

5

DENUNCIA DEL DELITO Y CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO

PAOLA GUADALUPE JIMÉNEZ RODRÍGUEZ¹



5.1 INTRODUCCIÓN

La percepción sobre el desempeño de las instituciones involucradas en la procuración e impartición de justicia en México, así como la confianza manifestada por los ciudadanos hacia las mismas, ha mejorado ligeramente en los últimos cinco años; no obstante, para el año 2015 más de la mitad de la población manifestó no confiar o confiar poco en las policías estatal y municipal, en el ministerio público y en los jueces, según revela la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. Además, México tiene una de las tasas de denuncia del delito más bajas a nivel internacional, la cual se ha mantenido en niveles similares en los últimos años. Los bajos niveles de efectividad de los operadores en la etapa de investigación, la larga duración de los procesos, el aumento en la incidencia delictiva y de la violencia en el país, así como los altos índices de impunidad en el sistema de justicia, han propiciado que la población perciba un deterioro importante de la seguridad en el país.

La confianza de los ciudadanos en las autoridades involucradas en la procuración e impartición de justicia, como es el caso de las organizaciones policiales, los ministerios públicos y los jueces, es un requisito elemental para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, como señala Föhrig:²

Ningún sistema democrático se encuentra consolidado sin que funcionen adecuadamente las instituciones encargadas de la administración de justicia y de la seguridad. De lo contrario, la desconfianza pasa a primar entre los ciudadanos al tiempo que se debilita la legitimidad de las instituciones estatales.

En este sentido, Ostrom y Ahn consideran que “mientras más alto sea el nivel de confianza entre los individuos de una nación, región o comunidad, mayor es la probabilidad de que esos individuos gocen de prosperidad económica y gobernabilidad democrática”.³ La confianza puede definirse como la valoración subjetiva que un agente tiene sobre las actitudes y acciones que se espera realice otro agente o grupo. Por ejemplo, al momento de que un ciudadano es víctima de un delito y acude a la autoridad competente a denunciar el hecho delictivo, esta persona confía en que los policías y agentes del ministerio público realizarán la investigación correspondiente para resolver de forma efectiva el asunto.

Uno de los objetivos estratégicos que se persigue con la reforma al sistema de justicia penal mexicano de 2008, y que entró en vigor en todo el país el 18 de junio de 2016, consiste en recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la operación del sistema penal.⁴ Es por esto que el Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio (CESINSJP) del Consejo

de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, ha dado seguimiento a la evolución de variables relacionadas con la confianza y la denuncia del delito, tanto a nivel nacional como por entidad federativa, con el uso de encuestas nacionales y censos que son generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras instituciones.

La información presentada en este texto forma parte del conjunto de indicadores seleccionados por el mencionado Consejo para dar seguimiento y evaluar la implementación del sistema de justicia penal acusatorio en el país, para ello se utilizó la información generada a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI, en sus ediciones anuales de 2011 a 2015, con el objetivo de hacer un análisis comparativo de la evolución temporal de algunos indicadores relacionados con la confianza y percepción de los ciudadanos, tanto a nivel nacional como en las entidades en las que el nuevo sistema de justicia penal (NSJP) lleva más de tres años operando. Esto con la intención de identificar diferencias en el comportamiento de esos indicadores y su posible relación con la implementación de la reforma penal. Si bien, estimar el impacto real de la reforma en estos aspectos requiere de mayor investigación, la información presentada en este texto puede servir como punto de partida para analizar de forma particular lo que ocurre en cada entidad federativa.

La clasificación de las entidades se hizo tomando en cuenta la fecha de entrada en vigor, ya sea total o parcial, publicada

en el sitio web de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Para fines comparativos se consideraron las entidades cuya entrada en vigor ocurrió en el año 2012 o antes. Las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP son: Chihuahua, Oaxaca, Morelos, Zacatecas, México, Durango, Baja California, Guanajuato, Yucatán, Nuevo León, Chiapas y Tabasco.⁵

En la primera parte del texto se presenta información relacionada con la cifra negra y la denuncia del delito; posteriormente se abordan los motivos por los que la población decidió no denunciar el delito, partiendo de la información obtenida en las encuestas de victimización. Se propone también un esquema denominado la "ruta de la denuncia" con base en los datos captados por la ENVIPE, que busca presentar de forma sencilla y general lo que pasa en el país por cada 100 delitos ocurridos, es decir, cuántos de ellos se denuncian y cuántos no, cuántos se investigan y cómo concluyen, entre otros aspectos. En la siguiente parte del texto se presentan indicadores sobre el porcentaje de personas que confían algo o mucho en los jueces, en el ministerio público estatal, o en las policías estatal y municipal. Estos indicadores resultan trascendentes toda vez que la desconfianza en las autoridades es uno de los principales motivos por el que las víctimas de un delito deciden no denunciarlo ante las autoridades. Finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre los hallazgos y algunas propuestas sobre estos temas.

5.2 CIFRA NEGRA

La cifra negra se puede definir en términos generales como el número de delitos cometidos en una determinada sociedad que no han sido registrados ni aparecen en las estadísticas delictivas oficiales. Tener altos niveles de cifra negra dificulta el adecuado diseño de políticas públicas para atender el fenómeno delictivo de un determinado lugar, toda vez que a través de la incidencia delictiva oficial solo puede conocerse una pequeña parte del problema que intenta solucionarse. A través de encuestas de victimización se pueden estimar y conocer los niveles de cifra negra. La variación de la cifra negra en el tiempo y entre regiones se puede explicar por diferencias en la capacidad de las autoridades para descubrir delitos de forma independiente; por las reglas establecidas para el registro de delitos en cada jurisdicción; y por los incentivos que tiene la víctima para denunciar el delito ante las autoridades.⁶

Las personas que han sido víctimas de un delito tienen distintas motivaciones personales y sociales para tomar la decisión de denunciarlo ante las autoridades. La confianza en las instituciones policiales y judiciales está asociada con la propensión a reportar un delito.⁷ En México, 16.8% de la población de 18 años y más mencionó la desconfianza en la autoridad como una de las principales causas de la no denuncia en 2014.⁸

El aumento en la desconfianza en las autoridades responsables de la procuración

e impartición de justicia genera al mismo tiempo mayor impunidad, ya que una persona que fue víctima de algún delito puede decidir no denunciar porque considera que no serviría de nada hacerlo, lo que produce que la mayoría de los delitos ocurridos en el país permanezcan sin registro en el sistema de justicia. Esto sin considerar que aquellos delitos que ingresan al sistema tienen muy baja probabilidad de ser resueltos de manera efectiva, lo que genera en el mediano plazo mayor desconfianza, propiciando así un círculo vicioso.

En México, la cifra negra es un indicador que mide el porcentaje de delitos no captados por la autoridad debido a que la víctima no denunció o lo denunció pero no se inició una averiguación previa o carpeta de investigación, según sea el caso.⁹ El inverso de la cifra negra entonces es el porcentaje o tasa de denuncia efectiva, es decir, los delitos denunciados de los cuales sí se inició una investigación. En la medida que haya más confianza en las instituciones de justicia, se espera que la tasa de denuncia sea mayor.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para obtener datos con una perspectiva internacional de los niveles de victimización y denuncia del delito, uno de ellos es la Encuesta Internacional de Víctimas de Delitos (ICVS, *International Crime Victims Survey*) del Instituto de Investigación Interregional de las Naciones Unidas para el Crimen y la Justicia (UNICRI, *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), la cual se llevó a cabo en 1989, 1992, 1996, 2000 y 2004-2005.

