UNODC
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Centro de Excelencia para
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA, VICTIMIZACIÓN Y JUSTICIA

Evaluación de Calidad Estadística

Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México

2020

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
(México)

Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México

2020

El contenido de este documento no refleja necesariamente las posturas o políticas de UNODC, los Estados miembro o las Organizaciones que contribuyeron en su elaboración, tampoco implica una aprobación. El contenido y la información de esta publicación pueden ser reproducidos total y/o parcialmente siempre que se cite la fuente.

Se sugiere utilizar la siguiente referencia:

Aproximación a la calidad de los datos de las Fiscalías y Procuradurías Generales en México. Serie de publicaciones sobre buenas prácticas para la calidad estadística, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020.

Los comentarios respecto de esta publicación son bienvenidos en:
Avenida Patriotismo 711, San Juan Mixcoac, Benito Juárez,
C.P. 03730, Ciudad de México.
Tel. +52 55 52 78 1000 ext. 1723
unodc-mexico.cde.estadistica@un.org
www.cdeunodc.inegi.org.mx

Copyright © Naciones Unidas, 2020. Reservados todos los derechos en el mundo.

Primera edición: diciembre, 2020
Impreso en México

Agradecimientos
Este Informe fue preparado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE) con el apoyo del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Equipo editorial
Salomé Flores
Teresa Navarrete
Alphonse Bizimana

Edición y diseño
Javier Tun

El Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia desea expresar su atento agradecimiento al Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y a las Fiscalías y Procuradurías Generales de la República Mexicana por su colaboración.

Contenido

PREFACIO 6

INTRODUCCIÓN 8

1. INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN MÉXICO 10

1.1. Normativa e instituciones encargadas 10

1.2. Estructura organizacional y recursos en la procuración de justicia 13

1.3. Procuración de justicia 14

1.4. Justicia para adolescentes 16

1.5. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal 16

2. MODELO DE REVISIÓN ESTADÍSTICA (MORE) 19

Antecedentes 19

Vinculación con el Modelo de Revisión Estadística (MORE) 21

Nota metodológica 22

3. HALLAZGOS INICIALES 23

3.1. Estructura de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia 23
3.1.1. Áreas estadísticas 24

3.2. Características de los sistemas informáticos 25
3.2.1. Soporte técnico de los sistemas informáticos 29
a) Año de inicio del sistema informático 31
b) Propiedad intelectual del desarrollo del sistema 31
c) Disponibilidad del código editable 32
d) Lenguaje de programación utilizado 32
e) Clave de acceso para usuario del sistema 32
3.2.2. Gestión de información 34
a) Cobertura estatal 36
b) Posibilidad de registro de más de un delito 36
c) Captura y procesamiento de la información 36
d) Interoperabilidad con otras áreas y sistemas informáticos 36
e) Inter conexión con el SISDEL 36

3.3. Registro de delitos en carpetas de investigación 39
3.3.1. Clasificación del delito de homicidio doloso de mujer como feminicidio 41
3.3.2. Clasificación del delito de secuestro como privación de libertad personal 41
3.3.3. Clasificación del delito de robo como constancia de hechos 42
3.3.4. Clasificación de extorsión como amenaza 42

4. SIGUIENTES PASOS: EVALUACIÓN DE CALIDAD ESTADÍSTICA 43

Metodología 43

Proceso de Evaluación de la Calidad Estadística 45

CONCLUSIONES 49

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 51

ANEXO 1. SOLICITUD DE INFORMACIÓN REQUISITADA A LAS PGJ Y FGJ DEL PAÍS 54

Índice de gráficas

Gráfica 1. Distribución porcentual de averiguaciones previas, investigaciones iniciadas y carpetas de investigación abiertas, según sistema, 2019 ... 15

Índice de figuras

Figura 1. Acciones desarrolladas por el CNI para la implementación del MORE ... 21
Figura 2. Acciones desarrolladas por el CdE en vinculación con el MORE ... 22
Figura 3. Línea de tiempo del inicio de los sistemas informáticos. ... 31
Figura 4. Errores de registro de delitos ... 40
Figura 5. Principios fundamentales de las Estadísticas Oficiales ... 45
Figura 6. Etapas de la Evaluación ... 45
Figura 7. Proceso de evaluación de la calidad estadística ... 47

Índice de tablas

Tabla 1. Atribuciones de las Conferencias Nacionales ... 11
Tabla 2. Comparación de los sistemas informáticos en cuanto a su soporte técnico ... 32
Tabla 3. Comparación de los sistemas informáticos en cuanto a la gestión de información ... 37

Prefacio

Las estadísticas de seguridad y justicia penal constituyen para los países y sus sociedades información fundamental para comprender y dimensionar los fenómenos delictivos que ocurren en su territorio. Contar con información confiable y oportuna permite planear, administrar y analizar los procesos de toma de decisiones en el contexto de las políticas criminales.

A nivel global, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) recolecta información de las instituciones de seguridad y justicia penal. Cada una de ellas aporta datos valiosos para entender la complejidad e impacto de los delitos en la sociedad, en el bienestar de las comunidades y en las personas. Año con año, a través del Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas y Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal se analizan las tendencias globales, regionales y nacionales de las dinámicas delictivas y las capacidades de los estados miembro para prevenirlas o atenderlas.

Una de las fuentes de información utilizadas con más frecuencia para monitorear las tendencias de los delitos en el mundo son los registros administrativos que las policías y los organismos de procuración de justicia generan. Estos registros dan cuenta del número de denuncias de hechos delictivos que estas autoridades reciben, sin embargo tienen como limitantes que contienen información parcial ya que muy pocos delitos son denunciados, además de que contienen muy poca información de las víctimas.

En México, esta información se recolecta a partir de los registros de presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación de las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia. Estos registros se reportan al Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) quien se encarga de compilar la información y difundirla mensualmente.

Este documento refiere la importancia de revisar la calidad de estos registros y presenta una valoración preliminar realizada por el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE).

A través de esta valoración es posible identificar de dónde vienen los datos, quién los recolecta, cómo se recolectan, cómo se clasifican, cómo se validan, cómo se procesan, cómo se analizan y cómo se utilizan. Estoy convencido de que verificar la calidad de los registros administrativos de seguridad y justicia contribuye a construir la confianza de la sociedad en las instituciones responsables de generarlos y utilizarlos en la toma de decisiones basadas en la evidencia.

Kristian Hölge
Representante

Introducción

Este documento es producto del acercamiento que el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) llevó a cabo con el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) durante la implementación del método del Modelo de Revisión Estadística (MORE).

El CdE ha desarrollado una metodología propia basada en los Principios Fundamentales de calidad estadística para evaluar los sistemas estadísticos que gestionan información sobre seguridad y justicia, implementándola en países como Argentina, Guatemala y Uruguay.

A partir de estas experiencias y el acompañamiento técnico a las instituciones de los países referidos, se identificó la necesidad de evaluar la calidad de los registros de las autoridades del sistema de justicia penal en la región. Específicamente, en México, se inició un acercamiento para conocer el proceso de gestión y análisis de los datos a cargo del CNI, sin embargo, dicha tarea se pospuso para que el CdE se sumara al ejercicio que emprendió el CNI en el marco del MORE.

En el primer apartado se presenta la normativa de procuración de justicia y datos relevantes del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) para conocer la estructura organizacional y recursos de las instituciones estatales, ya que dependiendo de la capacidad institucional, la ubicación geográfica, y el número de denuncias que recibe cada entidad federativa, se advierten los retos de cada una de ellas.

En el segundo apartado se apuntan los objetivos del MORE para el CNI, así como el acercamiento que el CdE tuvo con las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de Justicia para el desarrollo de los hallazgos iniciales que son presentados en el tercer apartado, en el que referimos la existencia de áreas encargadas de dar seguimiento alInstrumento de Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas- CNSP/38/15. Finalmente, se incluye un breve análisis sobre los sistemas informáticos de las PGJ y FGJ y su inter conexión con el Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva (SISDEL) a cargo del CNI. Además se presentan algunos hallazgos generales sobre el incorrecto registro de algunos delitos como el homicidio doloso de mujeres, el secuestro y el robo.

En el último apartado se presenta la metodología de las evaluaciones de calidad que realiza el CdE, la cual se recomienda implementar en su totalidad en cada PGJ y FGJ, así como con el propio CNI con la participación de otros actores relevantes tanto gubernamentales como de la sociedad civil y de la academia, para generar recomendaciones puntuales de mejora y sobre todo para acompañar su implementación y lograr mejorar la calidad de los registros de denuncias en las instituciones procuración de justicia.

