra los resultados nacionales<sup>16</sup>.

Gráfica 1

## México, 2018-2019: Sistema de monitoreo y evaluación de la función ministerial

Resultados nacionales



N/D: No disponible  
No se incluye información para los indicadores 3.3., 4.2.2. y 4.3.

A partir de la información obtenida, se identifica que la procuración de justicia local tiene que vencer la desconfianza de los ciudadanos y, cuando estos sean víctimas u ofendidos, de ser posible, dar una respuesta que abata la sensación de impunidad. Además, persiste el uso de la determinación de «archivo temporal», mientras que los MASC están subutilizados y una tercera parte de las causas penales concluidas ante el juez de control no favorecen a las fiscalías.

<sup>16</sup> Para los resultados por entidad, se remite al lector a la Tabla E del Apéndice 2.



### 3.2. Tendencias por indicador

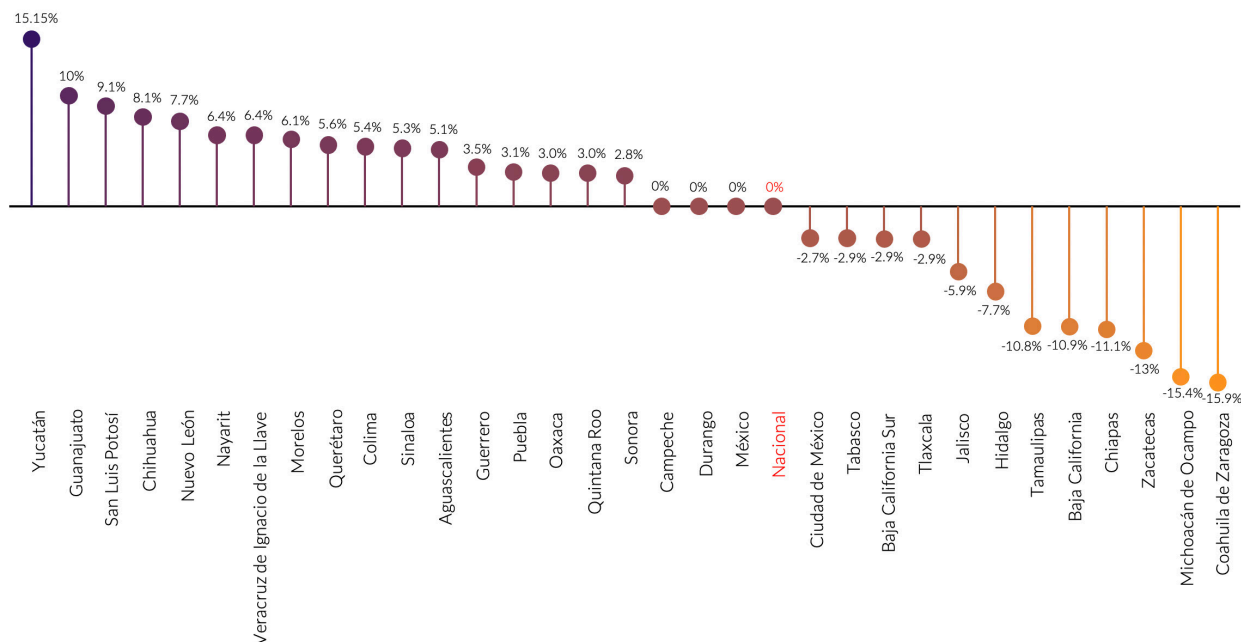
En la Gráfica 1 se había establecido la línea base a nivel nacional para cada uno de los siete indicadores replicables. De la Gráfica 2 a la Gráfica 8, se presenta la tendencia de las líneas base para cada uno de los indicadores propuestos. En rojo, se señala el promedio nacional.

**Indicador 1.1.** La distribución de las líneas base para este indicador muestra que, en doce de las 32 entidades federativas, el Índice de Estado de Derecho en México tuvo un retroceso en términos porcentuales, siendo el más alto el experimentado por Coahuila. En el otro extremo, en 17 de las 22 entidades se muestra mejoría en cuanto a avances en lo que se refiere al Estado de derecho.

Gráfica 2

#### Indicador 1.1. Tasa de variación del puntaje del Factor 8 del IEDMx (2019/2018)

Resultados por entidad



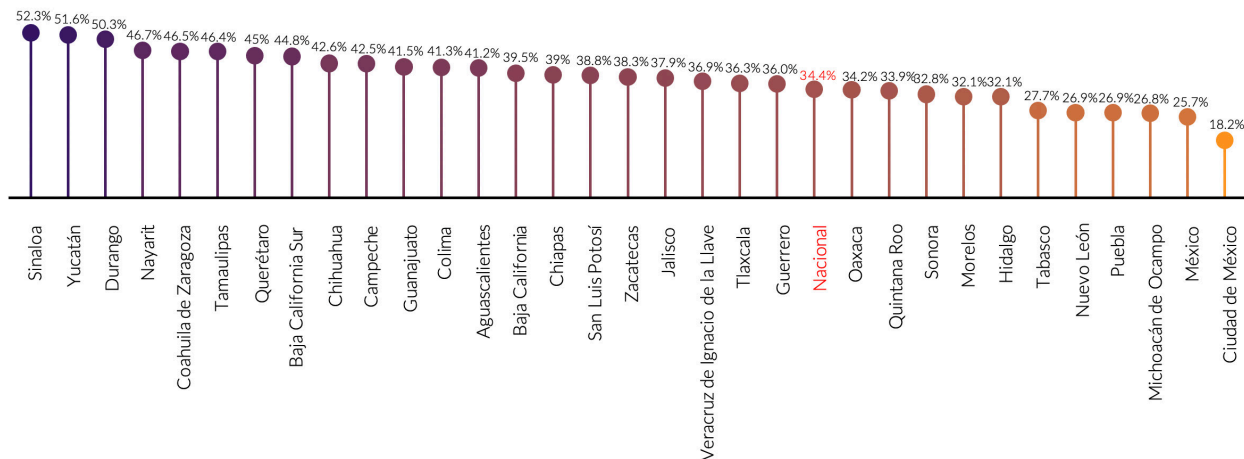
Fuente: The World Justice Project (2019; 2020). Índice de Estado de Derecho en México.

**Indicador 1.2.** Para 2019, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 (INEGI, 2020) registró que una tercera parte de las personas mayores de edad que habitan en áreas urbanas expresó algún grado de confianza en las instituciones de procuración de justicia. Por un lado, se observa que, en las urbes de la Ciudad de México y el Estado de México, una cuarta parte de los ciudadanos confían en los ministerios públicos. Por otro lado, en las zonas metropolitanas de Sinaloa, Yucatán y Durango cerca de la mitad de la población mayor de edad confiaba en el MP. Por lo anterior, **se constata que existen desafíos para acreditar nuevamente a las fiscalías estatales ante los ojos del público.**

Gráfica 3

### Indicador 1.2. Porcentaje de ciudadanos mayores de edad en las zonas urbanas que tiene algún grado de confianza en los ministerios públicos (2019)