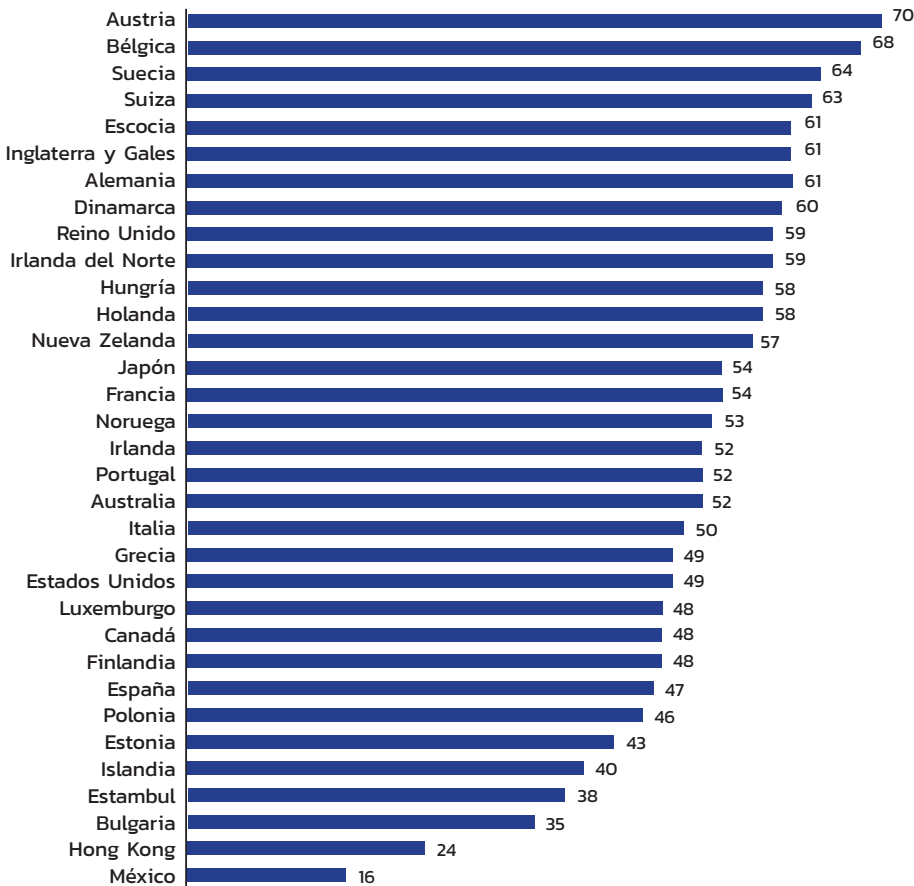
En la edición 2005 de la ICVS, que considera el periodo 2004-2005, se estimó el porcentaje de reporte a la policía de cinco delitos para 33 países (Gráfica 1). En esta edición se incluyeron del continente americano a México, Estados Unidos y Canadá,

y se concentró principalmente en países europeos. Austria resultó ser el país con la mayor tasa de reporte de los cinco delitos explorados por esta encuesta con un 70% de denuncia, seguido por Bélgica y Suecia, con 68% y 64% respectivamente. En Estados



Tasa de denuncia para cinco delitos por país seleccionado 2004 y 2005

Gráfica 1



Nota: Los cinco delitos considerados son: robo de vehículo, robo de bicicleta, robo, intento de robo y robo de propiedad privada.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en Jan Van Dijk, John Van Kesteren y Paul Smith, *Criminal Victimisation in International Perspective. Key findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*, (United Nations, 2007).

Unidos la tasa de denuncia fue de 49% y en Canadá fue de 48 por ciento. En el fondo de la lista de los países considerados en el estudio se ubicó México, con un porcentaje de denuncia del 16%, cuya diferencia con el penúltimo lugar (Hong Kong) fue de 8 puntos porcentuales.

En general, América Latina tiene niveles de cifra negra más elevados que los países desarrollados. Por ejemplo, en Bolivia la cifra negra fue de 85% en el 2011, en Ecuador de 80% en el periodo 2010-2011, en Colombia fue de 76% en 2012, Costa Rica tuvo una cifra negra de 70% en 2013,¹⁰ y en Chile el porcentaje de los delitos no denunciados en 2013 fue de 62 por ciento.^{11,12} En Estados Unidos el porcentaje de delitos no reportados fue del 58% en el periodo 2006-2010,¹³ mientras

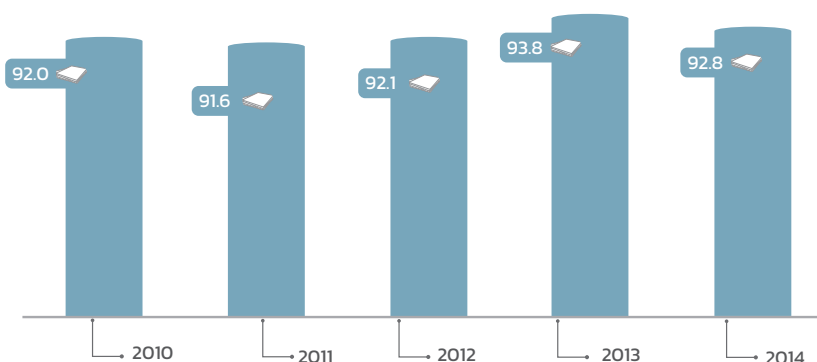
que en México la cifra negra fue de 92.8% en 2014 de acuerdo con los datos de la ENVIPE 2015. Cabe señalar que la metodología utilizada para medir la cifra negra puede diferir entre países, por lo que esta comparación debe hacerse con cautela.

En México, el INEGI ha dado seguimiento al porcentaje de denuncia y cifra negra a través de la ENVIPE, la cual se publica anualmente de forma regular y periódica desde 2011.¹⁴ Según los resultados de esta encuesta, en nuestro país se estimaron un total de 33.7 millones de delitos en 2014; de los cuales 10.7% fue denunciado y en 7.2% se inició una averiguación previa o carpeta de investigación. Por lo tanto, la cifra negra nacional ha pasado de 92.0 a 92.8% entre 2010 y 2014, sin grandes variaciones (Gráfica 2).



Porcentaje de cifra negra Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 2



Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

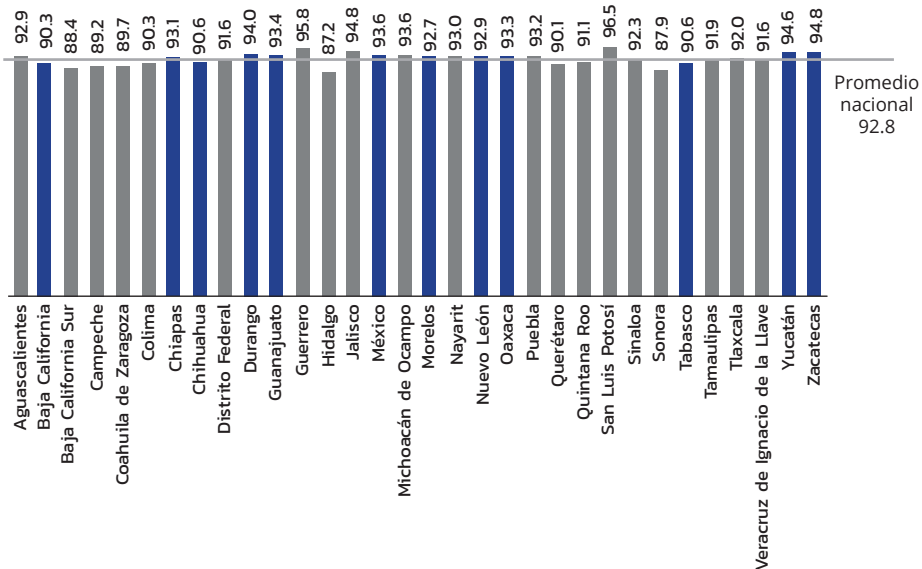
A nivel estatal, la mayor cifra negra del país se observó en San Luis Potosí, con 96.5%, seguido de Guerrero con 95.8% y Jalisco con 94.8% en el año 2014; Hidalgo por su parte fue el estado con menor cifra negra con 87.2%, seguido de Sonora con 87.9% y Baja California Sur con 88.4% (Gráfica 3). Las diferencias en los niveles de cifra negra entre las entidades federativas puede responder a distintos factores, por ejemplo, el tipo de delitos ocurridos con mayor frecuencia, las características socio-económicas de la población o el nivel de presencia del crimen organizado, por mencionar algunas.¹⁵

La mayoría de los estados presentaron una tendencia ascendente en la cifra negra entre 2010 y 2014; no obstante, hubieron algunas entidades que mostraron avances, como Tabasco que tuvo una reducción de poco más de tres puntos porcentuales, seguido de Coahuila, Oaxaca y Tamaulipas que redujeron más de dos puntos porcentuales la cifra negra en dicho periodo. En otras entidades creció de manera importante la cifra negra, como en Baja California Sur que aumentó en más de once puntos porcentuales, seguido de Baja California y Querétaro (Cuadro 1).