1. Información en materia de seguridad y justicia en México

A continuación, se presenta la normativa e instituciones encargadas de la información de seguridad y justicia en México, así como los principales datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

1.1. Normativa e instituciones encargadas

La **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**[1] establece que las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios deberán coordinarse para *"Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las **bases de datos** que integran el **Sistema Nacional de Información**, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia"*[2].

De acuerdo con la Ley, el **Centro Nacional de Información**[3] es la institución responsable de regular el **Sistema de Nacional de Información**. Su operación corresponde a la Federación y tiene entre sus atribuciones[4]:

I. Determinar los **criterios técnicos y de homologación** de las bases de datos que conforman el Sistema Nacional de Información;
II. Emitir los **lineamientos de uso, manejo y niveles de acceso** al Sistema Nacional de Información;

[1] La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la norma reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la seguridad es una labor compartida entre los tres niveles de gobierno y comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.
[2] Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atendrá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 7. Numeral IX. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf
[3] Área técnica y administrativa adscrita al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).
[4] Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 19. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf

III. **Conocer, integrar y analizar las bases de datos** del Sistema Nacional de Información, en términos de los lineamientos que al efecto emita;
IV. **Vigilar el cumplimiento de los criterios de acceso a la información** y hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad detectada;
V. **Colaborar con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, así como celebrar convenios con ese organismo para la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública, de conformidad con la ley y los lineamientos que emita el Sistema Nacional.
VI. **Brindar asesoría** a las Instituciones de Seguridad Pública para la integración y uso de la información de las bases de datos al Sistema Nacional de Información.

Además del Centro Nacional de Información, la Ley establece atribuciones en la materia a la **Conferencia Nacional de Procuración de Justicia**[5] y a la **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario**[6], a saber:

Tabla 1. **Atribuciones de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y del Sistema Penitenciario**

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario
• Determinar las políticas y lineamientos sobre datos de procedimientos, juicios de amparo y otros procesos judiciales en los que intervenga el Ministerio Público, que integren las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información. • Proponer al Centro Nacional de Información los criterios para la integración de la información, funcionamiento, consulta y medidas de seguridad del Sistema Nacional de Información.	• Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en el Sistema Nacional de Información.

Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

[5] Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 25, numeral XIV. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf
[6] Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 31, numeral VII. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf

La Ley establece que corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, proporcionar al Sistema Nacional de Información las bases de datos correspondientes para su interconexión y consulta, así como designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información[7].

El **Sistema Nacional de Información** constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las bases de datos. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las Instituciones de Seguridad Pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones[8].

Por otro lado, para dar cuenta de la complejidad de la **procuración de justicia** en México, se incluye la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recolectada anualmente en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, cuyo objetivo es generar información estadística y geográfica de las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de cada entidad federativa con la finalidad de que está se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional[9].

El Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal[10] cubre cuatro áreas para conocer la gestión y el ejercicio de la función de las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales:

1. Estructura organizacional y recursos	**2. Procuración de justicia**	**3. Justicia para adolescentes**	**4. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**

En este Censo, los delitos se agrupan, de acuerdo con la estructura de la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos, agrupados en nueve bienes

[7] Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 39, Inciso B) numerales V y VI. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf
[8] Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 5. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf
[9] Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Presentación de resultados generales. Recuperado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2020/doc/cnpje_2020_resultados.pdf
[10] Ibid.

jurídicos afectados, 68 delitos individuales del fuero común[11] y fuero federal, así como las 81 clases o tipos específicos, para un total de 149 delitos.

A continuación, se presentan datos sobre la conformación del sistema de procuración de justicia en el país.

1.2. Estructura organizacional y recursos en la procuración de justicia

Al cierre de 2019:

- A nivel nacional se reportaron 1,458 unidades administrativas[12] en las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia.
- La distribución porcentual de las unidades administrativas según su función principal es:

12.6%	•Fiscalías especializadas
9.0%	•Averiguaciones previas/carpetas de investigación
7.5%	•Oficialía mayor o administración
7.3%	•Sub-procuraduría Regional
5.8%	•Servicios periciales

- El total de personal[13] en las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales fue de 95,150 personas, de los cuales 56.9% fueron hombres y 43.1% fueron mujeres.

[11] Delitos del fuero común. Se refiere a conductas tipificadas en los códigos penales de cada una de las entidades federativas, en los cuales, les son atribuidas diferentes penalidades estimadas por las autoridades correspondientes. INEGI (2020). Marco conceptual del CNPJE.

[12] Se refiere al conjunto de recursos humanos y materiales con estructura jurídica (generalmente denominadas direcciones generales u homólogas) con los que cuenta la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de cada entidad federativa. INEGI (2020). Marco conceptual del CNPJE.

[13] Se refiere a los servidores públicos adscritos a las unidades administrativas y a las agencias y/o fiscalías del Ministerio Público, mismos que desarrollan las funciones y atribuciones encomendadas a cada una de estas. Incluye Agentes o Fiscales,

- El total de personal en las Agencias del Ministerio Público fue de 43,427 servidores públicos.
- Existen 3,729 Agencias del Ministerio Público de las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia.
- El presupuesto ejercido por las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia fue de 42 mil 830 millones de pesos. Para el ejercicio de la función de los servicios periciales y/o servicio médico forense, durante 2019 se contó con 427 unidades y 338 laboratorios. A nivel nacional se contó con 9 mil 737 personas adscritas a dichas dependencias.

1.3. Procuración de justicia

De acuerdo con información preliminar del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, al cierre de 2019 el flujo de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación fue el siguiente:

Tabla 2. **Flujo de averiguaciones previas y/o investigaciones y carpetas de investigación en materia penal para adultos y justicia para adolescentes**

Estatus	Descripción	Total
Iniciadas y/o abiertas	Nuevas averiguaciones previas y/o investigaciones y en las carpetas de investigación	**1,941,797**
Determinadas	Se refiere a las conclusiones y/o determinaciones registradas en las averiguaciones previas y/o investigaciones y en las carpetas de investigación en la etapa de investigación inicial.	**1,525,613**
Cerradas	Conclusiones y/o determinaciones registradas en las carpetas de investigación en la etapa de investigación complementaria.	**103,186**
Pendientes	Averiguaciones previas y carpetas de investigación (tanto en la etapa de investigación inicial como en la etapa de investigación complementaria) pendientes de concluir por parte del Ministerio Público del fuero común, al 31 de diciembre.	**1,834,069**

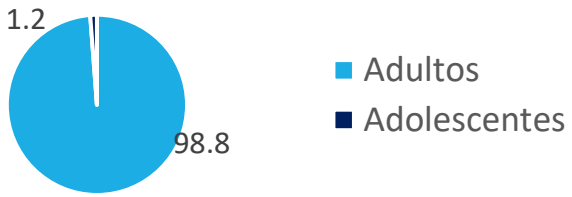
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020. Nota: No incluye información de Aguascalientes, Morelos y Yucatán. Para Coahuila sólo se incluye información de adultos. Para Sinaloa sólo se incluye información de adolescentes.

Secretarios, Actuarios del Ministerio Público, Peritos, Policías judiciales, ministeriales o investigadores, personal administrativo y de apoyo. INEGI (2020). Marco conceptual del CNPJE.

Cabe señalar que los Ministerios Públicos continúan trabajando con instrumentos del Sistema Tradicional y del Sistema Penal Acusatorio, como son las averiguaciones previas y las carpetas de investigación, respectivamente. En el proceso de transición desde el 2008, la distribución ha cambiado considerablemente, ya que en la actualidad solo el 1% son iniciadas en el Sistema Tradicional.

Durante 2019, se iniciaron y/o abrieron 1 millón 950 mil 717 averiguaciones previas e investigaciones y carpetas de investigación:

Gráfica 1. **Distribución porcentual de averiguaciones previas, investigaciones iniciadas y carpetas de investigación abiertas, según sistema, 2019**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020.

A continuación, se presentan los delitos registrados en las averiguaciones previas iniciadas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas[14]:

Tabla 3. **Distribución porcentual de delitos durante 2019**

Tipo	Distribución porcentual
Robo	**37.5%**
Lesiones	**10.3%**
Violencia familiar	**10.0%**
Daño a la propiedad	**6.5%**
Amenazas	**5.0%**
Delitos contra la salud	**4.5%**
Fraude	**3.7%**
Homicidio	**2.2%**
Despojo	**1.4%**
Otros delitos	**4.7%**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020.

[14] Se presentan los principales delios incluyendo averiguaciones previas iniciadas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas por el Ministerio Público del fuero común, del 1 de enero al 31 de diciembre. Las cifras se refieren a la actuación bajo el sistema tradicional para adultos y el sistema escrito o mixto de justicia para adolescentes (averiguaciones previas), el sistema oral para adolescentes (investigaciones) y el sistema penal acusatorio para adultos y el sistema integral de justicia penal para adolescentes (carpetas de investigación).