Resultados por entidad



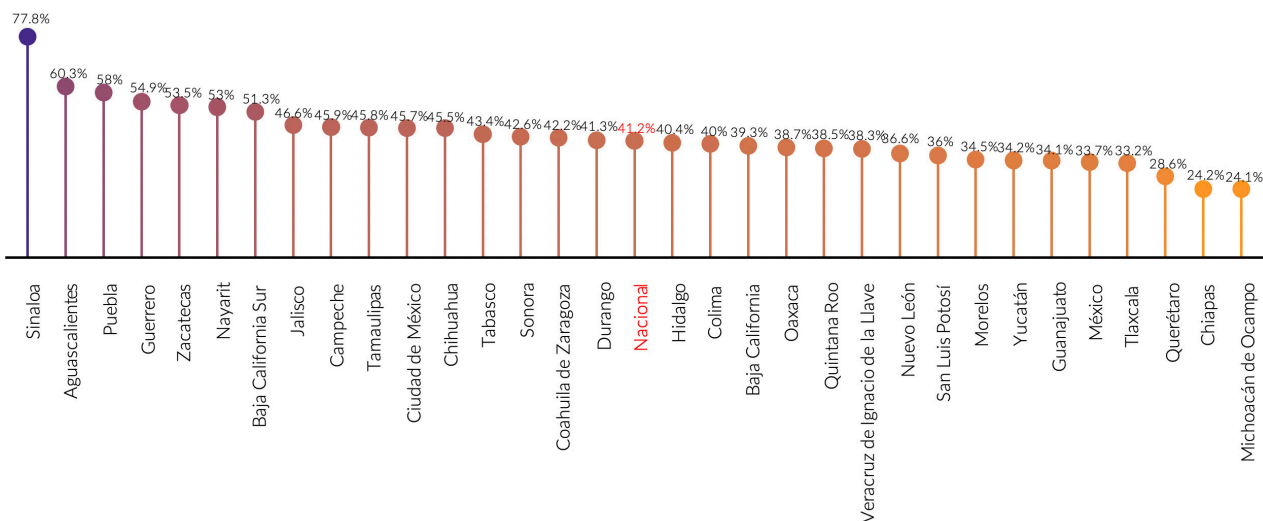
Fuente: INEGI (2020). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019.

**Indicador 2.1.** Con excepción de Sinaloa, la ENVIPE 2019 muestra que persiste el desconocimiento de los resultados de las investigaciones en la mayoría de los delitos denunciados. Como se ha establecido en las primeras páginas, la falta de respuesta ante el delito por parte de la autoridad es sinónimo de impunidad.

Gráfica 4

### Indicador 2.1. Porcentaje de delitos denunciados e investigados con situación conocida y satisfactoria\* para las víctimas u ofendidos (2018)

Resultados por entidad



\* Las respuestas satisfactorias son las siguientes: 1) Acuerdo reparatorio; 2) Suspensión condicional del proceso; 3) Procedimiento abreviado con sentencia condenatoria o mixta; 4) Perdón de la víctima, y 5) Apertura a juicio oral. Fuente: INEGI (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2019.



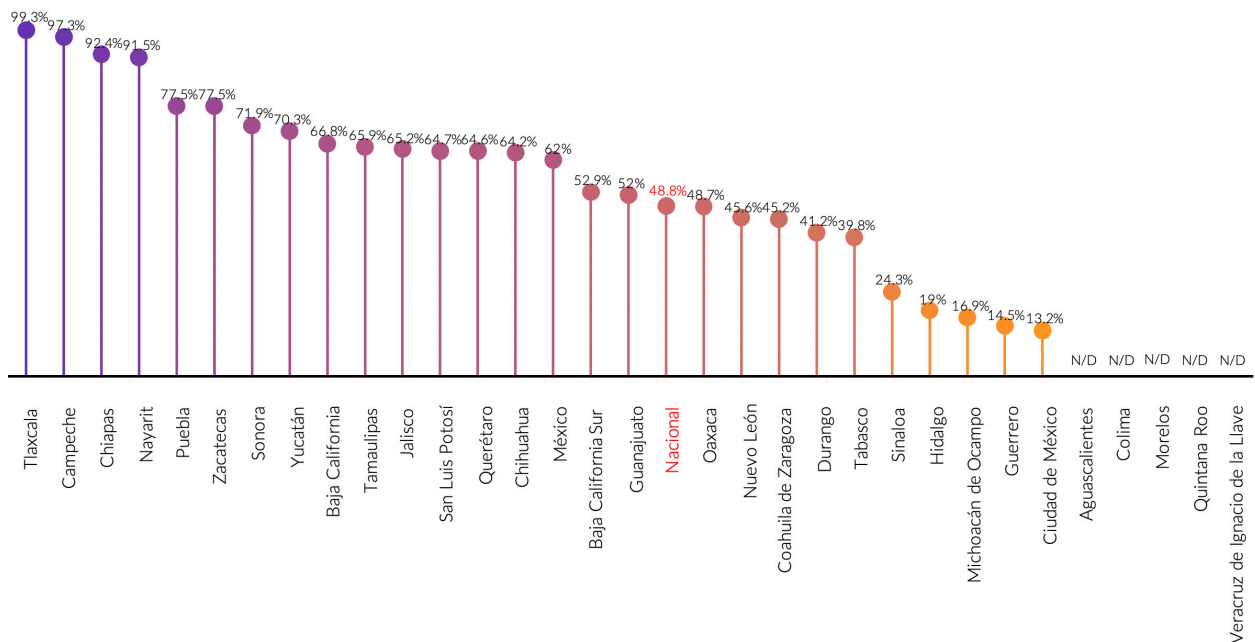
**Indicador 3.1.** A pesar de la persistencia de variaciones entre las entidades, lo cierto es que hay un subuso de los MASC en la instancia ministerial, relacionado con el abuso de la determinación de «archivo temporal». Al respecto, en una entrevista a una persona de mando medio de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo (PGJH)<sup>17</sup>, se tuvo la corroboración de que la institución dejó de atender casos de «baja relevancia», debido a la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

Como una estrategia para mantener el ritmo de trabajo, el personal del Centro de Justicia Restaurativa (CJR) se dio a la tarea de buscar expedientes susceptibles de resolución por la vía alternativa. El resultado de este ejercicio fue que, durante 2020, rescataron el equivalente a un 68 % de los asuntos resueltos por el CJR durante el año anterior.

Gráfica 5

### Indicador 3.1. Porcentaje de casos efectivamente canalizados a los MASC (2018)

Resultados por entidad



N/D: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019.

<sup>17</sup> Entrevista realizada el 9 de abril de 2021. A petición de la persona entrevistada, se anonimiza su testimonio.