Porcentaje de cifra negra por entidad federativa 2014

Gráfica 3



Nota: Se resaltan las 12 entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

Variación porcentual de la cifra negra por entidad federativa en el periodo de 2010 a 2014

Cuadro 1

Entidad Federativa	Variación porcentual de 2010 a 2014	Entidad Federativa	Variación porcentual de 2010 a 2014
Aguascalientes	-1.5	Morelos	1.5
Baja California	9.4	Nayarit	1.5
Baja California Sur	11.6	Nuevo León	-2.0
Campeche	2.9	Oaxaca	-2.3
Coahuila de Zaragoza	-3.0	Puebla	0.1
Colima	2.7	Querétaro	7.8
Chiapas	-1.8	Quintana Roo	0.8
Chihuahua	2.5	San Luis Potosí	3.1
Distrito Federal	1.1	Sinaloa	0.1
Durango	5.5	Sonora	-0.3
Guanajuato	-1.4	Tabasco	-3.2
Guerrero	-0.4	Tamaulipas	-2.2
Hidalgo	-0.7	Tlaxcala	2.0
Jalisco	1.0	Veracruz de Ignacio de la Llave	-1.2
México	-0.2	Yucatán	6.1
Michoacán de Ocampo	-1.1	Zacatecas	0.8

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.

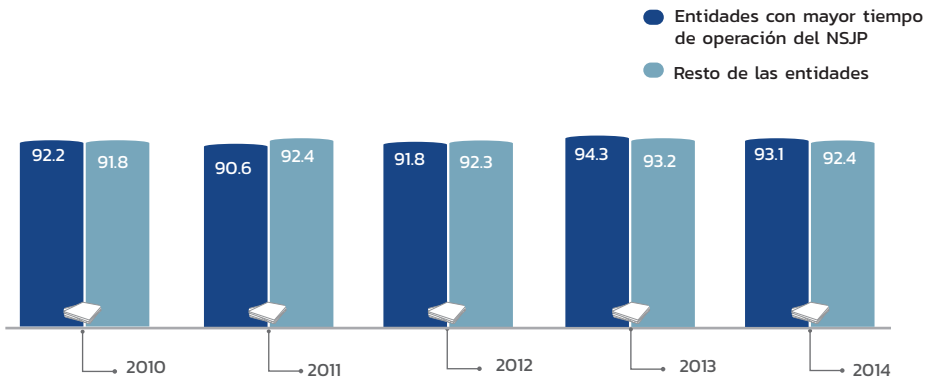
Al comparar las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP y el resto de los estados, se observa que en ambos grupos de entidades disminuyó la cifra negra en 2014 respecto del año anterior; sin embargo, los doce estados presentaron en conjunto una cifra negra mayor que el resto de las entidades en 2013 y 2014 (Gráfica 4).

Es importante mencionar que la cifra negra varía según el tipo de delito. A nivel nacional el delito con mayor cifra negra en 2014 fue la extorsión con 99%, es decir, el 1% de las extorsiones se denunciaron y se inició una investigación al respecto; le siguió el fraude (95.3%), el robo parcial de vehículo (95.1%) y el robo o asalto en calle o transporte público (93.6%) (Gráfica 5).



Porcentaje de cifra negra según entidades federativas seleccionadas por tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal Serie anual de 2010 a 2014

Gráfica 4



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

En cambio, el robo total de vehículo fue el delito con menor cifra negra en México, con 30.5%, que puede estar explicado por la necesidad de presentar la denuncia para hacer efectivo el cobro del seguro.

Si se compara la evolución de la cifra negra por tipo de delito en los últimos cuatro años, se observa que para la extorsión y el fraude ha aumentado año con año, en alrededor de 3 puntos porcentuales; la denuncia por robo parcial de vehículo y por robo a casa habitación se ha mantenido más o menos constante, mientras que la de robo total de vehículo disminuyó de 2011 a 2013, con un lige-

ro repunte en 2014. En el caso del delito por lesiones, la cifra negra disminuyó casi cuatro puntos porcentuales entre 2011 y 2014 (Gráfica 5).

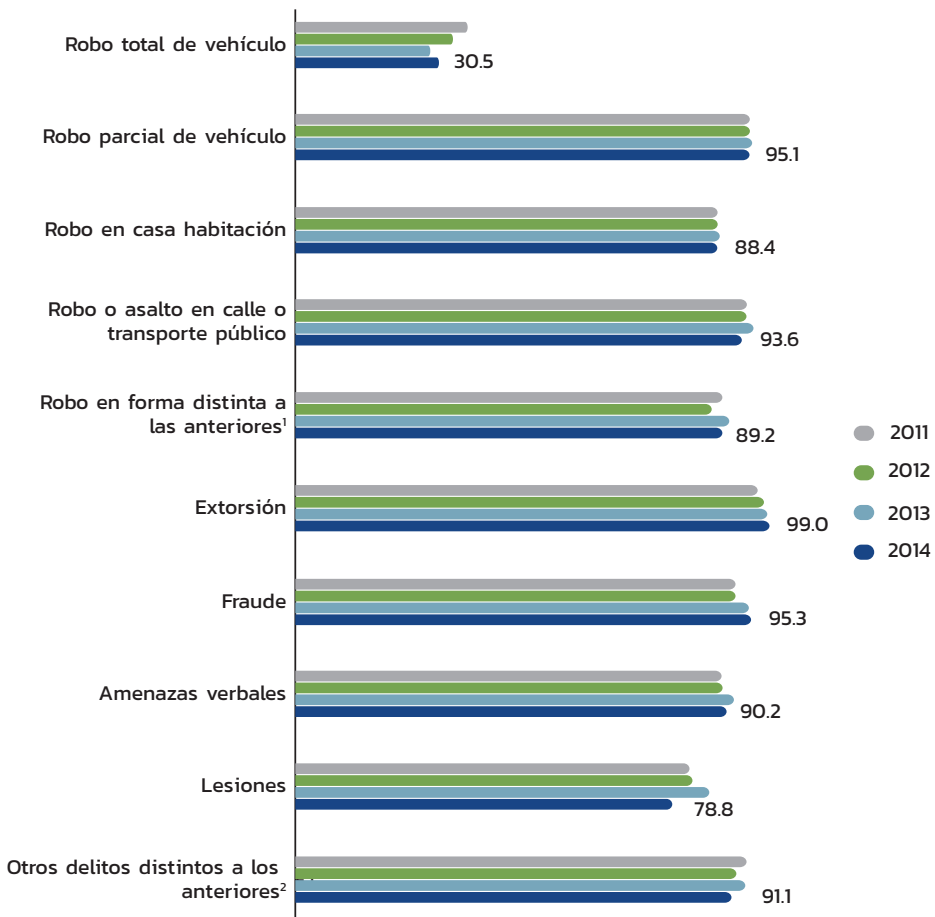
5.3 MOTIVO DE LA NO DENUNCIA

Las razones por las que las personas deciden no denunciar el delito son variadas, algunas de ellas son directamente atribuibles a la autoridad. Esta diferencia resulta importante ya que no tiene el



Porcentaje de cifra negra por tipo de delito Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 5



¹ Incluye carterismo.

² Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

mismo impacto no denunciar porque la persona no consideró el hecho como lo suficientemente importante, que no denunció por no confiar en las autoridades o por considerar que no servirá de nada hacerlo.