1.4. Justicia para adolescentes

Del total de averiguaciones previas e investigaciones y carpetas de investigación, el 1.4% corresponde a los casos de adolescentes, esto equivale aproximadamente a 23,509 casos, cuya distribución porcentual sobre los principales delitos se presenta a continuación.

Tabla 4. **Distribución porcentual de delitos durante 2019**

Tipo	Distribución porcentual
Lesiones	**16%**
Delitos contra la salud relacionados con narcóticos en su modalidad de narcomenudeo	**15%**
Robo a negocio	**8%**
Robo simple	**6%**
Daño a la propiedad	**6%**
Abuso sexual	**6%**
Robo a transeúnte en vía pública	**5%**
Amenazas	**4%**
Violencia familiar	**4%**
Robo a casa habitación	**3%**
Violación simple	**3%**

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020.

1.5. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal

- Al cierre de 2019, se reportaron 654 oficinas de atención de los órganos o unidades administrativas encargadas de los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- Respecto del personal adscrito a estas oficinas, se reportaron 4,468 servidores públicos, de los cuales, 58.2% fueron mujeres y 41.8% fueron hombres. Entre ellos se encuentran personal administrativo y de apoyo, facilitadores, especialistas, orientadores,

notificadores, facilitadores especializados en adolescentes, conciliadores, mediadores, entre otros.

- Durante 2019, se abrieron 291,337 expedientes en materia penal para adultos y justicia para adolescentes por los órganos o unidades administrativas encargadas de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.
    - El 98.2% corresponde a la materia penal de adultos
    - El 1.8% corresponde a justicia para adolescentes
- En el mismo periodo se concluyeron 392,227 expedientes, de los cuales 32.4% se resolvió a través de acuerdos reparatorios.
- 33,23 expedientes permanecieron pendientes al cierre de 2019
- Durante 2019 se reportaron 316,042 delitos registrados en los expedientes abiertos de los órganos o unidades administrativas encargadas de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de los cuales, 98.3% correspondió a la materia de justicia penal para adultos y 1.7% al sistema de justicia para adolescentes.

Tabla 5. **Distribución de delitos registrados en los expedientes abiertos por los órganos o unidades administrativas encargadas de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, según tipo, 2019**

Tipo	Distribución porcentual
Lesiones	**21.6%**
Amenazas	**18.7%**
Daño a la propiedad	**18.6%**
Robo	**10.6%**
Fraude	**6.5%**
Incumplimiento de obligaciones familiares	**5.0%**
Abuso de confianza	**4.2%**
Resto de delitos	**14.8%**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2020.

Por otro lado, es importante mencionar que existen otras fuentes de información para conocer sobre la ocurrencia de delitos en México como son **los registros administrativos de las policías** a nivel municipal y estatal. A partir de 2009, el INEGI ha recolectado y publicado anualmente información estadística sobre la organización y los recursos de las Secretarías de Seguridad Pública y las corporaciones de policías en los estados y los municipios a través de los Censos Nacionales de Gobierno.

También se encuentran disponibles los resultados de **las Encuestas Nacionales de victimización y percepción de la seguridad pública** publicadas anualmente por el INEGI, que dan cuenta de la incidencia delictiva del país, así como de otros indicadores clave.

2. Modelo de Revisión Estadística (MORE)

Antecedentes

En el apartado anterior se presentaron datos que muestran la riqueza y valor de contar con información oficial sobre la procuración de justicia, ya que permiten comprender las capacidades institucionales, las cargas de trabajo y los retos de registro de la información. La información estadística de calidad con el mayor grado de desagregación posible es fundamental para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas pues favorece la toma de decisiones basada en la evidencia.

Entendiendo la importancia de esta labor, el 22 de febrero de 2019, la Comisión permanente de Información (CPI) del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) instruyó al Centro Nacional de Información (CNI) llevar a cabo las acciones necesarias para la verificación y revisión de criterios y metodologías para contar con métrica confiable y oportuna de la incidencia delictiva que proporcionan las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública[15]. Para dar cumplimiento de este acuerdo, el CNI estableció vínculos con varias organizaciones y organismos, entre los cuales estaba el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE) de la UNODC.

El CNI[16] es un área técnica y administrativa adscrita al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)[17]. Además de las atribuciones a su cargo

[15] Decisión tomada mediante Acuerdo 02/SE-CPI/2019. Verificación de la calidad de la información de incidencia delictiva. Comisión Permanente de Información del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Primera Sesión Extraordinaria, 22 de febrero de 2019. Recuperado de:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/455686/ACTA_1_SE_CPI.pdf

[16] Las atribuciones del Centro Nacional de Información se establecen en los artículos:

- 19 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- 12 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones,
- 64 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- 43 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, así como
- 11 y 12 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

[17] El Secretariado Ejecutivo, para el ejercicio de las atribuciones que le competen, contará con las unidades administrativas siguientes: I. Oficina del Secretario Ejecutivo; II. Secretaría Ejecutiva Adjunta; III. Centro Nacional de Información; Ref.: Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009. Pág. 1.

mencionadas en el apartado *1.1. Normatividad e instituciones encargadas,* este tiene la responsabilidad de establecer estrategias, protocolos y criterios técnicos para verificar los registros y el intercambio de datos, vigilar la seguridad de las bases y el cumplimiento de los criterios para el acceso y actualización de estas.

Por otro lado, las Fiscalías y Procuradurías Generales envían información al CNI, de acuerdo con el manejo y características del nuevo Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15, los criterios de reporte de la información y los mecanismos y fechas del envío de los datos. Dado que conforme las investigaciones avanzan, los hechos motivo de una investigación podrían ser reclasificados e inclusive podría determinarse la no existencia de este; las Fiscalías o Procuradurías Generales deben informar al CNI, sin que esto signifique una variación en los totales, sino en una reclasificación de la información[18].

El Instrumento referido se encuentra actualizado de acuerdo con la normativa y al marco jurídico vigente, en línea con la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual permite generar estadísticas comparables con otros organismos nacionales e internacionales con apego a las normas y estándares establecidos[19].

Por su parte, el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE) es un recurso regional para fortalecer las capacidades de las instituciones de seguridad y justicia penal en cuanto a la generación, mejora y uso de e información en las políticas públicas de violencia, delincuencia y justicia penal. Durante los últimos años, este Centro ha desarrollado una amplia experiencia en el desarrollo y adaptación de metodologías para evaluar la calidad de sistemas estadísticos de seguridad y justicia de países como Argentina, Uruguay y Guatemala, así como la asistencia técnica con Oficinas Nacionales Estadísticas como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) del Ecuador y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia para la realización de certificaciones de calidad estadística. Todo esto, a su vez contribuyendo al monitoreo del progreso de la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

[18] Sobre el envío de la información. Ref.: *Manual de Llenado del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15,* Pág. 19.
[19] Ídem. Pág. 4

Vinculación con el Modelo de Revisión Estadística (MORE)

Este Modelo es un método de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia para verificar su consistencia y calidad. Su aplicación se desarrolló a través de las siguientes acciones:

Figura 1. **Acciones desarrolladas por el CNI para la implementación del MORE**

1. Aplicación de un cuestionario interno **(no público) denominado** *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018* a las 32 Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia con el objetivo de revisar los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018. A partir del instrumento de 15 preguntas:

- Se verificó la consistencia y calidad de la información enviada al CNI, con base en el instrumento para el registro, clasificación y reporte de los delitos y las víctimas CNSP/38/15.
- Se identificaron las prácticas de registro y clasificación de los delitos de las procuradurías o fiscalías.

2. Organización de 32 reuniones iniciales con las Procuradurías y Fiscalías para dar recomendaciones de mejora en el registro de la información.

3. Elaboración de 32 informes de resultados (uno por cada entidad federativa) para dar a conocer los hallazgos encontrados a autoridades estatales y a la sociedad.

4. Presentación de hallazgos con la participación de varias organizaciones y organismos.

Fuente. Elaboración propia.

Dado que los hallazgos identificados por parte del CNI son materia de un documento del propio CNI, en este texto se refieren las acciones del CdE en su vinculación con el MORE, así como los hallazgos preliminares obtenidos.

Figura 2. **Acciones desarrolladas por el CdE en vinculación con el MORE**

1. Retroalimentación en el desarrollo del cuestionario interno aplicado por el CNI a las 32 Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, denominado *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018.*

2. Participación en las 32 reuniones iniciales con las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia para explorar la factibilidad de realizar una evaluación integral de la gestión de información en cada una de ellas.

3. Sistematización de información de los sistemas informáticos utilizados en las Procuradurías y Fiscalías generales.

4. Identificación de hallazgos generales

5. Informe final

Fuente. Elaboración propia.