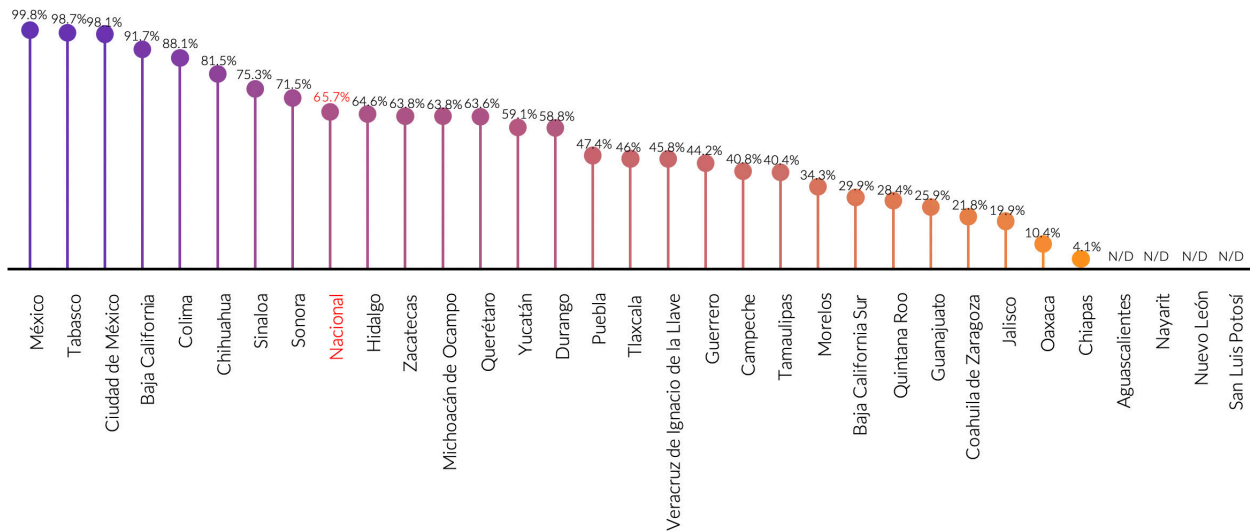
**Indicador 3.2.** Al igual que en el uso de la vía alternativa, existe una fuerte variación entre el desempeño de las procuradurías y las fiscalías estatales. Mientras que en entidades como el Estado de México, Tabasco y Ciudad de México la totalidad de las causas concluidas tienen una resolución satisfactoria, en Jalisco o Chiapas solo una de cada diez causas llega a buen puerto.

Sin embargo, esta información debe ser tomada con cautela, debido a que la fuente de información de la que proviene es un censo de autorreporte. Probablemente, más que por un bajo desempeño de las procuradurías y fiscalías estatales, los bajos porcentajes de conclusión de algunas entidades podrían explicarse por la falta de desagregación de los datos —algunas entidades reportan todos sus datos bajo el rubro de «otras conclusiones».

Gráfica 6

### Indicador 3.2. Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio\* (2018)

Resultados por entidad



\* Se considera como resultado satisfactorio lo siguiente: 1) Conclusiones por procedimiento abreviado; 2) Conclusiones por suspensión condicional del proceso (sentencia condenatoria o mixta); 3) Conclusiones por acuerdo reparatorio; 4) Causas concluidas por perdón de la víctima, y 5) Causas concluidas con apertura a juicio oral. Fuente: INEGI (2019). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019.

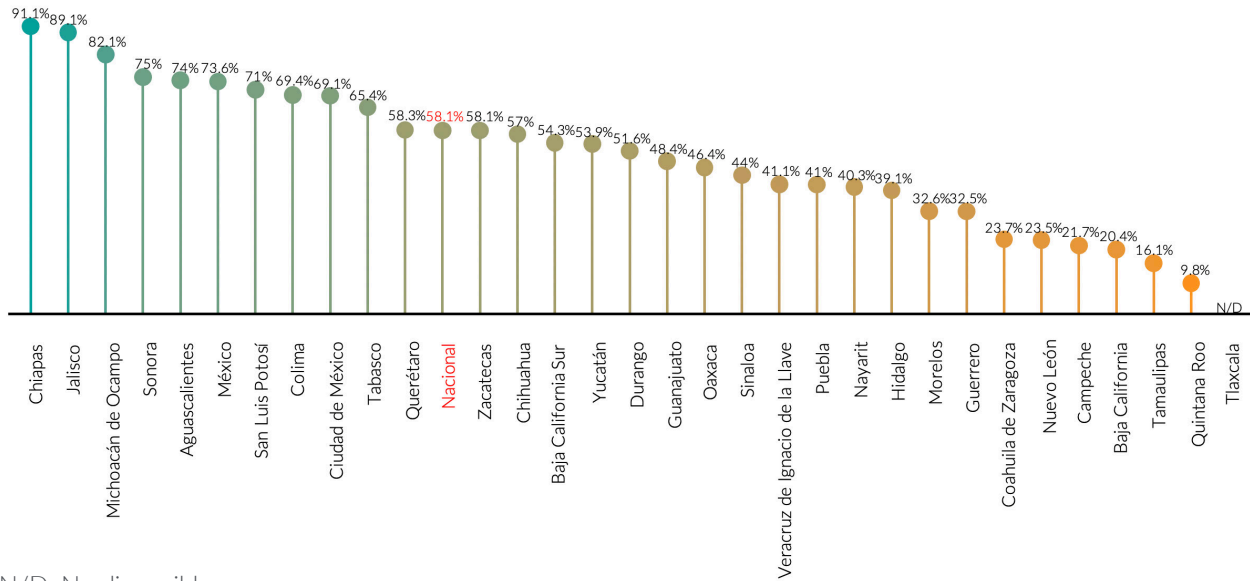
**Indicador 4.1.** Como se advierte de los resultados nacionales, en promedio seis de cada diez carpetas de investigación determinadas durante 2018 fueron etiquetadas como «archivo temporal». Si bien, esta es una facultad del ministerio público, el abuso de este tipo de determinaciones vulnera el derecho de las víctimas y ofendidos a la justicia expedita y a la explicación de los hechos. Para evitarlo y en reconocimiento de que existen situaciones en las cuales no es viable continuar con una investigación, esta decisión tendría que comunicarse a las personas.

Además, con la información recabada en estos expedientes, se esperaría que las instituciones de procuración de justicia generen inteligencia para que la explotación masiva de los datos permitiera dilucidar tendencias y patrones. Es decir, cuando se hace una determinación de «archivo temporal» en la forma antes descrita, esto no significa la renuncia a la investigación científica del delito, sino la posibilidad de abordarlo desde un nuevo enfoque.

Gráfica 7

### 4.1. Porcentaje de carpetas de investigación determinadas como «archivo temporal» (2018)

Resultados por entidad



N/D: No disponible.

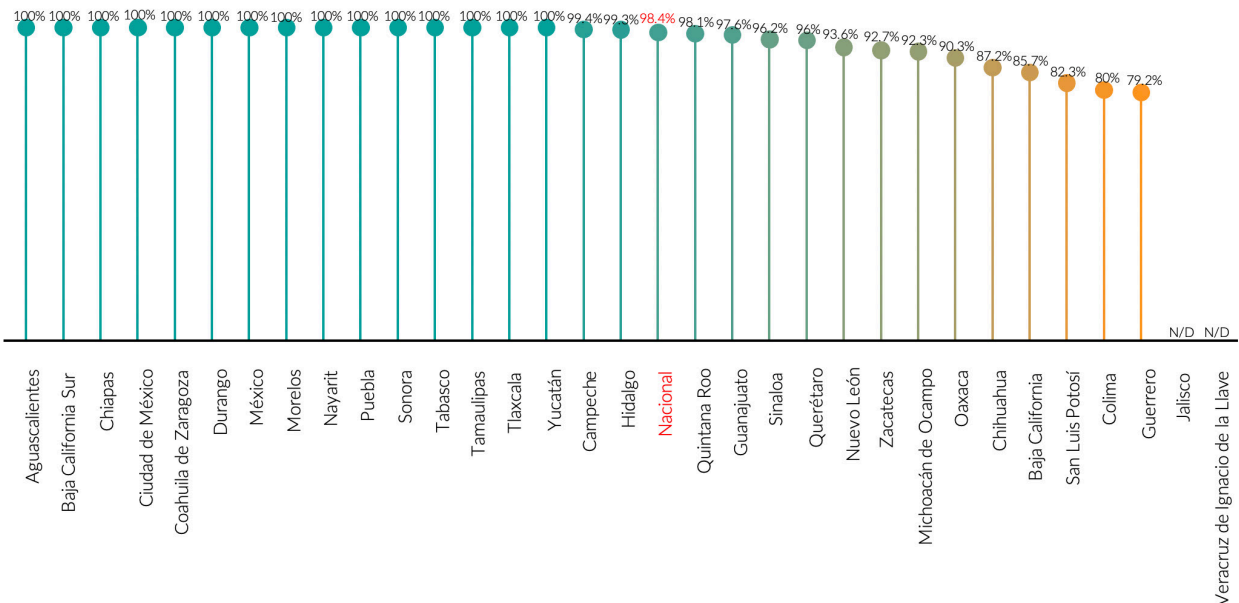
Fuente: INEGI (2019). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019.