Al igual que la cifra negra, los motivos de la no denuncia varían entre países. Por ejemplo, en Estados Unidos, el 31% de los delitos no se denunciaron por causas atribuibles a la autoridad, mientras el resto fue porque las víctimas no consideraron el delito como suficientemente importante o por temas personales.¹⁶ Por su parte, en Chile 39.7% de los delitos no fueron denunciados por causas relacionadas con el actuar de las autoridades.¹⁷ En contraste, durante 2014, 63.1% de los delitos en México no fueron denunciados por causas atribuibles a la autoridad; de los cuales 32.2% no se denunciaron porque

las víctimas consideraron que era una pérdida de tiempo, 16.8% por desconfianza en la autoridad, 7.2% porque consideraron que los trámites eran largos y difíciles, 6.2% por actitud hostil de la autoridad y el resto por miedo a que los extorsionaran (Gráfica 6).

De los motivos no relacionados con la autoridad, el principal fue que las víctimas consideraron el hecho delictivo como poco importante (10.6%) o por no tener pruebas (9.5%). Llama la atención que 7.8% de los delitos no se hayan denunciado por miedo al agresor.

En la gráfica 7 se puede apreciar que el porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad se ha mantenido constante en los últimos años, por arriba de 60%, lo que refleja una falta de mejora en este indicador.



Composición porcentual de los motivos de la no denuncia 2014

Gráfica 6

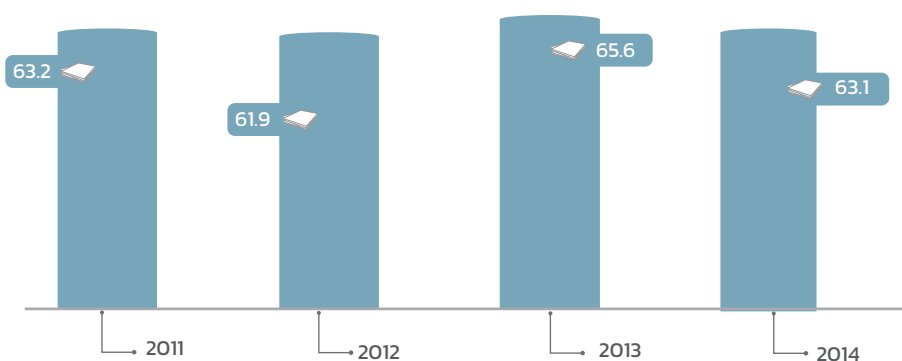


Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.



Porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 7



Nota: Las causas atribuibles a la autoridad incluyen el miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

Se muestra en la gráfica 8 que desde el año 2011 el porcentaje de no denuncia en las doce entidades con mayor tiempo operando el NSJP fue superior a lo observado en las 20 entidades restantes, alcanzando una diferencia de alrededor de 8.5 puntos porcentuales en 2012 y 2013, que se puede explicar por un súbito aumento en los delitos sin denuncia por causas atribuibles a la autoridad en el Estado de México. Sin embargo, para 2014 el porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad fue similar en ambos grupos de entidades.

Cabe destacar que la disminución en 2014 de la proporción de delitos no denuncia-

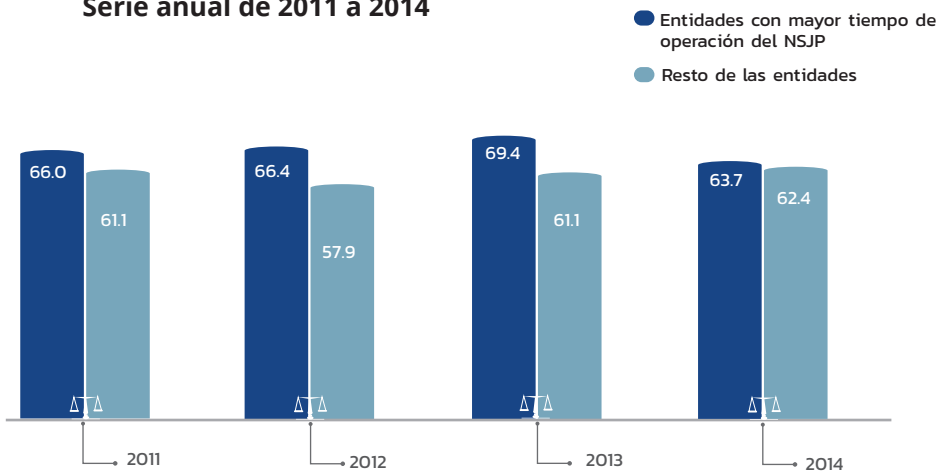
dos en las 12 entidades con mayor tiempo de operación del NSJP se debió a reducciones importantes en este indicador en los estados de Durango, México, Tabasco y Oaxaca. En el caso de Oaxaca, entre 2011 y 2014 se disminuyó en veinte puntos porcentuales las no denuncias por causas atribuibles a la autoridad. No obstante, el Estado de México presenta las cifras más altas en comparación con el resto de las entidades durante el periodo de estudio (Anexo 1).

Así como hubo entidades que mejoraron en 2014, Guanajuato, Morelos, Yucatán, Zacatecas y Baja California, cuya implementación del NSJP inició antes de 2012,



Porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad según entidades federativas seleccionadas por tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal Serie anual de 2011 a 2014

Gráfica 8



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. Las causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

exhibieron un aumento en la proporción de la no denuncia por causas relacionadas con la autoridad.

Al considerar las 32 entidades federativas, la gráfica 9 revela que el Distrito Federal tuvo en 2014 el porcentaje más alto de no denuncia por causas atribuibles a la autoridad con 78.4%, seguido del Estado de México con 68.6% y Coahuila con 65.4 por ciento; por su parte, las entidades con menor proporción fueron Yucatán (46.2%), Guerrero (48.4%) y Oaxaca (49.9%).

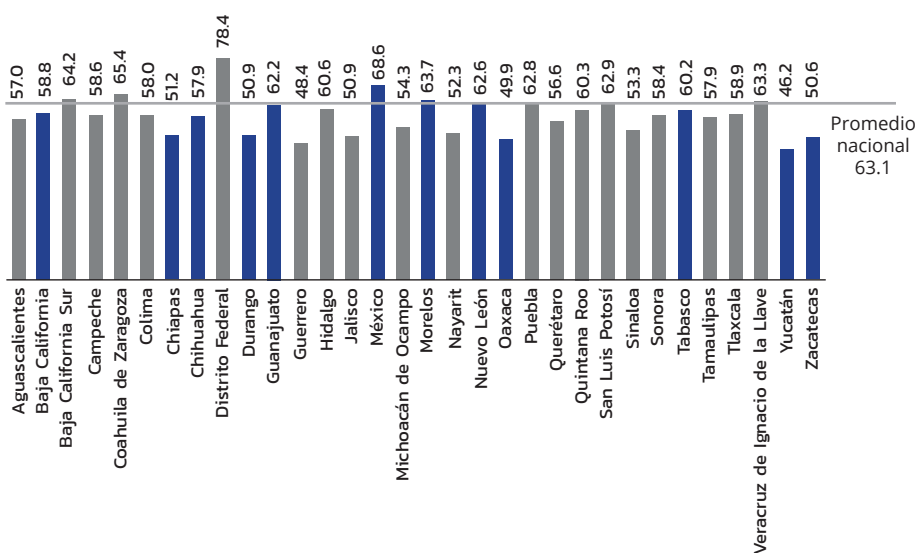
5.4 RUTA DE LA DENUNCIA EN MÉXICO

Además de analizar la tasa de denuncia y cifra negra, resulta importante conocer la efectividad en la resolución de los delitos denunciados. Si bien, la efectividad en la procuración de justicia se puede estimar de distintas formas, a través de la ENVIPE se puede trazar "la ruta de la denuncia" que informa el camino que siguió la denuncia



Porcentaje de la población que no denuncia por causas atribuibles a la autoridad según entidad federativa 2014

Gráfica 9



Nota: Se resaltan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

una vez que fue hecha del conocimiento del ministerio público.