Nota metodológica

A continuación, se presentan algunos hallazgos iniciales del análisis realizado por el CdE, sin embargo, estos son solo un punto de partida ya que hace falta información detallada de cada Procuraduría y Fiscalía General de Justicia para poder llevar a cabo evaluaciones de calidad de acuerdo con la metodología del CdE, cuyo proceso general se explica en el apartado *4. Siguientes pasos: Evaluación de calidad estadística* del presente documento.

El CdE recolectó información del proceso de producción estadística de 18[20] Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, sin embargo, esta es heterogénea ya que en todos los casos la información fue parcial o incompleta. Los hallazgos que se presentan a continuación se basan en dos fuentes:

- Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018 aplicado por el CNI
- Información recuperada durante las 32 reuniones iniciales con las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia.

[20] Las 18 Fiscalías del país que compartieron algún tipo de información de acuerdo con la solicitud del CdE fueron: FGJ-Aguascalientes, PGJ-Baja California, PGJ-Ciudad de México, FGJ-Chiapas, FGJ-Chihuahua, FGJ-Colima, FGJ-Estado de México, FGJ-Guerrero, FGJ-Michoacán, FGJ-Nayarit, FGJ-Nuevo León, FGJ-Quintana Roo, FGJ-Sinaloa, PGJ-Tamaulipas, PGJ-Tlaxcala, FGJ-Veracruz, FGJ-Yucatán y FGJ-Zacatecas. Es importante indicar que en todos los casos la información proporcionada fue parcial o incompleta.

3. Hallazgos iniciales

El objetivo de este documento es compartir los hallazgos identificados por el CdE durante la vinculación con el CNI en el marco del Modelo de Revisión Estadística (MORE) realizado en 2019. Los hallazgos se presentan de la siguiente forma:

Estructura de las Fiscalías y Procuradurías Generales	• Áreas estadísticas • Ministerios Públicos
Características de los sistemas informáticos	• Soporte técnico • Gestión de información
Registro de delitos en carpetas de investigación	• Homicidio doloso de mujer y feminicidio • Secuestro y privación de libertad personal • Robo y constancia de hechos • Extorsión y amenaza

3.1. Estructura de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia

Para el tratamiento de la información recolectada sobre la incidencia delictiva, también es importante conocer el tipo de área que se encarga de dicha tarea, por lo que a continuación se presentan los resultados del *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018* aplicado por el CNI en las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia.

Partimos por mencionar las áreas que se encargan de registrar las carpetas de investigación iniciadas en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las

Víctimas, CNSP/38/15. El escenario idóneo sería contar con un área estadística especializada en la materia, pero no todas las instituciones cuentan con ella.

3.1.1. Áreas estadísticas

Todas las fiscalías poseen una estructura organizacional distinta, lo cual implica un flujo de procesos que dista de una fiscalía a otra. Este aspecto impacta de manera diferenciada en el procesamiento y tratamiento de la información estadística. De manera general, los desafíos de las Fiscalías y Procuradurías Generales para compilar y gestionar la información que reciben dependen de:

- El total de unidades administrativas y personal que participan en el proceso de la procuración de justicia.
- La distribución territorial de las Subprocuradurías o Vice-Fiscalías en cada entidad federativa, las cuales se encuentran dividas por regiones.
- Las áreas encargadas del tratamiento de los datos de incidencia delictiva.

Las áreas encargadas de iniciar la carpeta de investigación son el punto de inicio del proceso de generación de información. A partir del *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018* aplicado por el CNI se identificaron distintos tipos de áreas como las encargadas de registrar las carpetas de investigación iniciadas en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15, de las 32 entidades:

1. En 13, lo hacen las Agencias del Ministerio Público
2. En 5, existen áreas estadísticas con diferentes especializaciones.
3. En 4, lo realizan las Fiscalías, otras unidades especializadas, una Dirección de información o de procedimientos penales.
4. En 3 casos, lo hace la Dirección de Informática.
5. En otros 3, lo realizan las Unidades de Investigación.
6. En 1 caso, está a cargo de la Dirección General de Información, Planeación, Programación y Evaluación
7. Finalmente en 3 casos, no se obtuvo información.

No todas las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia cuentan con un área que se encargue de la validación y procesamiento de la información estadística que asegure la calidad de los datos

Las áreas encargadas de registrar las carpetas de investigación iniciadas en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15 presentaron una estructura heterogénea. Esta característica deberá ser analizada a mayor profundidad para que en la medida de lo posible se plantee una revisión de atribuciones, que incida en una futura estandarización de las funciones y a su vez en los procesos de recolección, validación, análisis y difusión de la información de los registros de las carpetas de investigación **fortaleciendo la calidad de los datos que generan.**

3.2. Características de los sistemas informáticos

Un sistema informático eficaz permite llevar a cabo un proceso claro de registro de denuncias, dar inicio y seguimiento de las carpetas de investigación, propiciar la interoperabilidad con otras áreas u otros sistemas, generar informes y reportes, así como difundir información relevante.

Los sistemas informáticos pueden facilitar las respuestas a múltiples requerimientos de información, por ejemplo, al INEGI para alimentar el Censo de Procuración y Justicia, Transparencia, a la Fiscalía General de la República, al CNI-SESNSP, así como a las solicitudes de los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, es decir, a la extracción de información de manera automatizada.

Los módulos que conforman los sistemas informáticos también deberían permitir dar seguimiento al estatus de las carpetas de investigación y empatar su clasificación con el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15.

Como parte de los hallazgos de este ejercicio, 30 de las 32 las PGJ y FGJ del país cuentan con sistema(s) de gestión de información para el registro de carpetas de investigación y para el procesamiento de los datos.

De las 30 fiscalías del país que sí cuentan con sistemas informáticos, cuatro indicaron contar con más de un sistema para la gestión de la información:

Tabla 3. **Sistemas informáticos para la gestión de información por Procuraduría y Fiscalía Generales de Justicia**

Fiscalía	Sistema de gestión de información	Tipo de información que es capturada.
FGJ-Aguascalientes	SIPJ (Sistema Integral de Procuración de Justicia)	Inicio de carpetas de investigación, explotación de información cruzada de diferentes carpetas, generación de informes y reportes
PGJ-Baja California	Justicia@Net	Captura de información sobre incidencia delictiva desde la denuncia hasta el inicio de carpetas de investigación
PGJ-Baja California Sur	SCAP (Sistema de Captura y Averiguación Previa)	Capturar de la información a nivel de los módulos de atención y agencias del ministerio público
FGJ-Campeche	FGE.Net	Sistema de registro y actualización de información
FGJ-Coahuila	SIGI (Sistema Integral de Gestión Institucional)	Registro de carpetas de investigación
FGJ-Colima	SINTI (Sistema Integral de Información)	Sistema de alta y seguimiento a las carpetas de investigación
FGJ-Chiapas	SIJE (Sistema Integral de Justicia Estatal)	Sistema de captura de información sobre incidencia delictiva y revisión diaria de la información contendida en las carpetas de investigación iniciadas
FGJ-Chihuahua	JusticiaNet	Sistema de captura, procesamiento de información y generación de reportes
PGJ-Ciudad de México	SIAP (Sistema de Interoperatividad de Acusaciones Procedimentales)	Captura de información, registro, organización y emisión de informes
	SIED (Sistema de Incidencia en Estadística Delictiva)	Captura de información, clasificación estadística, punteo y emisión de reportes
FGJ-Durango	AROS (Sistema de Operación Actor Reus)	Sistema con la capacidad de registrar más de un delito y puede importar la información generada en Excel
FGJ-Guanajuato	Sistema Web Estatal	La fuente principal de información sobre incidencia delictiva con la capacidad de geolocalización
FGJ-Guerrero	SECAP (Sistema Electrónico para el Control de Averiguación Previa)	Generación de carpetas de investigación e interrelación de varias bases de datos para sacar información a nivel de microdatos
FGJ-Hidalgo	Registro en excel	