**Indicador 4.2.** La tendencia en la gestión de los servicios periciales es homogénea. En promedio estas oficinas no presentan rezago, pues la cantidad de solicitudes que solventan es similar a la cantidad que reciben.

Gráfica 8

### Indicador 4.2.1. Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas (2018)

Resultados por entidad



N/D: No disponible.

Fuente: INEGI (2019). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019.

La propuesta y operacionalización del sistema de indicadores de monitoreo y evaluación de la función ministerial tiene ciertas ventajas, así como también limitaciones. De entre las ventajas se encuentra que, en la mayoría de los casos, los medios de verificación y la propuesta metodología desplegada es pública. Además, las lógicas horizontal y vertical son sólidas. Finalmente, la propuesta del sistema de indicadores está orientada a contribuir en la alineación de las conductas individuales y organizacionales hacia la consolidación de instituciones eficaces, eficientes y justas, en concordancia con los principios del sistema penal acusatorio.

Por el lado de las limitaciones, la más importante es que la calidad de la información disponible no es la óptima; la información proporcionada en los censos administrativos del INEGI es tan confiable como grande sea la voluntad de compartir información desagregada y verificada por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia. Para disminuir los posibles sesgos, la construcción de este sistema descansa en el uso de cinco fuentes de información<sup>18</sup>.

Las tendencias de las líneas base indican que **en la mayoría de las instituciones de procuración persisten grandes desafíos hacia el avance del óptimo funcionamiento bajo el paradigma del sistema penal acusatorio**. El primero de ellos es la secrecía con la que operan, pues las encuestas de victimización indican que se desconocen los resultados de la investigación de la mitad de los delitos del conocimiento del ministerio público. **Esta forma de proceder genera desconfianza entre la ciudadanía y representa un retroceso para el Estado de derecho**.

Un segundo aspecto por destacar es la persistencia del uso del «archivo temporal» como una válvula de escape de las cargas de trabajo de estas organizaciones. Al mismo tiempo, las salidas alternativas son menos concurridas en comparación con el número potencial de casos que podrían atender. **Lo anterior es muestra de la subsistencia de las inercias del sistema inquisitivo en la procuración de justicia local**. Ahora bien, ¿cómo contrarrestar y revertir la tendencia?

---

<sup>18</sup> Los Índices de Estado de Derecho en México del WJP; el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019 y el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019 del INEGI, y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, igualmente del INEGI.

## Conclusiones

El consenso sobre el rol del ministerio público dice que se trata del «representante del interés legítimo de la sociedad». Bajo el sistema penal acusatorio, desempeñar este rol social conlleva la persecución e investigación científica del delito, la asignación de responsabilidades en torno al hecho —con apego a la legalidad y respeto de los derechos humanos— y la protección de víctimas y testigos. Hoy más que nunca, nuestras procuradurías y fiscalías locales requieren de un reacomodo organizacional para que sigan representando el interés legítimo de la sociedad.

Para emprender un cambio, las organizaciones necesitan allegarse de información sobre los procesos y resultados en el desempeño de sus actividades sustantivas. Sin embargo, se ha identificado una reticencia por parte de las instituciones de procuración de justicia hacia la generación y recopilación de estadísticas sobre su labor; cuando este ejercicio se realiza, la información no ve la luz pública. Con el fin de abatir tales asimetrías de información entre la ciudadanía y las instituciones, en esta propuesta se llevó a cabo la construcción y operacionalización de un sistema de diez indicadores que capturan a cabalidad la esencia de la función sustantiva del ministerio público.

En el WJP estamos convencidos de que la secrecía es la enemiga natural de la mejora institucional. La propuesta de indicadores que se hace tiene como único propósito contribuir a la mejora de la procuración de justicia en México, tomando en consideración las particularidades del contexto en el que cada una de estas organizaciones se desarrolla. Los resultados explorados en el capítulo 3 son una fotografía de la procuración de justicia local que pretende ser la primera de muchas más.

A nivel nacional, **los ministerios públicos continúan con las prácticas inquisitoriales, a pesar del viraje hacia la justicia penal acusatoria de 2008**. Mientras que la mitad de las carpetas de investigación languidecen bajo la etiqueta de «archivo temporal», se desperdicia la capacidad de la vía alternativa al enviar solo la mitad de los asuntos susceptibles de solución por medio los MASC. Esto tiene severas consecuencias en los niveles de impunidad asociada a la burocratización de las actividades sustantivas, pues la ciudadanía desconoce la resolución de la mitad de los delitos denunciados. **En el largo plazo, la impunidad mina la confianza ciudadana y atenta contra el Estado de derecho.**

La propuesta de un sistema de indicadores en poco contribuye a revertir «la maldición de las mitades» en las procuradurías y fiscalías locales. Para un verdadero cambio institucional, se requiere analizar una primera fotografía que ayudará a definir la ruta de acción, rediseñar incentivos, revisar las prácticas informales y establecer nuevos canales de comunicación radial para transmitir esta inteligencia organizacional. Esta labor debe ser auxiliada por medio de la recolección, análisis y publicación de la información sobre la función ministerial, sin menoscabo a la privacidad de quienes laboran en estas instituciones o quienes acuden a ellas. Además, la información pública y su operacionalización en indicadores claros y robustos logra a nivel agregado lo que los fiscales deben hacer en cada uno de sus casos: informar a la ciudadanía sobre sus decisiones y justificaciones.

En este escrito se encuentra la primera fotografía; le corresponde a la procuración de justicia local recorrer el resto del camino.