Cuando se realiza un ejercicio donde se consideran como el 100% los más de 33 millones de delitos ocurridos y captados por la ENVIPE en 2014, se observa que por cada 100 delitos ocurridos 89.3 no se denunciaron y 10.7 se denunciaron ante el ministerio público (Figura 1).

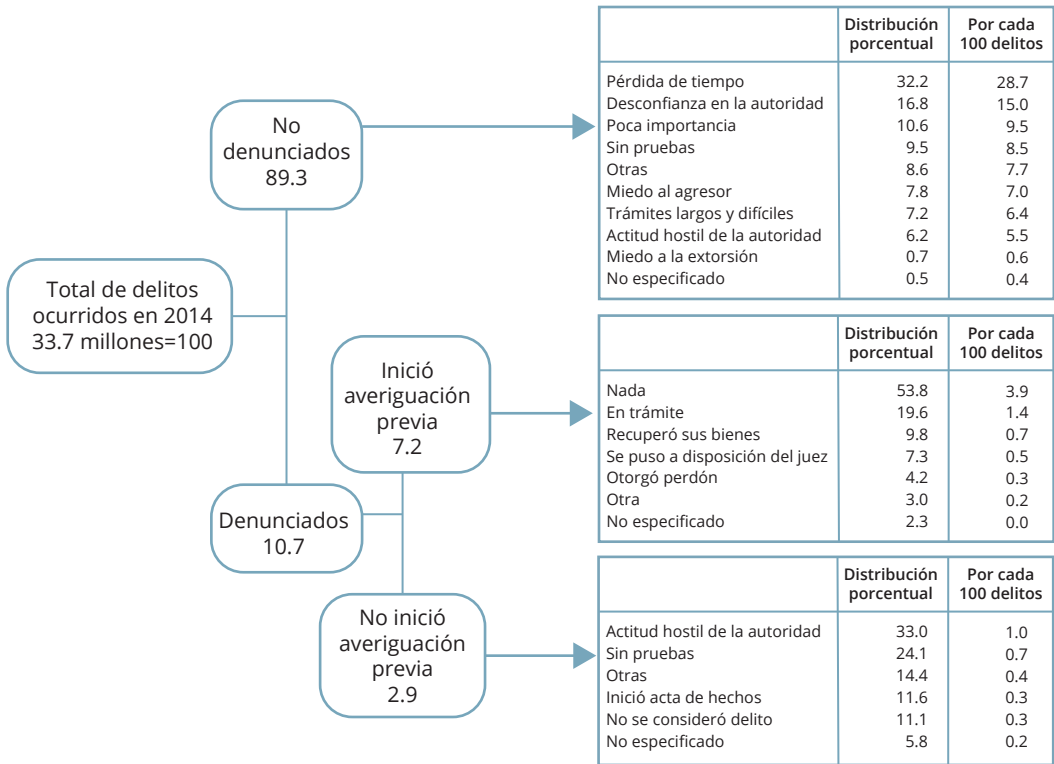
Del total de delitos ocurridos en 2014, en 2.9% no se inició una averiguación previa o carpeta de investigación, esto debido a que el 33% de las víctimas mencionó una actitud hostil por parte de la autoridad, 24% por falta de pruebas, 11.6% porque se inició un acta de hechos, 11.1% porque el hecho no se consideró delito y el resto debido a otras causas.



Ruta de la denuncia en México 2014

Porcentaje

Figura 1



Nota: La suma de delitos denunciados con inicio de la averiguación previa y sin inicio de averiguación previa no suma 10.7 debido a los no identificados. La última columna muestra el valor que representa cada categoría por cada cien delitos ocurridos.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

De los 7.2 delitos denunciados en los que se inició averiguación previa, en 53.8% de los casos la víctima reportó que no pasó nada, es decir, no se encontraron los elementos probatorios suficientes para el ejercicio de la acción penal o formulación de la acusación, o el hecho permaneció

impune; el 19.6% se encontraba aún en trámite; en 9.8% de los casos se recuperaron los bienes; en 7.3% se puso a disposición del juez a un presunto responsable; y en 4.2% de las denuncias las víctimas u ofendidos otorgaron el perdón al inculgado.

5.5 CONFIANZA EN LAS AUTORIDADES INVOLUCRADAS EN LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

La falta de confianza en las autoridades de justicia es una de las principales razones de la no denuncia en México. A nivel internacional y de acuerdo con una encuesta realizada por Gallup¹⁸ en 2013, México se posicionó en el vigésimo primer lugar respecto a 52 países encuestados. De América Latina, Uruguay fue el país mejor ubicado, donde 52% de los encuestados mencionó confiar en el sistema judicial de su país; mientras que México se ubicó en segundo lugar con 44%, porcentaje similar al observado en Costa Rica (Gráfica 10).

De acuerdo con la ENVIPE, la información sobre el nivel de confianza¹⁹ de la población de 18 años y más en los distintos operadores del sistema de justicia reveló que en México, durante el año 2015, 41.5% de la población que identificó a la autoridad manifestó confiar algo o mucho en el ministerio público o procuraduría estatal; 46.2% expresó sentir confianza en los jueces; 42.5% en la policía estatal, y 36% mencionó tener confianza en la policía preventiva municipal.

No obstante que en ninguno de los operadores se tuvo un nivel de confianza superior a 50%, el porcentaje de personas

que confían algo o mucho en estas cuatro autoridades aumentó desde 2011; destacando las mejoras en la percepción de confianza en los jueces y en el ministerio público o fiscalía, cuyos niveles de confianza crecieron alrededor de ocho puntos porcentuales durante el periodo (Gráfica 11).

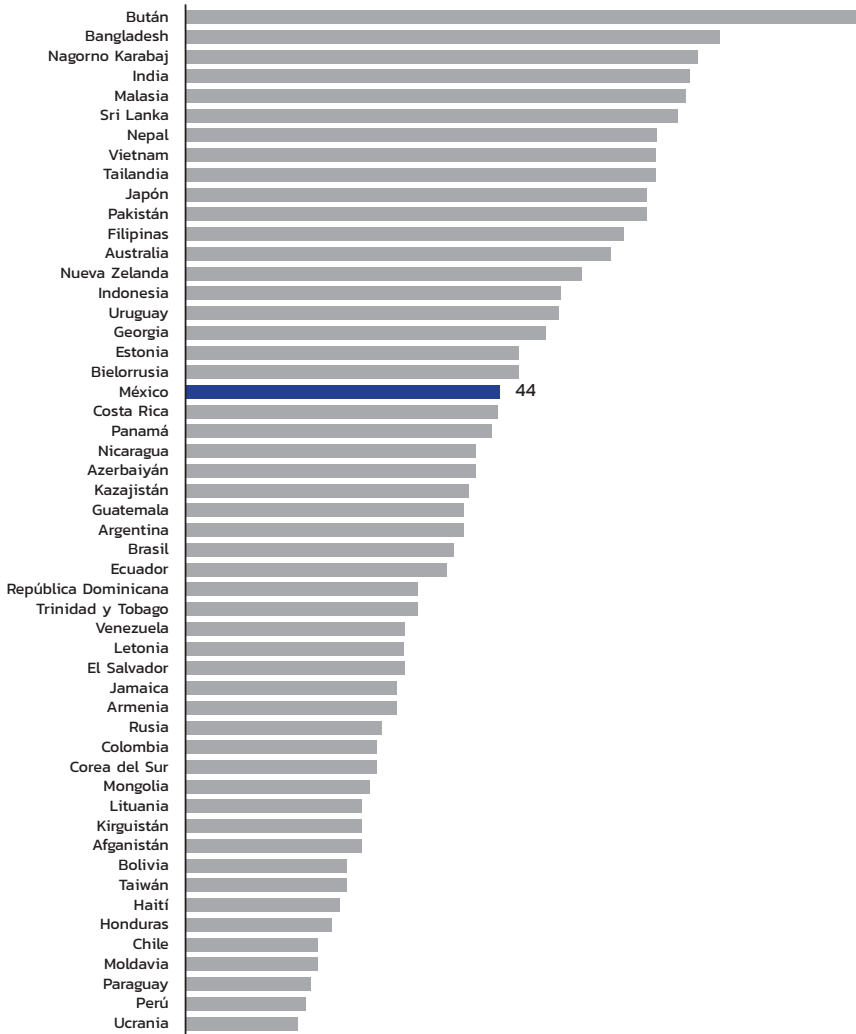
El nivel de confianza en una autoridad también puede estar ligado a la percepción de corrupción que se tenga sobre la misma. De ahí la relevancia de conocer el nivel de percepción de corrupción sobre los cuatro operadores del sistema. En general, más de 60% de la población de 18 años y más que identificó a las autoridades de seguridad pública y justicia, las calificó como corruptas. Cabe resaltar que entre 2011 y 2015 la percepción de corrupción de la policía municipal disminuyó en casi cinco puntos porcentuales en este periodo; seguido por el ministerio público local cuyo descenso fue de cuatro puntos porcentuales aproximadamente; por su parte la policía estatal disminuyó casi tres puntos porcentuales (Gráfica 12). Estos cambios pueden estar asociados a diversos factores; independientemente de ellos, se aprecia una correlación inversa entre la percepción de confianza y corrupción en los últimos años en los cuatro operadores: mientras la primera ha aumentado, la segunda ha disminuido.