Fiscalía	Sistema de gestión de información	Tipo de información que es capturada.
FGJ-Jalisco	SIGI (Sistema Único de Gestión de Información)	Gestión de la información
FGJ-Estado de México	SIGI (Sistema Informático de Gestión Integral)	Orquestar el uso armónico de las Tecnologías de la Información y Comunicación, mejorar el servicio de procuración de justicia a la ciudadanía, y registrar las investigaciones y procesos penales substanciados
FGJ-Michoacán	SICAP (Sistema de Captura)	Sistema de captura y consultas de información, y validaciones de los datos ingresados
	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	Consulta de información, seguimiento a expedientes, y generación de reportes y estadísticas básicas
	SIP (Sistema Integral Pericial)	Sistema de automatización y optimización de los procesos
FGJ-Morelos	Integr@Morelos	Generación de carpetas de investigación
FGJ-Nayarit	SGE (Sistema de Gestión de Expedientes)	Sistema implementado a nivel piloto
FGJ-Nuevo León	SPA (Sistema Penal Acusatorio)	Inicio y seguimiento de carpetas de investigación
FGJ-Oaxaca	Sistema Web	Sistema informático que evolucionó desde el uso de formatos de llenado hasta ser el sistema de expedientes
FGJ-Puebla	SICEGI (Sistema de Información de Control y Evaluación de la Gestión Institucional)	Sistema en prueba
FGJ-Querétaro	COSMOS	Inicio de carpetas de investigación con la participación de policías primeros respondientes
FGJ-Quintana Roo	SIGAP (Sistema Informático de Gestión para la Administración Penal de la Fiscalía)	Captura de información y control de duplicación de información
FGJ-San Luis Potosí	PEI (Plataforma Estratégica Interinstitucional de Justicia Penal)	Inicio de carpetas de investigación
FGJ-Sinaloa	NSJP (Nuevo Sistema de Justicia Penal)	Sistema de inicio de denuncias y carpetas de investigación. Incluso permite vincular las denuncias con las carpetas de investigación y viceversa
FGJ-Sonora	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	Registro de denuncias

Fiscalía	Sistema de gestión de información	Tipo de información que es capturada.
	SIE (Sistema de Información Ejecutiva)	Registro de información
FGJ-Tabasco	JusticiaNet	Sistema con los siguientes principales paneles: Conocimiento del hecho, Personas involucradas, Personas probablemente responsables, Delitos, Relación entre personas, Vehículos y Objetos
PGJ-Tamaulipas	Sistema informático AV 27	Sistema que guía al operador en la correcta y adecuada integración de una averiguación previa penal
	IPH (Informe Policial Homologado)	Sistema de registro de información
	SIIPPTAM (Sistema Informático Integral Procesal Penal de Tamaulipas)	Sistema de registro y actualización de información
FGJ-Tlaxcala	Registro en Excel	
FGJ-Veracruz	Sinfony	Sistema de captura, procesamiento y análisis de información. Incluso permite la generación de informes y reportes
FGJ-Yucatán	SAP (Sistema de Averiguaciones Previas)	Sistema que permite integrar las denuncias de las fiscalías investigadoras, iniciar las carpetas de investigación y generar los reportes
FGJ-Zacatecas	PIE (Plataforma de Integración de expedientes)	Captura de información e inicio de carpetas de investigación

Fuente: Elaboración propia con datos de CNI, 2019. Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018 y con información obtenida a través de las reuniones iniciales con las 32 PGJ y FGJ, 2019.

Algunos sistemas informáticos parten del mismo diseño programático, por ejemplo el *Sistema Web* en la FGJ de Guanajuato y en la FGJ de Oaxaca. Algunas comenzaron el uso de sistema informático durante 2019, es el caso de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Puebla que cuenta con un sistema informático desde abril de 2019. Algunas entidades como Veracruz y Sonora aún registran también en libros de gobierno.[21]

[21] Libro físico para el vaciado de información sobre la relación de los delitos registrados y para el inicio de carpetas de investigación.

Para iniciar una valoración sobre la idoneidad de los sistemas informáticos, se realizó un comparativo con base en las respuestas del *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018* aplicado por el CNI y con información obtenida a través de las reuniones iniciales con las 32 PGJ y FGJ durante 2019, donde cada equipo de trabajo presentó el funcionamiento de sus sistemas, los módulos que los integran y sus características. Se analizaron dos aspectos principales descritos a continuación:

- El soporte técnico y
- La gestión de información

3.2.1. Soporte técnico de los sistemas informáticos

Respecto al análisis del soporte técnico de los sistemas informáticos se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

a) **Año de inicio del sistema informático:** con la finalidad de detectar el inicio del uso del sistema, así como si este aún comparte características del Sistema Tradicional de justicia penal, la antigüedad del sistema también permite comprender el uso de tecnologías actuales/modernas.
b) **Propiedad intelectual del desarrollo del sistema**: con el propósito de conocer si el sistema contó con un desarrollo ejecutado desde la fiscalía o fue contratado a un agente externo. Esto con el objetivo de reconocer las capacidades instaladas en las PGJ o FGJ (personal especializado encargado del diseño e infraestructura del sistema, entre otros).
c) **Disponibilidad del código editable**: con la finalidad de emitir ajustes cuando la autoridad lo identifique necesario, ligado con el aspecto anterior, gracias a la propiedad intelectual.
d) **Lenguaje programático utilizado:** con el propósito de conocer el tipo de tecnología de programación utilizado por cada sistema informático.
e) **Clave de acceso para usuario del sistema**: con la finalidad de conocer los aspectos de seguridad, roles, usuarios y niveles de acceso al sistema informático.

A continuación, se presenta el comparativo general de los 5 aspectos mencionados, destacando que las características de dichos rubros no fueron posibles de analizar para una

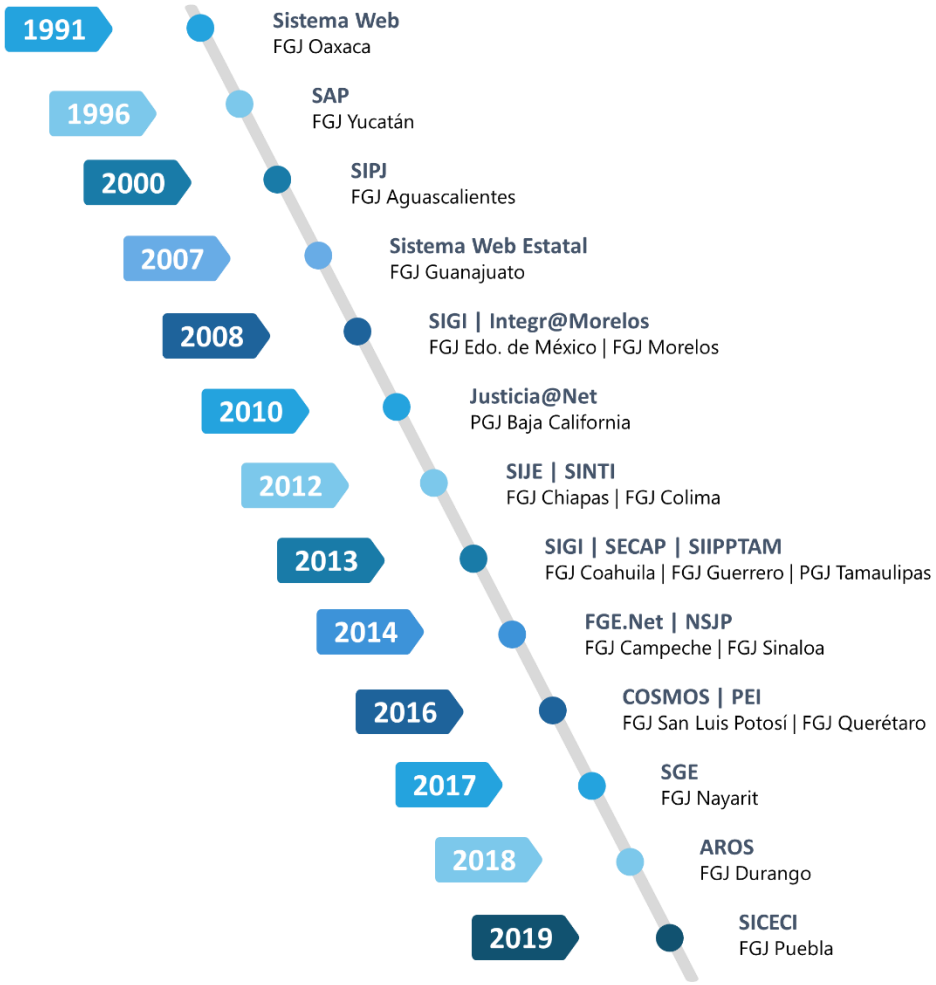
cantidad considerable de PGJ y FGJ, ya que no fue posible profundizar sobre dicha información en las reuniones iniciales o no se logró recuperar en todos los casos el Cuestionario aplicado por el CNI. Esta es otra asignatura pendiente para profundizar el análisis de las sistemas existentes, identificar buenas prácticas y valorar su posible replicabilidad.