## Referencias

- Ángel, A. (08 de marzo de 2021). Retroceso, opacidad y nula transición en dos años de Gertz al frente de la FGR: informe ciudadano. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/03/retroceso-opacidad-nula-transicion-gertz-fgr/>
- Botero, J. C., Martínez, J., Ponce, A. y Pratt, C. (2012). The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessments, and Quantitative Indicators of the Rule of Law. En J.C. Botero, R. Janse, S. Muller y C. Pratt (Ed.), *Innovations in Rule of Law : A compilation of Concise Essays* (8-11). The Hague Institute for the Internationalisation of Law and The World Justice Project. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/wjp\\_hiiil\\_compilation.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/wjp_hiiil_compilation.pdf)
- Caballero, J. A. (2019). La reforma procesal penal de 2008: La implementación de una reforma durante una crisis de seguridad pública. En G. M. Cejudo, M. C. Pardo y M. I. Dussauge Laguna (Ed.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública* (primera edición, págs. 65-109). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Estudio de Justicia de las Américas [CEJA]. (2006). *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Centro de Estudio de Justicia de las Américas. [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA\\_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP]. 5 de marzo de 2014. D. O. F. Tomo DCCXXVI Número 3.
- Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*
- Danduard, Y., Kittayarak, K. y MacPhail, A. (2015). *Justice Indicators and Criminal Justice Reform*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy y Thailand Institute of Justice. <https://icclr.org/wp-content/uploads/2019/06/Justice-Indicators-and-Criminal-Justice-Reform-April-2015.pdf?x12984>
- Duce, Mauricio (2005). El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios. *Sistemas judiciales*, (8), 65-82.
- Fiscalía General de Justicia de Nuevo León. (2020). *Informe de Labores 2019-2020: Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez*. [https://fiscalianl.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/INFORME\\_LABORES\\_19\\_20.pdf](https://fiscalianl.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/INFORME_LABORES_19_20.pdf)
- Fiscalía General de Justicia del Estado de México. (2021, Abril). 5.º Informe de Gestión. <https://fgjem.edomex.gob.mx/sites/fgjem.edomex.gob.mx/files/files/Transparencia/Quinto%20Informe%20Gestion%202021%20Digital.pdf>
- Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas. (2020). *Segundo Informe de Actividades. Resumen Ejecutivo*. [https://www.fgjtam.gob.mx/wp-content/uploads/sites/101/2021/02/informe\\_actividades.pdf](https://www.fgjtam.gob.mx/wp-content/uploads/sites/101/2021/02/informe_actividades.pdf)
- Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. (2020). *Tercer Informe de Actividades Enero – Diciembre 2020: Dr. Francisco José Murillo Ruiseco*. [http://pgje.zacatecas.gob.mx/sitio/pdf/3er\\_informe\\_fiscal\\_comprimido.pdf](http://pgje.zacatecas.gob.mx/sitio/pdf/3er_informe_fiscal_comprimido.pdf)
- Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. (2020). 3.º Informe: Mtro. Jesús Figueroa



Ortega. <https://www.fiscalia-aguascalientes.gob.mx/docs/informes/3er%20informe%20fiscal.pdf>

Fiscalía General del Estado de Baja California. (2020). *1.º Informe de Actividades: Lic. Juan Guillermo Ruíz Hernández*. <https://www.fgebc.gob.mx/images/informes/1E-RINFORME.pdf>

Fiscalía General del Estado de Chihuahua. (2021). *4.º Informe de Actividades*. [http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page\\_id=66083](http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=66083)

Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2020). *3.º Informe de Gestión Institucional*. [http://www.coahuilatrasmis.gob.mx/otrainfonew/documentos\\_otrainfo/TERCER%20INFORME%20DE%20GESTIÓN%20INSTITUCIONAL.pdf](http://www.coahuilatrasmis.gob.mx/otrainfonew/documentos_otrainfo/TERCER%20INFORME%20DE%20GESTIÓN%20INSTITUCIONAL.pdf)

Fiscalía General del Estado de Colima. (2019, 1 de marzo de). *Indicadores de interés público*. <http://www.pgj.col.gob.mx/2013/FGEColima/fracciones/2do%20Trimestre%202019/LTG-LTAIPEC29FV.pdf>

Fiscalía General del Estado de Durango. (2021, 12 de mayo de). *Indicadores de objetivos y resultados*. <http://transparencia.durango.gob.mx/FISCAL%C3%8DA/9>

Fiscalía General del Estado de Michoacán. (2020). *Informe Anual de Resultados y Avances del Plan de Persecución de Delitos*. [http://fiscaliamichoacan.gob.mx/documentos/FGE\\_2INFORME\\_ANUAL\\_RESULTA DOS.pdf](http://fiscaliamichoacan.gob.mx/documentos/FGE_2INFORME_ANUAL_RESULTA DOS.pdf)

Fiscalía General del Estado de Nayarit. (2020). *Presupuesto basado en resultados. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*. <http://fiscalia-general.nayarit.gob.mx/web/wpanel/server/img/21.%20INDICADORES%20DE%20RESULTADOS%202020.pdf>

Fiscalía General del Estado de Querétaro. *Cuarto Informe de Actividades*. [\[caliageneralqro.gob.mx/Transparencia-Informes/2020-4toInformeFGEQ.pdf\]\(https://www.fiscalia-aguascalientes.gob.mx/docs/informes/3er%20informe%20fiscal.pdf\)](https://fis-</a></p></div><div data-bbox=)

Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. (2021, febrero 10). *Comunicado de Prensa: Rinde el Fiscal General del Estado de Quintana Roo Mtro. Óscar Montes de Oca Rosales, el tercer informe anual de actividades del 2020 ante la XVI Legislatura*. <https://www.fgeqroo.gob.mx/portal/comunicado/773>

Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí. (2020). *3.º Informe de Actividades 2019-2020*. <http://www.fiscaliaslp.gob.mx/3erInformeFGESLP.pdf>

Fiscalía General del Estado de Sinaloa. (2020). *4.º Informe: Comprendido del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2020*. [http://fiscalia-sinaloa.mx:8091/sitioweb/CUARTO\\_INFORME.pdf](http://fiscalia-sinaloa.mx:8091/sitioweb/CUARTO_INFORME.pdf)

Fiscalía General del Estado de Tabasco. (2020). *2º Informe Anual*. [https://www.fiscaliatabasco.gob.mx/Content/Descargas/informe\\_FGE\\_2020.pdf](https://www.fiscaliatabasco.gob.mx/Content/Descargas/informe_FGE_2020.pdf)

Fiscalía General del Estado de Veracruz. (2020). *Informe Anual de Actividades 2020: Lic. Verónica Hernández Giadán*. <http://transparencia.fiscalia-veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2021/02/Informe-2020-FGEV.pdf>

Gobierno Constitucional del Estado de Campeche. (2020, Julio). *Quinto Informe de Gobierno del estado de Campeche*. <https://www.campeche.gob.mx/images/informes-gobierno-2015-2021/5-informe/v%20informe%20digital.pdf>

Gobierno de Baja California Sur. (2020). *5.º Informe de Gobierno: Carlos Mendoza Davis. Anexo Gráfico y Estadístico 2019-2020*. [http://www.bcs.gob.mx/documentos/5to-informe-optimizados/Anexo-Grafico-5toInforme\\_compressed.pdf](http://www.bcs.gob.mx/documentos/5to-informe-optimizados/Anexo-Grafico-5toInforme_compressed.pdf)