Al comparar las 12 entidades con mayor tiempo de operación del NSJP y el resto de entidades, se encontró que la proporción de



Porcentaje de confianza en los sistemas judiciales y cortes por país seleccionado 2013

Gráfica 10

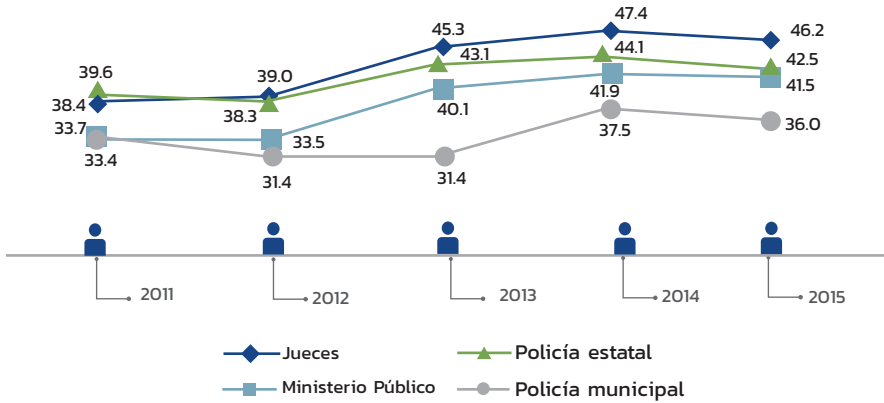


Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en Gallup, Confidence in Judicial Systems Worldwide, 2013.



Porcentaje del nivel de confianza de la población por tipo de autoridad seleccionada Serie anual de 2011 a 2015

Gráfica 11

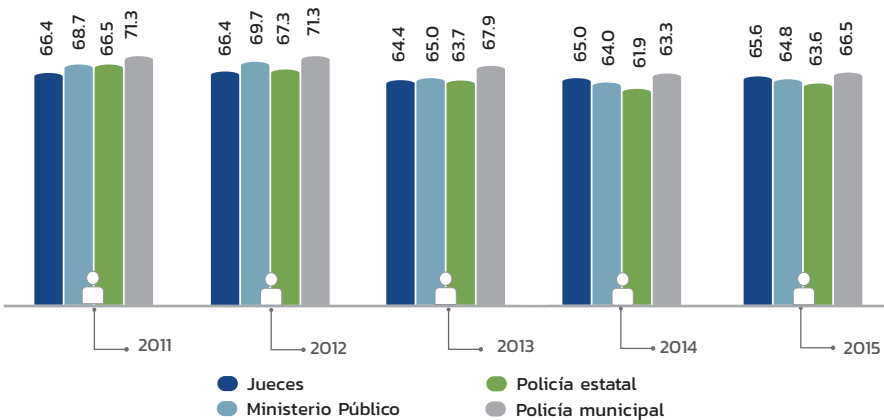


Nota: El nivel de confianza empleado comprende las opciones "muchacha" y "alguna".
 Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.



Porcentaje de la población de 18 años y más que percibe corrupción según autoridad seleccionada Serie anual de 2011 a 2015

Gráfica 12



Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

personas mayores de 18 años que expresaron tener en 2015 algo o mucha confianza en el ministerio público o en los jueces fue similar entre los dos grupos de entidades. En ambos grupos se aprecia que hubo en los últimos años una mejora en la percepción de confianza en las dos autoridades (Gráfica 13).

Con excepción de Yucatán, Querétaro, Tlaxcala, Jalisco, Nuevo León y Chiapas, en la mayoría de las entidades federativas se confía más en los jueces que en el ministerio público. La gráfica 14 muestra que existe una estrecha asociación entre la percepción de confianza en el ministerio público -o procuradurías estatales- y en los jueces. Por ejemplo, en el Distrito Federal la

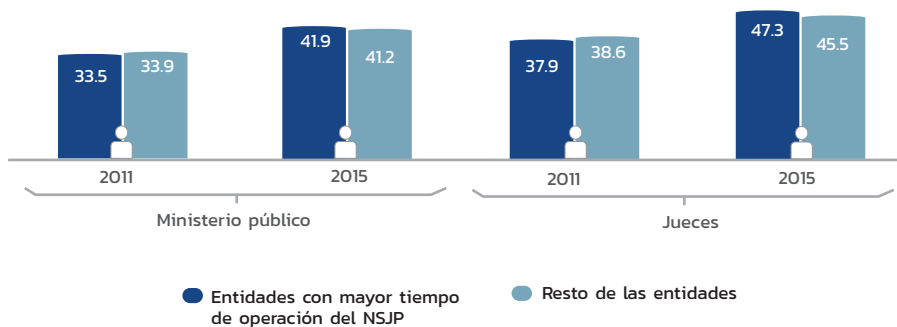
percepción de confianza en los ministerios públicos y jueces fue de las más bajas en el país, mientras que Sinaloa y Zacatecas la percepción de confianza en ambas autoridades fue de las más altas.

En relación con el nivel de confianza en la policía estatal, la proporción de población de 18 años y más que manifestaron confiar algo o mucho en dicha institución ha sido similar entre las entidades con más tiempo con el NSJP y el resto de entidades. Lo mismo se observó en la confianza hacia la policía municipal. Cabe notar que para ambas corporaciones policiales hubo un ligero aumento en el nivel de confianza entre 2011 y 2015 (Gráfica 15).



Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más por grupo de entidad federativa según autoridad seleccionada 2011 y 2015