- El año de inicio de operación de los sistemas informáticos oscila entre 1996 y 2019.
- 8 FGJ/PGJ cuentan con un desarrollo propio, 5 no cuentan con un desarrollo propio y en las 19 entidades restantes no se logró identificar el tipo de desarrollo.
- 8 FGJ/PGJ tienen disponibilidad del código editable, 4 no y en las 20 entidades restantes no se logró identificar la disponibilidad.
- En 9 FGJ/PGJ se logró identificar el lenguaje de programación utilizado, mientras que en 23 no se logró determinar.
- En 6 FGJ/PGJ se refirió que están habilitados mecanismos de acceso a los sistemas a través de claves, en 26 de los casos no se logró identificar su existencia.

A continuación, se presenta con mayor detalle cada uno de los rubros analizados respecto al soporte técnico de los sistemas informáticos.

a) Año de inicio del sistema informático

Figura 3. **Línea de tiempo del inicio de los sistemas informáticos**



Fuente: Elaboración propia con datos de CNI, 2019. Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018, Documentación entregada por las Fiscalías y Procuradurías Generales al CdE, así como reuniones introductorias con las 32 Fiscalías y Procuradurías Generales.

b) Propiedad intelectual del desarrollo del sistema

En cuanto a la propiedad intelectual del desarrollo del sistema se identifica que 8 FGJ y PGJ cuentan con sistemas informáticos con un desarrollo propio. Un ejemplo es el Sistema Informático de Gestión Institucional (SIGI) de la FGJ del Estado de México, una aplicación Web que permite crear las carpetas de investigación. Por otro lado, 5 FGJ y PGJ cuentan con sistemas informáticos adquiridos desde una fuente externa. Es el caso del sistema

Integr@morelos de la Fiscalía del Estado de Morelos que fue desarrollado a partir del sistema de Querétaro en 2008.

c) Disponibilidad del código editable

Relativo a la disponibilidad del código editable, se observa que 8 FGJ y PGJ cuentan con sistemas informáticos con códigos editables. Es el caso del *Sistema Web Estatal* de la FGJ de Guanajuato. Mientras 4 FGJ/PGJ no cuentan con sistemas informáticos con códigos editables.

Contar con un sistema informático con el código editable es importante, ya que permite la posibilidad de agregar variables, mejorar los menús de gestión, así como cambiar la apariencia y la estructura, es decir, es posible personalizar el sistema.

d) Lenguaje de programación utilizado

El lenguaje de programación se logró identificar en los sistemas informáticos de 9 FGJ y PGJ. La mayoría de dichos sistemas son *Sistema Web*. Algunos ejemplos son el Sistema Integral Pericial (SIP) de la FGJ de Michoacán y el Sistema de Gestión de Expedientes (SGE) de la FGJ de Nayarit. El lenguaje utilizado por los sistemas informáticos en 23 FGJ y PGJ queda pendiente de identificar.

e) Clave de acceso para usuario del sistema

En cuanto a las claves de acceso para el usuario de los sistemas informáticos se identificó que únicamente 6 FGJ y PGJ requieren clave de acceso. Queda pendiente de identificar los permisos y la forma de acceso a los sistemas informáticos en 26 FGJ y PGJ. La siguiente tabla presenta, de forma general, la comparación de los sistemas informáticos en cuanto a su soporte técnico.

Tabla 2. **Comparación de los sistemas informáticos en cuanto a su soporte técnico**

FGJ/PGJ	Sistema Informático	Año de inicio del sistema informático	Desarrollo propio	Disponibilidad del código editable	Lenguaje programático utilizado	Claves de acceso para usuarios del sistema
FGJ-Aguascalientes	SIPJ (Sistema Integral de Procuración de Justicia)	2000	Sí	N/I	N/I	Sí
PGJ-Baja California	Justicia@Net	2010	N/I	Sí	N/I	N/I
PGJ-Baja California Sur	SCAP (Sistema de Captura y Averiguación Previa)	N/I	Sí	N/I	php	N/I
FGJ-Campeche	FGE.Net	2014	Sí	N/I	N/I	N/I

FGJ/PGJ	Sistema Informático	Año de inicio del sistema informático	Desarrollo propio	Disponibilidad del código editable	Lenguaje programático utilizado	Claves de acceso para usuarios del sistema
FGJ-Coahuila	SIGI (Sistema Integral de Gestión Institucional)	2013	No	No	N/I	N/I
FGJ-Colima	SINTI (Sistema Integral de Información)	2012	N/I	Sí	N/I	N/I
FGJ-Chiapas	SIJE (Sistema Integral de Justicia Estatal)	2012	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Chihuahua	JusticiaNet	N/I	N/I	Sí	N/I	N/I
PGJ-Ciudad de México	SIAP (Sistema de Inter operatividad de Acusaciones Procedimentales)	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
	SIED (Sistema de Incidencia en Estadística Delictiva)	N/I	Sí	N/I	N/I	Sí
FGJ-Durango	AROS (Sistema de Operación Actor Reus)	2018	N/I	Sí	N/I	N/I
FGJ-Guanajuato	Sistema Web Estatal	2007	Sí	Sí	Sistema Web	N/I
FGJ-Guerrero	SECAP (Sistema Electrónico para el Control de Averiguación Previa)	2013	No	No	N/I	N/I
PGJ-Hidalgo	Excel	N/I	No	N/I	N/I	N/I
FGJ-Jalisco	SIGI (Sistema Único de Gestión de Información)	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Estado de México	SIGI (Sistema Informático de Gestión Integral)	2008	Sí	Sí	Java y Oracle	N/I
FGJ-Michoacán	SICAP (Sistema de Captura)	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
	SIP (Sistema Integral Pericial)	N/I	N/I	N/I	Sistema Web	Sí
FGJ-Morelos	Integr@Morelos	2008	No	No	N/I	N/I
FGJ-Nayarit	SGE (Sistema de Gestión de Expedientes)	2017	N/I	N/I	Sistema Web	N/I
FGJ-Nuevo León	SPA (Sistema Penal Acusatorio)	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
FGJ-Oaxaca	Sistema Web	1991	N/I	N/I	php 5.3	N/I
FGJ-Puebla	SICEGI (Sistema de Información de Control y Evaluación de la Gestión Institucional)	2019	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Querétaro	COSMOS	2016	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Quintana Roo	SIGAP (Sistema Informático de Gestión para la Administración Penal de la Fiscalía)	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I

FGJ/PGJ	Sistema Informático	Año de inicio del sistema informático	Desarrollo propio	Disponibilidad del código editable	Lenguaje programático utilizado	Claves de acceso para usuarios del sistema
FGJ-San Luis Potosí	PEI (Plataforma Estratégica Interinstitucional de Justicia Penal)	2016	N/I	No	N/I	N/I
FGJ-Sinaloa	NSJP (Nuevo Sistema de Justicia Penal)	2014	Sí	Sí	Visual.net	N/I
FGJ-Sonora	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
	SIE (Sistema de Información Ejecutiva)	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Tabasco	JusticiaNet	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
PGJ-Tamaulipas	Sistema informático AV 27	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
	IPH (Informe Policial Homologado)	N/I	N/I	N/I	N/I	Sí
	SIIPPTAM (Sistema Informático Integral Procesal Penal de Tamaulipas)	2013	N/I	N/I	N/I	Sí
PGJ-Tlaxcala	Excel	N/I	No	N/I	N/I	N/I
FGJ-Zacatecas	PIE (Plataforma de Integración de expedientes)	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
FGJ-Yucatán	SAP (Sistema de Averiguaciones Previas)	1996	Sí	Sí	Visual Fox	Sí
FGJ-Veracruz	Sinfony	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I

Fuente: Elaboración propia con datos de CNI, 2019. Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018 y con información obtenida a través de las reuniones iniciales con las 32 PGJ y FGJ, 2019.

3.2.2. Gestión de información

Respecto a la gestión de información se analizaron 3 rubros con la finalidad de conocer la capacidad de los sistemas informáticos para la captación y manejo de información:

a) **Cobertura estatal:** con el objetivo de conocer el alcance del sistema informático, es decir, que este se encuentre disponible para todas las Agencias del Ministerio Público, lo cual en algunos casos es impedido por las condiciones tecnológicas de acceso a internet, por ejemplo, o por la falta de otros recursos tecnológicos.

b) **Posibilidad de registro de más de un delito**: con el objetivo de identificar que el sistema informático sea flexible para la captación de más de un delito, además del concurso de delitos aplicado en el que se registra únicamente el delito más grave.

c) **Captura y procesamiento de la información*:*** para comprender que el sistema informático permita procesos que van desde la captura de información, así como otros relacionados con la validación y análisis estadístico.

d) **Interoperabilidad con otras áreas y sistemas informáticos**: con el propósito de conocer que el sistema informático extraiga información de otros sistemas informáticos tanto internos, como externos a la dependencia, por ejemplo, los relacionados con datos de identidad.

e) **Interconexión con el SIDEL**: corroborar que los sistemas informáticos de las PGJ y FGJ se encuentren interconectados con el Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva (SISDEL) a cargo del CNI para compilar la información estadística de incidencia delictiva a nivel nacional.