- Gobierno de la Ciudad de México. (2016). 4.<sup>to</sup> Informe de Gobierno: Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. <https://transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/599/741/0ab/5997410ab76f4260524193.pdf>
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (2020). 4.<sup>to</sup> Informe de Resultados: Omar Fayad Menses. <https://cdn.hidalgo.gob.mx/gobierno/pdf/4to-informe-completo.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2020). Segundo Informe de Gobierno: Enrique Alfaro Ramírez. <https://segundoinforme.jalisco.gob.mx/descarga/Segundno-Informe-Gobierno-de-Jalisco.pdf>
- Gobierno del Estado de Morelos. (2018). Quinto Informe de Gobierno 2013-2018. [http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ejecutivo\\_Auxiliar/fitur/oja5/quinto\\_informe\\_de\\_gobierno\\_2017.pdf](http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ejecutivo_Auxiliar/fitur/oja5/quinto_informe_de_gobierno_2017.pdf)
- Gobierno del Estado de Oaxaca. (2020). 4.<sup>to</sup> Informe de Gobierno Oaxaca 2019-2020: Alejandro Murat. <https://www.oaxaca.gob.mx/CuartoInforme/>
- Gobierno del Estado de Yucatán 2018- 2024. (2021, enero). Segundo Informe de Gobierno: Mauricio Vila Dosal. [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/informes/2018-2024/segundoinforme/texto\\_informe.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/informes/2018-2024/segundoinforme/texto_informe.pdf)
- González Rodríguez, P. L. (2017). *Manual de derecho procesal penal. Principios, derechos y reglas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fondo de Cultura Económica.
- Guerra Flores A. (2015). *Introducción al proceso penal acusatorio. Juicios orales*. Oxford.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020 A). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020 B). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2021). *Indicadores de Resultado: Fiscalía General de Justicia del Estado 1.<sup>er</sup> trimestre*. <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>
- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República [LOFGR]. 20 de mayo de 2021. D. O. F. No. 16.
- Negrete, L. y Solís, L. (2016). *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México*. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/justicia-a-la-medida/>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *The United Nations Rule of Law Indicators. Implementation Guide and Project Tools*. ACNUDH. [https://www.un.org/ruleoflaw/files/un\\_rule\\_of\\_law\\_indicators.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/un_rule_of_law_indicators.pdf)
- Vázquez Valencia, L. D. (2020). Enumerando las causas de la impunidad. Reflexiones para iniciar una estrategia antimpunidad. *Revisa de Estudios Socio-Jurídicos*, 431-464. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.9190>
- World Justice Project. (2019). *Almanaque Nacional. Memoria estadística de la transición entre dos Méxicos: Logros y retos del Nuevo Sistema de Justicia Penal*. The World Justice Project. <https://worldjusticeproject.mx/almanaque-enpol16/>
- World Justice Project. (2021). *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*. The World Justice Project. <https://index.worldjusticeproject.mx/factor/f8/MX00>



## Apéndice 1.

### Revisión de los indicadores disponibles sobre la función ministerial

En esta sección se presentan los resultados derivados de la revisión de los documentos oficiales en los que aparecen indicadores o datos sobre la función ministerial. El valor de la celda es 1 cuando al menos hay un indicador o dato disponible; 0 indica la ausencia de información.

Tabla A

#### Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación de la investigación del delito

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato publicado								
		Número de denuncias	Carpetas iniciadas por delito	Carpetas iniciadas que llegan ante un juez sobre carpetas iniciadas	Determinaciones por tipo	(Oficios de investigación cumplidos/oficios de investigación solicitados) *100	Detenciones calificadas como legales	Decomisos: vehículos, armas, narcóticos, dinero	Atención al rezago	Número de peritajes por tipo
Aguascalientes	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Baja California	2020	0	1	0	0	0	1	1	1	1
Baja California Sur	2020	0	1	0	0	0	0	1	0	
Campeche	2020	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Chiapas	2021	1	1	1	0	0	1	1	1	0
Chihuahua	2021	0	1	0	0	0	0	1	0	1
Ciudad de México	2016	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Coahuila	2020	1	1	1	1	0	1	1	0	1
Colima	2020	1	1	0	1	1	0	0	0	1
Durango	2021	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Estado de México	2021	1	1	0	1	1	0	0	1	0
Guanajuato										
Guerrero										
Hidalgo	2019	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	2020	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán de Ocampo	2020	1	1	1	1	0	0	0	1	1
Morelos	2018	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Nayarit	2021	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Nuevo León	2020	1	1	1	1	0	0	1	1	0

Tabla A

## Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación de la investigación del delito

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato publicado								
		Número de denuncias	Carpetas iniciadas por delito	Carpetas iniciadas que llegan ante un juez sobre carpetas iniciadas	Determinaciones por tipo	(Oficios de investigación cumplidos/oficios de investigación solicitados) *100	Detenciones calificadas como legales	Decomisos: vehículos, armas, narcóticos, dinero	Atención al rezago	Número de peritajes por tipo
Oaxaca	2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla										
Querétaro	2020	0	1	1	0	0	0	0	0	1
Quintana Roo	2020	0	1	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	2020	1	1	1	0	1	0	0	1	0
Sinaloa	2020	1	1	0	1	1	0	1	0	1
Sonora										
Tabasco	2020	1	1	0	1	0	0	0	0	1
Tamaulipas	2020	0	1	0	0	1	0	1	1	0
Tlaxcala										
Veracruz de Ignacio de la Llave	2020	0	1	0	1	0	0	1	1	0
Yucatán	2021	1	1	0	0	0	1	1	0	0
Zacatecas	2020	1	1	0	0	1	0	1	0	1

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de 27 documentos públicos.

Tabla B

## Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación del litigio

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato público									
		Número de carpetas vinculadas a proceso de las audiencias iniciadas	Número de carpetas judicializadas sobre recibidas o iniciadas	Número de sentencias condenatorias y absolutorias	Número de juicios por procedimientos abreviados	Número de órdenes de cateo concedidas sobre las solicitadas	Número de cateos realizados	Medidas cautelares obtenidas	Número de personas en prisión preventiva	Número de órdenes de aprehensión cumplidas sobre las giradas	Atención a demandas de amparo
Aguas-calientes	2020	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1
Baja California	2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Baja California Sur	2020	0	0	0	0	0		1	1	0	
Campeche	2020		0	1	0	0	1	0	0	0	0
Chiapas	2021	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
Chihuahua	2021	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Ciudad de México	2016	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0
Coahuila	2020	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Colima	2020	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Durango	2021	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Estado de México	2021	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1
Guanajuato											
Guerrero											
Hidalgo	2019	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	2020	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Michoacán de Ocampo	2020	1	1	0	1	0	0	1	1	1	0
Morelos	2018	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	2021	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Nuevo León	2020	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Oaxaca	2019	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Puebla											
Querétaro	2020	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Quintana Roo	2020	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0

Tabla B

## Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación del litigio

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato público									
		Número de carpetas vinculadas a proceso de las audiencias iniciadas	Número de carpetas judicializadas sobre recibidas o iniciadas	Número de sentencias condenatorias y absolutorias	Número de juicios por procedimientos abreviados	Número de órdenes de cateo concedidas sobre las solicitadas	Número de cateos realizados	Medidas cautelares obtenidas	Número de personas en prisión preventiva	Número de órdenes de aprehensión cumplidas sobre las giradas	Atención a demandas de amparo
San Luis Potosí	2020	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1
Sinaloa	2020	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0
Sonora											
Tabasco	2020	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Tamaulipas	2020	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0
Tlaxcala											
Veracruz de Ignacio de la Llave	2020	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0
Yucatán	2021		0	1	0	0	0	1	0	0	0
Zacatecas	2020	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de 27 documentos públicos.