Gráfica 13



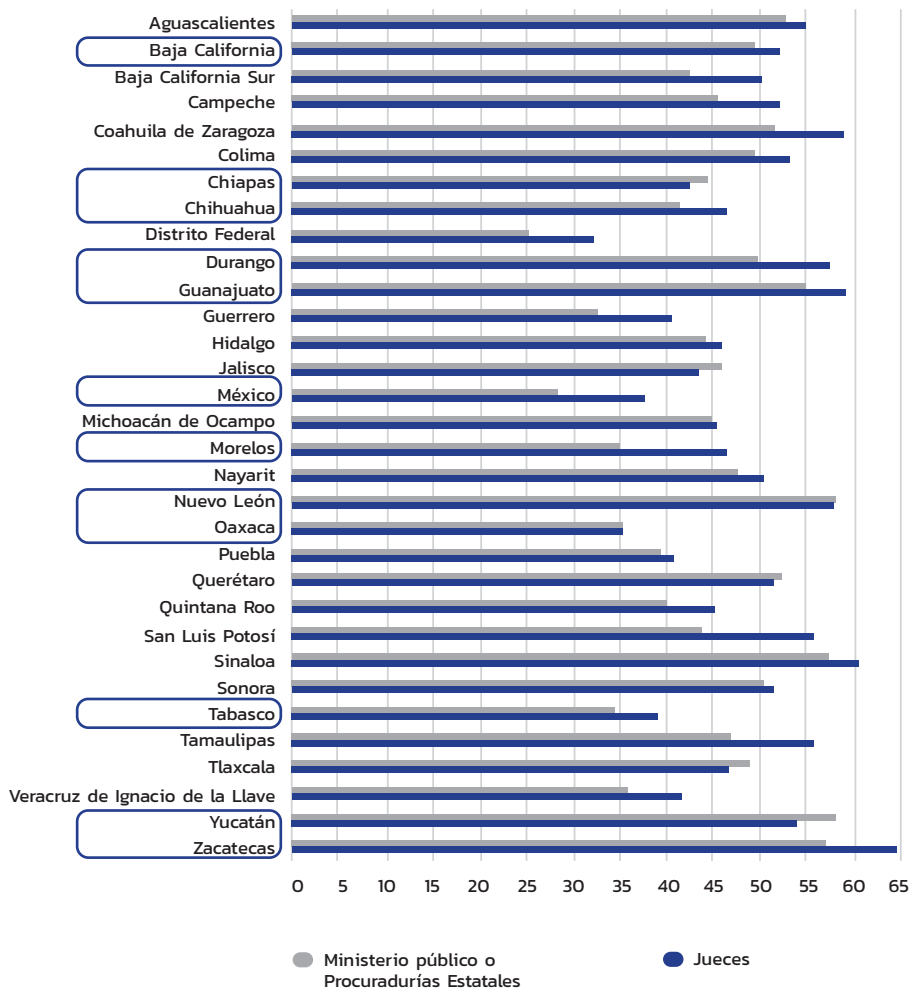
Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.



Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más en el ministerio público, procuradurías estatales y jueces según entidad federativa 2015

Gráfica 14



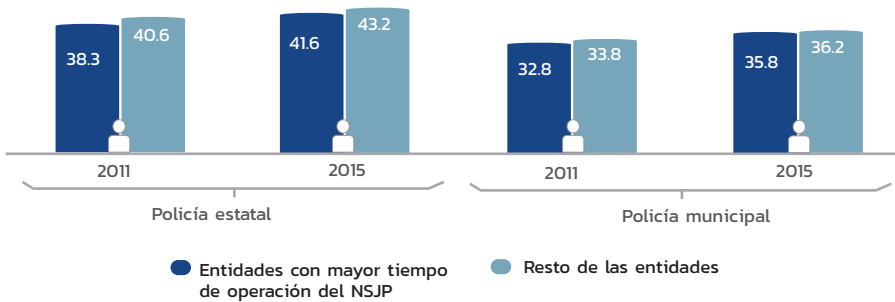
Nota: Se marcan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.



Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más por grupo de entidad federativa según autoridad seleccionada 2011 y 2015

Gráfica 15



Nota: Las entidades con mayor tiempo de operación del nuevo sistema de justicia penal son Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Nuevo León, Yucatán y Zacatecas. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucho" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 y 2015.

En casi todos los estados la confianza en la policía estatal fue mayor a la expresada en la policía municipal, con excepción del Estado de México. A pesar de que los niveles de confianza en la policía estatal y la policía municipal están correlacionados, en algunas entidades la diferencia en estos niveles de confianza fue amplia, como en Zacatecas, donde la confianza hacia la policía estatal (60.6%) fue casi del doble a la confianza mencionada en la municipal (33.8%), o en Tamaulipas donde la diferencia en los niveles de confianza hacia ambas instituciones también fue grande (Gráfica 16). Asimismo, a nivel nacional, 13.5% de la población que identificó a la policía estatal manifestó confiar mucho en ella y 29% mencionó confiar algo; en el caso de la policía municipal 10.2% manifestó confiar mucho en ella.

5.6 CONSIDERACIONES FINALES

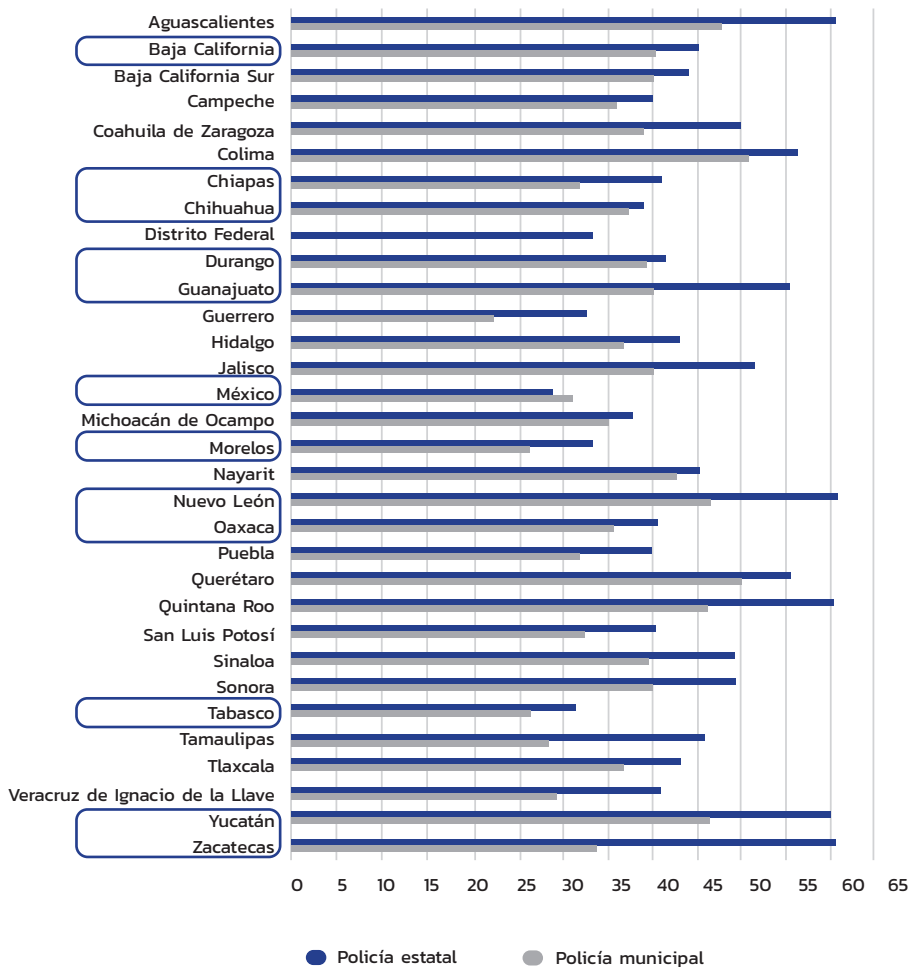
La falta de confianza en las instituciones limita el acceso a la justicia dejando muchos delitos impunes, ya sea porque las víctimas no denuncian o porque, aun denunciándolos ante las autoridades, en muchos casos no pasa nada con la denuncia. Esto no sólo impide conocer el panorama real del fenómeno delictivo sino además afecta el bienestar general de la población al limitar el ejercicio de sus derechos.

Uno de los objetivos estratégicos propuestos con la reforma al sistema de justicia penal en México fue aumentar la confianza de la población en las instituciones de



Porcentaje de confianza de la población de 18 años y más en la policía estatal y municipal según entidad federativa 2015

Gráfica 16



Nota: Se marcan las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Para el Distrito Federal la respuesta de confianza en la policía municipal no aplica dado que carece de esta institución. El nivel de confianza empleado comprende las opciones "mucha" y "alguna".

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

procuración e impartición de justicia. Si bien en los últimos años se ha incrementado de forma generalizada este nivel de confianza, al 2015 menos de la mitad de la población expresó confiar algo o mucho en dichas instituciones. Aunado a ello, los resultados presentados en este capítulo, luego de comparar a las entidades con más tiempo operando el NSJP bajo diversas métricas, no permiten evidenciar una relación entre la reforma penal y el aumento en los niveles de confianza, lo que puede deberse a varios factores; uno de ellos es que normalmente en los procesos de política pública la percepción suele tardar más tiempo en cambiar que la propia implementación de las acciones. Además, la percepción puede verse modulada por múltiples factores como los niveles de violencia u otras situaciones externas que no se consideran en este análisis. Así mismo, la calidad de la implementación de la reforma puede variar en cada entidad, situación que puede condicionar, e incluso mermar, el logro de los objetivos de una reforma de tal magnitud.