A continuación, se presenta el comparativo general de los 4 aspectos mencionados, los cuales son considerados de gran relevancia para comprender la calidad estadística de los datos, sin embargo, una cantidad considerable de rubros se encuentran como *No Identificado,* lo cual representa también un área de oportunidad para profundizar en el análisis, identificar buenas prácticas, así como su posibilidad de réplica.

De manera general se identifica lo siguiente:

- Únicamente 4 PGJ y FGJ cuentan con cobertura estatal, mientras que 10 confirmaron que no es así.
- 10 PGJ y FGJ tienen la posibilidad de registro de más de un delito.
- 27 PGJ y FGJ poseen sistemas informáticos para la captura y procesamiento de la información.
- 13 PGJ y FGJ cuentan con interoperabilidad con otra áreas y sistemas internos.
- Ninguna PGJ y FGJ cuenta con interconexión con el SIDEL.

a) Cobertura estatal

En cuanto a la cobertura estatal, los sistemas informáticos utilizados por 4 FGJ y PGJ permiten una cobertura total del territorio estatal. Un ejemplo es el sistema informático denominado Justicia@net de la PGJ de Baja California. En 10 Fiscalías y Procuradurías Generales, por falta de herramientas necesarias, se cuenta con sistemas informáticos que implementan proceso de generación de información de manera parcial, es decir, no se encuentra instalado en todas las Agencias del Ministerio Público. Es el caso del sistema *Sinfony* de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz.

b) Posibilidad de registro de más de un delito

En torno a la posibilidad de registro de más de un delito en 10 casos, los sistemas informáticos permiten registrar varios tipos de delito para el mismo agresor. Un ejemplo es el Sistema Informático de Gestión para la Administración Penal de la Fiscalía (SIGAP) de la FGJ del Estado de Quintana Roo. Únicamente en 1 caso esto no es posible.

c) Captura y procesamiento de la información

Relativo a la captura y procesamiento de la información, en 27 casos, los sistemas informáticos de las fiscalías son funcionales para capturar y procesar la información. Es el caso del sistema *JusticiaNet* de la Fiscalía General de Chihuahua.

d) Interoperabilidad con otras áreas y sistemas informáticos

Acerca de la interoperabilidad con otras áreas y sistemas informáticos, se observó que, en su implementación, los sistemas informáticos utilizados por 13 FGJ y PGJ interoperan con otros sistemas informáticos y/o otras áreas de la propia institución. Por ejemplo, el Sistema Informático de Gestión para la Administración Penal (SIGAP) de la FGJ del estado de Quintana Roo, el cual interopera con la Policía. Únicamente el sistema informático *JusticiaNet* de la FGJ del estado de Tabasco no interopera con ningún otro sistema o área. Falta especificar el estatus de los sistemas informáticos de 18 FGJ y PGJ en cuanto a su interoperabilidad con otras áreas y otros sistemas informáticos.

e) Inter conexión con el SISDEL

Ninguna PGJ o FGJ cuenta con una interconexión para el intercambio de información entre sus sistemas y el Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva (SISDEL. La

siguiente tabla presenta, de forma general, la comparación de los sistemas informáticos en cuanto a la gestión de información.

Tabla 3. **Comparación de los sistemas informáticos en cuanto a la gestión de información**

FGJ/PGJ	Sistema Informático	Cobertura estatal	Registro de más de un delito	Captura y procesamiento de la información	Interoperabilidad	Inter conexión con el SISDEL
FGJ-Aguascalientes	SIPJ (Sistema Integral de Procuración de Justicia)	No	N/I	Sí	Sí	No
PGJ-Baja California	Justicia@Net	Sí	N/I	Sí	N/I	No
PGJ-Baja California Sur	SCAP (Sistema de Captura y Averiguación Previa)	N/I	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Campeche	FGE.Net	No	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Coahuila	SIGI (Sistema Integral de Gestión Institucional)	No	Sí	Sí	N/I	No
FGJ-Colima	SINTI (Sistema Integral de Información)	N/I	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Chiapas	SIJE (Sistema Integral de Justicia Estatal)	N/I	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Chihuahua	JusticiaNet	N/I	N/I	Sí	N/I	No
PGJ-Ciudad de México	SIAP (Sistema de Inter operatividad de Acusaciones Procedimentales)	N/I	Sí	Sí	Sí	No
	SIED (Sistema de Incidencia en Estadística Delictiva)	N/I	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Durango	AROS (Sistema de Operación Actor Reus)	No	Sí	Si	N/I	No
FGJ-Guanajuato	Sistema Web Estatal	Sí	Sí	Sí	Sí	No
FGJ-Guerrero	SECAP (Sistema Electrónico para el Control de Averiguación Previa)	No	N/I	Sí	Sí	No
PGJ-Hidalgo	Excel	N/I	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Jalisco	SIGI (Sistema Único de Gestión de Información)	N/I	N/I	N/I	N/I	No
FGJ-Estado de México	SIGI (Sistema Informático de Gestión Integral)	N/I	Sí	Sí	N/I	No
FGJ-Michoacán	SICAP (Sistema de Captura)	N/I	Sí	Sí	Sí	No
	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	N/I	Sí	N/I	N/I	No
	SIP (Sistema Integral Pericial)	N/I	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Morelos	Integr@Morelos	No	N/I	Sí	N/I	No

FGJ/PGJ	Sistema Informático	Cobertura estatal	Registro de más de un delito	Captura y procesamiento de la información	Interoperabilidad	Inter conexión con el SISDEL
FGJ-Nayarit	SGE (Sistema de Gestión de Expedientes)	No	N/I	N/I	N/I	No
FGJ-Nuevo León	SPA (Sistema Penal Acusatorio)	Sí	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Oaxaca	Sistema Web	N/I	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Puebla	SICEGI (Sistema de Información de Control y Evaluación de la Gestión Institucional)	No	N/I	N/I	N/I	No
FGJ-Querétaro	COSMOS	N/I	Sí	Sí	N/I	No
FGJ-Quintana Roo	SIGAP (Sistema Informático de Gestión para la Administración Penal de la Fiscalía)	N/I	Sí	Sí	Sí	No
FGJ-San Luis Potosí	PEI (Plataforma Estratégica Interinstitucional de Justicia Penal)	No	N/I	Sí	Sí	No
FGJ-Sinaloa	NSJP (Nuevo Sistema de Justicia Penal)	N/I	Sí	Sí	N/I	No
FGJ-Sonora	SIGI (Sistema Integral de Gestión de Información)	N/I	N/I	N/I	N/I	No
	SIE (Sistema de Información Ejecutiva)	N/I	N/I	N/I	N/I	No
FGJ-Tabasco	JusticiaNet	N/I	N/I	Sí	No	No
PGJ-Tamaulipas	SIIPPTAM (Sistema Informático Integral Procesal Penal de Tamaulipas)	Sí	Sí	Sí	Sí	No
	Sistema informático AV 27	N/I	Sí	Sí	N/I	No
	IPH (Informe Policial Homologado)	N/I	N/I	Sí	N/I	No
PGJ-Tlaxcala	Excel	N/I	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Veracruz	Sinfony	No	N/I	Sí	N/I	No
FGJ-Yucatán	SAP (Sistema de Averiguaciones Previas)	N/I	No	Sí	N/I	No
FGJ-Zacatecas	PIE (Plataforma de Integración de expedientes)	N/I	N/I	N/I	N/I	No

Fuente: Elaboración propia con datos de CNI, 2019. Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018, Documentación entregada por las Fiscalías y Procuradurías Generales al CdE, así como Reuniones introductorias con las 32 Fiscalías y Procuradurías Generales.

3.3. Registro de delitos en carpetas de investigación

El adecuado registro de delitos en carpetas de investigación está relacionado con la calidad de contabilizar el hecho delictivo suscitado, así como las tentativas de delito. Esta diferenciación permite llevar un registro riguroso en el que se:

- diferencien los hechos delictivos de las tentativas de delito
- registren todos los hechos delictivos suscitados en un mismo evento delictivo[22]
- registren las tentativas de delito ocurridas en un mismo evento delictivo.

Bajo estas diferenciaciones, los registros permitirían recabar información exhaustiva de cada evento. De acuerdo con el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15, en abril de 2015, se finalizó el diseño del instrumento que establecido a nivel nacional para el adecuado registro, clasificación y reporte de los delitos y sus víctimas, así como el Manual para su llenado.

También se capacitó al personal de las Fiscalías y Procuradurías Generales de las 32 entidades federativas respecto al manejo y características del nuevo instrumento de registro; los criterios de reporte de la información y los mecanismos y fechas del envío de los datos[23].