Tabla C

## Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación de la resolución de controversias

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato público			
		Monto por la reparación de daño a víctimas por utilizar los MASC	Número de acuerdos reparatorios logrados	Número de carpetas canalizadas a un MASC	Monitoreo y seguimiento de acuerdos reparatorios
Aguascalientes	2020	1	1	1	0
Baja California	2020	1	1	0	0
Baja California Sur	2020	1	1	0	0
Campeche	2020	1	1	0	1
Chiapas	2021	1	1	0	0
Chihuahua	2021	0		0	0
Ciudad de México	2016	0	0	0	0
Coahuila	2020	1	1	1	0
Colima	2020	0	0	1	0
Durango	2021	0	0	0	0
Estado de México	2021	1	1	0	0
Guanajuato					
Guerrero					
Hidalgo	2019	0	0	0	0
Jalisco	2020	1	1	0	0
Michoacán de Ocampo	2020	1	1	1	0
Morelos	2018	0	0	0	0
Nayarit	2021	0	1	1	1
Nuevo León	2020	1	1	1	1
Oaxaca	2019	1	0	0	0
Puebla					
Querétaro	2020	0	0	0	0
Quintana Roo	2020	1	1	1	0
San Luis Potosí	2020	0	1	0	0
Sinaloa	2020	1	1	1	0
Sonora					
Tabasco	2020	1	0	0	0
Tamaulipas	2020	1	1	0	0
Tlaxcala					
Veracruz de Ignacio de la Llave	2020	1	1	1	0
Yucatán	2021	0	1	1	0
Zacatecas	2020	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de 27 documentos públicos.

Tabla D

## Indicadores empleados por las procuradurías y fiscalías estatales para el monitoreo y evaluación de la atención y protección a víctimas y testigos

Resultados de la revisión de documentos públicos

Entidad	Año de publicación	Indicador o dato público				
		Número de víctimas atendidas	Medidas de protección giradas	Órdenes de protección	Número de víctimas canalizadas a otras instituciones	Protección de testigos
Aguascalientes	2020	1	1	0	0	0
Baja California	2020	0	1	1	0	0
Baja California Sur	2020	0	0	0	0	0
Campeche	2020	1	0	0	0	0
Chiapas	2021	1	1	1	1	0
Chihuahua	2021	1	0	0	0	0
Ciudad de México	2016	1	1	0	0	0
Coahuila	2020	1	1	0	1	0
Colima	2020	0	0	0	0	0
Durango	2021	0	0	0	0	0
Estado de México	2021	0	1	0	0	0
Guanajuato						
Guerrero						
Hidalgo	2019	1	0	0	0	0
Jalisco	2020	1	1	1	0	0
Michoacán de Ocampo	2020	1	1	0	1	0
Morelos	2018	1	0	0	1	0
Nayarit	2021	0	0	0	0	0
Nuevo León	2020	1	1	0	1	1
Oaxaca	2019	0	1	0	1	0
Puebla						
Querétaro	2020	0	0	0	0	0
Quintana Roo	2020	1	0	0	0	0
San Luis Potosí	2020	0	1	0	0	0
Sinaloa	2020	1	0	0	0	0
Sonora						
Tabasco	2020	0	0	0	0	0
Tamaulipas	2020	1	0	0	0	0
Tlaxcala						
Veracruz de Ignacio de la Llave	2020	1	0	0	0	0
Yucatán	2021	1	0	0	0	0
Zacatecas	2020	1	0	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de 27 documentos públicos.

## Apéndice 2. Fichas técnicas de los indicadores del sistema de medición y evaluación (M&E)

A continuación, se presentan las fichas técnicas de los indicadores propuestos y operacionalizados en los capítulos 2 y 3. Con excepción de los indicadores 3.3, 4.2.2. y 4.3, la información es pública y, por lo tanto, las métricas son replicables. La línea base reportada en cada una de las fichas técnicas corresponde a la tendencia nacional.

### 0.1. Tasa de variación del puntaje del Factor 8 - Justicia penal del Índice de Estado de Derecho en México

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Fin
Objetivo	El puntaje obtenido en el Índice de Estado de Derecho en México del World Justice Project mejora progresivamente.
Tipo de indicador	Tasa de variación
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	0 % (2019-2020/2018)
Medio de verificación	World Justice Project. (2020) <i>Índice de Estado de Derecho en México 2019-2020</i> . <a href="https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/">https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2019-2020/</a> World Justice Project. (2019) <i>Índice de Estado de Derecho en México 2018</i> . <a href="https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/">https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/</a>

### 1.2. Porcentaje de ciudadanos mayores de edad en las zonas urbanas que tiene algún grado de confianza en los ministerios público

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Bianual
Ámbito de desempeño	Fin
Objetivo	Los ciudadanos de 18 años o más habitantes de las áreas urbanas manifiestan mayores niveles de confianza (mucho o algo) en los ministerios públicos locales.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	34.4 % (2019)
Medio de verificación	INEGI. (2020) <i>Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019</i> . <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/</a>

## 2.1. Porcentaje de delitos denunciados e investigados con situación conocida y satisfactoria para las víctimas u ofendidos

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Propósito
Objetivo	Los delitos reciben una respuesta por parte de la autoridad, de tal forma que saben la situación de su caso.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	41.2 % (2018)
Medio de verificación	INEGI. (2019) <i>Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019</i> . <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/</a>

## 3.1. Porcentaje de casos efectivamente canalizados a MASC

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	Los delitos que pueden ser atendidos mediante MASC son efectivamente canalizados ante esta instancia.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	48.8 % (2018)
Medio de verificación	INEGI. (2019) <i>Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2019</i> . <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/</a>



### 3.2. Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	Las causas penales concluidas ante el juez de control no presentan errores atribuibles al desempeño del ministerio público.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	49.2 % (2018)
Medio de verificación	INEGI, 2019. <i>Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE)</i> 2019. <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/</a>

### 3.3. Porcentaje de personas usuarias de los servicios de protección a víctimas que manifiestan sentirse seguras después de la intervención\*

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	Las personas usuarias de los servicios de protección a víctimas manifiestan satisfacción porque las medidas son efectivas.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>
Medio de verificación	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>

#### 4.1. Porcentaje de carpetas de investigación determinadas como «archivo temporal»

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	El porcentaje de tales determinaciones tiende a disminuir con el tiempo, indicando que se usan otras salidas con mayor frecuencia.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Descendente
Valor de la línea base (Nacional)	58.1 % (2018)
Medio de verificación	INEGI. (2019) <i>Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)</i> 2019. <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/</a>

#### 4.2.1. Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	Los servicios periciales atienden en su totalidad las solicitudes hechas en el marco de la investigación de un delito.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	98 % (2018)
Medio de verificación	INEGI. (2019) <i>Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE)</i> 2019. <a href="https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/">https://www.inegi.org.mx/programas/cnpjje/2019/</a>

#### 4.2.2. Porcentaje de agentes del ministerio público que acreditaron con promedio igual o mayor a 8.0 la capacitación sobre juicios orales y técnicas de litigio\*

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	El número de personas litigantes que son capacitadas responden positivamente a este esfuerzo.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>
Medio de verificación	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>

#### 4.3. Porcentaje de solicitudes aceptadas de medidas y órdenes de protección a víctimas\*

Fórmula de cálculo

Frecuencia de la medición	Anual
Ámbito de desempeño	Componente
Objetivo	Las solicitudes procedentes son aceptadas y ejecutadas en la mayoría de las ocasiones.
Tipo de indicador	Porcentaje
Sentido	Ascendente
Valor de la línea base (Nacional)	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>
Medio de verificación	No disponible. <i>Se recomienda que las procuradurías y fiscalías estatales produzcan esta información.</i>