Lo mismo ocurre con la tasa de denuncia ante la autoridad, cuya cifra negra no se ha reducido en los últimos años; aunque cabe puntualizar que existió una disminución en el porcentaje de la no denuncia, por causas atribuibles a la autoridad, en la mayoría de las entidades con mayor tiempo de operación del NSJP, resaltando el caso de Oaxaca. No obstante, resulta necesario emprender acciones para fomentar la cultura de la denuncia.

Finalmente, al no observar los resultados esperados de la reforma en cuanto al nivel de confianza, llama a la necesidad de analizar a detalle los procesos y poder identificar las barreras que impiden un mejor desempeño del sistema. El seguimiento y monitoreo de los indicadores presentados, así como la elaboración de estudios más profundos, es indispensable para llevar a cabo las acciones que permitan mejorar la percepción de la población sobre el desempeño del sistema de seguridad y justicia en México.

ANEXO

Evolución porcentual de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad por entidad federativa Serie anual de 2011 a 2014

Anexo 1

Entidad federativa	2011	2012	2013	2014
Estados Unidos Mexicanos	63.2	61.9	65.6	63.1
Aguascalientes	69.8	59.4	59.6	57.0
Baja California	65.7	53.5	56.1	58.8
Baja California Sur	69.1	60.0	65.3	64.2
Campeche	61.3	54.5	52.2	58.6
Coahuila de Zaragoza	60.0	58.8	60.5	65.4
Colima	55.9	61.8	56.2	58.0
Chiapas	52.9	53.4	52.6	51.2
Chihuahua	60.7	64.4	57.2	57.9
Distrito Federal	66.5	70.2	74.3	78.4
Durango	60.0	63.2	61.0	50.9
Guanajuato	58.9	60.6	55.0	62.2
Guerrero	54.1	54.9	42.7	48.4
Hidalgo	58.3	63.4	59.4	60.6
Jalisco	61.2	48.0	62.8	50.9
México	72.4	73.5	78.0	68.6
Michoacán de Ocampo	60.0	50.2	56.5	54.3
Morelos	69.9	62.0	58.7	63.7
Nayarit	51.8	51.8	48.5	52.3
Nuevo León	59.6	61.7	63.7	62.6
Oaxaca	70.4	61.7	53.4	49.9
Puebla	67.1	62.6	59.1	62.8
Querétaro	51.2	55.8	60.0	56.6
Quintana Roo	67.7	66.0	65.2	60.3
San Luis Potosí	63.5	54.9	59.6	62.9

Continúa

Sinaloa	49.2	49.3	47.5	53.3
Sonora	62.3	59.4	58.2	58.4
Tabasco	64.2	69.5	65.4	60.2
Tamaulipas	59.9	52.8	56.2	57.9
Tlaxcala	50.9	57.2	54.9	58.9
Veracruz de Ignacio de la Llave	54.6	51.5	53.7	63.3
Yucatán	47.6	43.3	43.8	46.2
Zacatecas	56.8	56.0	43.1	50.6

Nota: Los renglones sombreados son las entidades con mayor tiempo operando el nuevo sistema de justicia penal. Causas atribuibles a la autoridad incluye miedo a que lo extorsionaran, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y actitud hostil de la autoridad.

Fuente: Elaborado por el CESINSJP con base en INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011 a 2015.

NOTAS Y REFERENCIAS

- ¹ Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es Coordinadora de Seguimiento y Evaluación en Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho A.C.
- ² Alberto Föhrig, "Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina", *Latin American Program Special Report* (Agosto 2006): 1.
- ³ Elinor Ostrom y Ahn T.K., *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65 No. 1 (enero marzo 2003): 188.
- ⁴ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*, (México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2010).
- ⁵ Se mencionan las entidades según su fecha de entrada en vigor, en orden descendente. Chihuahua fue la primer entidad donde entró en vigor el NSJP (1 de enero de 2007), seguido de Oaxaca (9 de septiembre de 2007), Morelos (30 de octubre de 2008), Zacatecas (5 de enero de 2009), México (1 de octubre de 2009), Durango (14 de diciembre de 2009), Baja California (11 de agosto de 2010), Guanajuato (1 de septiembre de 2011), Yucatán (15 de noviembre de 2011), Nuevo León (1 de enero de 2012), Chiapas (21 de mayo de 2012) y Tabasco (28 de septiembre de 2012). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, "Avance de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en los Estados y la Federación", Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad (Fecha de consulta: 4 de junio de 2015).
- ⁶ Zakula, Björn. "La cifra oscura y las razones de la no denuncia en México". Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/12/14/la-cifra-oscura-y-los-razones-de-la-no-denuncia-en-mexico/> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2016).
- ⁷ Kristina Murphy y Julie Barkworth "Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most?". *Journal Victims & Offenders* Vol. 9 (2014) citado en Zakula, Björn, *op cit*.

- ⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx> (ENVIPE 2015).
- ⁹ Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. “Catálogo Nacional de Indicadores”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200005821&gen=466&d=n> (Fecha de consulta: 06 de octubre de 2016).
- ¹⁰ Los datos de la cifra negra para Bolivia, Colombia, Costa Rica y Ecuador corresponden a la investigación realizada por Zakula, *op. cit.*, cuyos datos fueron obtenidos a través de las encuestas de victimización en dichos países.
- ¹¹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014, <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/> (ENUSC 2014).
- ¹² En Estados Unidos y Chile las encuestas de victimización muestran solamente el porcentaje de delitos no reportados o no denunciados a las autoridades.
- ¹³ Bureau of Justice Statics National Crime Victimization Survey, <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245> (NCVS 2006-2010).
- ¹⁴ En 2011 fue declarada como información de interés nacional por la Junta de Gobierno del INEGI por su relevancia para el diseño y evaluación de políticas públicas de alcance nacional.
- ¹⁵ Zakula, Björn. *op cit.*
- ¹⁶ Bureau of Justice Statics, *op cit.*
- ¹⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *op cit.*
- ¹⁸ Gallup, “Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide”, Gallup, <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016).
- ¹⁹ Para los indicadores sobre confianza se consideraron los datos de población de 18 años y más que identifica a la autoridad según nivel de confianza en la misma de la ENVIPE. Se sumaron los datos de población que manifestó mucha o alguna y se contrastaron con el total de población que identifica a la autoridad respectiva. Se excluye la opción “No sabe/ no responde”.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. *Lineamientos para el seguimiento y la evaluación de la Reforma Penal en México*. México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Secretaría de Gobernación, 2010.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

Föhrig, Alberto. "Participación ciudadana y percepción de inseguridad en América Latina". *Latin American Program Special Report*. (Agosto 2006): 1-4.

Murphy, Kristina y Barkworth, Julie. "Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most?". *Journal Victims & Offenders* Vol. 9 (2014): 178-204.

Ostrom, Elinor y Ahn, T.K. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, Núm. 1 (enero-marzo de 2003): 155-233.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Bureau of Justice Statics National Crime Victimization Survey, <http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=245> (NCVS 2006-2010).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx> (ENVIPE 2015).

Gallup. "Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide", Gallup, <http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx> (Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016).

Ministerio del Interior y Seguridad Pública Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014, <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/> (ENUSC 2014).

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. "Avance de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en los Estados y la Federación". Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para Implementación del Sistema de Justicia Penal. http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Mapa_de_Gradualidad (Fecha de consulta: 4 de junio de 2015).

Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía. "Catálogo Nacional de Indicadores". Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6200005821&gen=466&d=n> (Fecha de consulta: 06 de octubre de 2016).

Zakula, Björn. "La cifra oscura y las razones de la no denuncia en México". Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Victimización, Seguridad Pública y Justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/12/14/la-cifra-oscura-y-los-razones-de-la-no-denuncia-en-mexico/> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2016).