Tabla E

## Líneas base: Sistema de indicadores de evaluación y desempeño de la función ministerial (2018-2019)

Entidad	Fin		Propósito	Componentes			Actividades			
	Tasa de variación del puntaje del Factor 8 del IEDMx	Porcentaje de ciudadanos mayores de edad en las zonas urbanas que tiene algún grado de confianza en los ministerios públicos	Porcentaje de delitos denunciados e investigados con situación conocida y satisfactoria para las víctimas u ofendidos	Porcentaje de casos efectivamente canalizados a los MASC	Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio	Porcentaje de personas usuarias de los servicios de protección a víctimas que manifiestan sentirse seguras después de la intervención*	Porcentaje de carpetas de investigación determinadas como «archivo temporal»	Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas	Porcentaje de agentes del ministerio público que acreditaron con promedio igual o mayor a 8.0 la capacitación sobre juicios orales y técnicas de litigio*	Porcentaje de solicitudes aceptadas de medidas y órdenes de protección a víctimas*
	(2019-2020/2018)	(2019)	(2018)	(2018)	(2018)	N/D	(2018)	(2018)	N/D	N/D
Aguascalientes	5.1 %	41.2 %	60.3 %	N/D	N/D	N/D	74.0%	100%	N/D	N/D
Baja California	-10.9 %	39.5 %	39.3 %	66.8 %	92 %	N/D	20.4%	86%	N/D	N/D
Baja California Sur	-2.9 %	44.8 %	51.3 %	52.9 %	30 %	N/D	54.3%	100%	N/D	N/D
Campeche	0.0 %	42.6 %	45.9 %	97.3 %	41 %	N/D	21.7%	99%	N/D	N/D
Coahuila de Zaragoza	-15.9 %	46.5 %	42.2 %	45.2 %	22 %	N/D	23.7%	100%	N/D	N/D
Colima	5.4 %	41.3 %	40.0 %	N/D	88 %	N/D	69.4%	80%	N/D	N/D
Chiapas	-11.1 %	39.0 %	24.2 %	92.4 %	4 %	N/D	91.1%	100%	N/D	N/D
Chihuahua	8.1 %	42.6 %	45.5 %	64.2 %	81 %	N/D	57.0%	87%	N/D	N/D
Ciudad de México	-2.9 %	18.2 %	45.7 %	13.2 %	98 %	N/D	69.1%	100%	N/D	N/D
Durango	0.0 %	50.3 %	41.3 %	41.2 %	59 %	N/D	51.6%	100%	N/D	N/D
Guanajuato	10.0 %	41.5 %	34.1 %	52.0 %	26 %	N/D	48.4%	98%	N/D	N/D
Guerrero	3.6 %	36.1 %	55.0 %	14.5 %	44 %	N/D	32.5%	79%	N/D	N/D
Hidalgo	-7.7 %	32.1 %	40.4 %	19.0 %	65 %	N/D	39.1%	99%	N/D	N/D
Jalisco	-5.9 %	37.9 %	46.6 %	65.3 %	20 %	N/D	89.1%	N/D	N/D	N/D
México	0.0 %	25.7 %	33.7 %	62.0 %	100 %	N/D	73.6%	100%	N/D	N/D
Michoacán de Ocampo	-15.4 %	26.8 %	24.1 %	16.9 %	64 %	N/D	82.1%	92%	N/D	N/D
Morelos	6.1 %	32.1 %	34.5 %	N/D	34 %	N/D	32.6%	100%	N/D	N/D
Nayarit	6.5 %	46.7 %	53.0 %	91.5 %	N/D	N/D	40.3%	100%	N/D	N/D
Nuevo León	7.7 %	26.9 %	36.6 %	45.6 %	N/D	N/D	23.5%	94%	N/D	N/D
Oaxaca	3.0 %	34.2 %	38.8 %	48.7 %	10 %	N/D	46.4%	90%	N/D	N/D
Puebla	3.1 %	26.9 %	58.0 %	77.5 %	47 %	N/D	41.0%	100%	N/D	N/D
Querétaro	5.6 %	45.1 %	28.6 %	64.6 %	64 %	N/D	58.3%	96%	N/D	N/D

Tabla E

## Líneas base: Sistema de indicadores de evaluación y desempeño de la función ministerial (2018-2019)

Entidad	Fin		Propósito	Componentes			Actividades			
	Tasa de variación del puntaje del Factor 8 del IEDMx	Porcentaje de ciudadanos mayores de edad en las zonas urbanas que tiene algún grado de confianza en los ministerios públicos	Porcentaje de delitos denunciados e investigados con situación conocida y satisfactoria para las víctimas u ofendidos	Porcentaje de casos efectivamente canalizados a los MASC	Porcentaje de causas penales concluidas ante el juez de control con resultado satisfactorio	Porcentaje de personas usuarias de los servicios de protección a víctimas que manifiestan sentirse seguras después de la intervención*	Porcentaje de carpetas de investigación determinadas como «archivo temporal»	Porcentaje de solicitudes de servicios periciales concluidas	Porcentaje de agentes del ministerio público que acreditaron con promedio igual o mayor a 8.0 la capacitación sobre juicios orales y técnicas de litigio*	Porcentaje de solicitudes aceptadas de medidas y órdenes de protección a víctimas*
		(2019)	(2018)		(2018)	(2018)			N/D	
Quintana Roo	3.0 %	33.9 %	38.5 %	N/D	28 %	N/D	9.8%	98%	N/D	N/D
San Luis Potosí	9.1 %	38.8 %	36.0 %	64.7 %	N/D	N/D	71.0%	82%	N/D	N/D
Sinaloa	5.3 %	52.3 %	77.8 %	24.3 %	75 %	N/D	44.0%	96%	N/D	N/D
Sonora	2.8 %	32.8 %	42.6 %	71.9 %	71 %	N/D	N/D	100%	N/D	N/D
Tabasco	-2.9 %	27.7 %	43.4 %	39.8 %	99 %	N/D	75.0%	100%	N/D	N/D
Tamaulipas	-10.8 %	46.4 %	45.8 %	65.9 %	40 %	N/D	65.4%	100%	N/D	N/D
Tlaxcala	-2.9 %	36.3 %	33.2 %	99.3 %	46 %	N/D	16.1%	100%	N/D	N/D
Veracruz de Ignacio de la Llave	6.5 %	36.9 %	38.3 %	N/D	46 %	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Yucatán	15.2 %	51.6 %	34.2 %	70.3 %	59 %	N/D	41.1%	100%	N/D	N/D
Zacatecas	-13.0 %	38.3 %	53.5 %	77.5 %	64 %	N/D	53.9%	93%	N/D	N/D
<b>Nacional</b>	<b>0.0 %</b>	<b>34.4 %</b>	<b>41.2 %</b>	<b>48.8 %</b>	<b>65.7 %</b>	<b>N/D</b>	<b>58.1%</b>	<b>98%</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>

## Investigaciones relacionadas



¿Qué (no) es la  
puerta giratoria?

[Leer más](#) 



Indicadores sobre la  
función policial en México

[Leer más](#) 



Almanaque  
Logros y retos del NSJP

[Leer más](#) 

[worldjusticeproject.mx](http://worldjusticeproject.mx)

 @TheWJP\_mx

 worldjusticeproject\_mx

 facebook.com/thewjp