Si bien, las carpetas de investigación y averiguaciones previas contienen todos los delitos suscitados en un mismo evento, la información oficial en algunas ocasiones no es exhaustiva, ya que las PGJ y FGJ solo reportan el delito principal al CNI-SESNSP a partir del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas- CNSP/38/15.

Esto se comprobó cuando el CNI aplicó el método del MORE, por lo que a continuación se presentan hallazgos relacionados con la clasificación errónea de algunos delitos:

- 19 PGJ y FGJ registran más de un delito por carpeta de investigación.

---

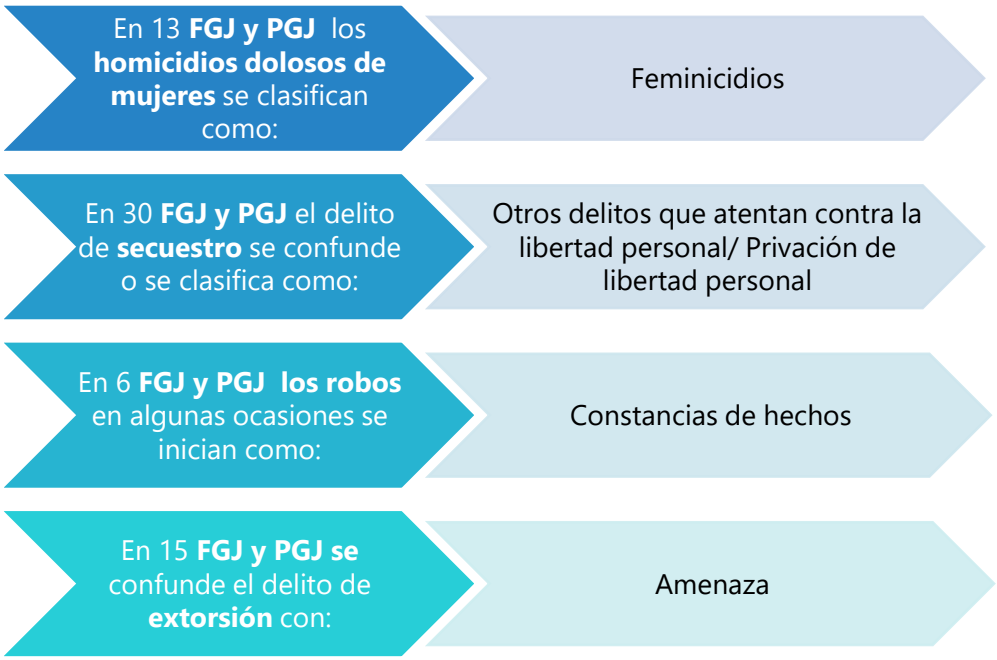
[22] El Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas- CNSP/38/15, especifica que deben ser registrados todos los delitos en cada carpeta de investigación.

[23] Se capacitó a cerca de 9,000 agentes del ministerio público a nivel nacional respecto a la nueva metodología, quienes se encargan del registro y clasificación de los delitos en las 32 entidades federativas. Recuperado de: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Nueva_metodologia_estrategia.pdf
Esto significa que el llenado del formato debe concentrar todos los delitos registrados en las AP o CI reportadas, según corresponda, cometidos en todos y cada uno de los municipios de la entidad federativa. Ref.: *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15, Manual de llenado,* Pág. 17.

- Sólo 9 fiscalías además de seguir la buena práctica de registrar todos los delitos en la carpeta de investigación también registran las tentativas de delitos.

El Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas-CNSP/38/15 refiere que, para la clasificación de los delitos, es un requerimiento contar con información más amplia, homologada y de mayor calidad[24]; sin embargo, las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia utilizan diferentes criterios de clasificación y registro de los delitos dentro de las carpetas de investigación, principalmente en los delitos de homicidios dolosos de mujeres, secuestros, robos y extorsiones, así que, existe la posibilidad de errores en la clasificación de los delitos. A continuación, se presentan los errores identificados en la clasificación de algunos delitos específicos.

Figura 4. **Errores de registro de delitos**



Fuente: Elaboración propia con datos de CNI, 2019. Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018, Documentación entregada por las Fiscalías y Procuradurías Generales al CdE, así como reuniones introductorias con las 32 Fiscalías y Procuradurías Generales.

[24] ...Estos cambios han requerido, de manera obligatoria, contar con información más amplia, homologada y de mayor calidad... Ref.: Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Victimas, CNSP/38/15, Manual de llenado, Pág. 7.

3.3.1. Clasificación del delito de homicidio doloso de mujer como feminicidio

El homicidio doloso de mujer es uno de los delitos que se clasifican de forma diversa[25,26]. En algunas Fiscalías y Procuradurías Generales, el hallazgo de un cuerpo de una persona de sexo femenino se clasifica directamente como feminicidio, mientras el protocolo estipula que se debería de registrar como homicidio doloso de mujer y llevar la investigación bajo el protocolo de feminicidio. El protocolo se ha establecido de común acuerdo entre las PGJ y FGJ, sin embargo es un tema que debe ser referido con la debida consideración ya existe una polémica en cuanto a la manera más adecuada de registrar este tipo de muertes violentas, es decir, si debería de registrarse como homicidio doloso y reclasificarse como feminicidio una vez que se haya finalizado la investigación correspondiente o si debería registrarse desde el inicio como un feminicidio. En algunas Fiscalías o Procuradurías Generales, el delito de feminicidio es jurídicamente nuevo, por ejemplo, para la Procuraduría General de Baja California Sur que clasificaba, lo que sería equivalente al feminicidio, como homicidio doloso de mujer con agravante de feminicidio.

3.3.2. Clasificación del delito de secuestro como privación de libertad personal

De acuerdo con el Manual de llenado del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctima, CNSP/38/15, el delito de ***secuestro*** se encuentra en la categoría de Delitos que atentan contra la libertad personal, se define como la acción de privar de la libertad a una persona, incluye secuestro extorsivo, con calidad de rehén, para causar daño, exprés y otro tipo de secuestro. Sin embargo, se identificó que las PGJ y FGJ no registran correctamente las subclasificaciones de los delitos en las modalidades del secuestro, dejando el delito en una clasificación aún más amplia como es la ***privación de libertad personal***

[25] La heterogeneidad de la legislación penal en materia de violencia de género contra las mujeres. Ref.: *Alejandra Ríos Cázares (2013). Memoria de Congreso. Sistema de Información de los Ministerios Públicos con Perspectiva de Género, Informe Nacional. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),* Pág. 33.

[26] Algunos gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, académicos y defensores de los derechos de las mujeres usan el término "feminicidio" para referirse a este problema. La noción de asesinato relacionado con el género, o "feminicidio", requiere una comprensión de qué actos están relacionados con el género; algo sujeto a cierto grado de interpretación. Ref.: *UNODC (2018). Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls. Viena.* Pág. 8.

únicamente. **30** Fiscalías y Procuradurías Generales presentaron errores respecto a la clasificación del delito de secuestro y el de privación de libertad personal.

Buenas prácticas: La FGJ del Estado de México a través de la Unidad Especializada en Combate al Secuestro (UECS) de la Coordinación General de Combate al Secuestro, analiza cuidadosamente las denuncias de secuestro para evitar errores en la clasificación.

3.3.3. Clasificación del delito de robo como constancia de hechos

En **6** FGJ y PGJ, el delito de robo no se registra en las carpetas de investigación, sino que se inicia como una *constancia de hechos*, **lo cual es incorrecto ya que debería de registrarse en una carpeta de investigación**. De acuerdo con el CNI:

> *"el conteo de la incidencia delictiva no debe partir de denuncias, informes policiales, actas circunstanciadas o algún otro tipo de documento anterior al inicio formal de una AP o apertura de una CI debido a que, bajo el marco normativo mexicano, el Ministerio Público es la única instancia con la atribución de presumir la ocurrencia e intencionalidad de un delito, el cual puede registrase de manera formal únicamente a partir de las AP iniciadas o la apertura de CI"*[27].

3.3.4. Clasificación de extorsión como amenaza

Los delitos de extorsión y amenaza presentan una posibilidad de confusión en su clasificación. El delito de extorsión materializa un lucro o alguna obligación, mientras que la amenaza puede ser un medio para llegar a la extorsión.

Buena práctica: La PGJ de Baja California Sur cuenta con una unidad de Denuncia Anónima Ciudadana (DAC) donde se puede realizar la denuncia de amenaza o extorsión por llamada telefónica. La unidad de DAC tiene la capacidad de detectar la localización de llamada de denuncia para luego tomar las medidas adecuadas, **dando un mejor seguimiento del delito sin exponer a quien denuncia**.

[27] Centro Nacional de Información (2018). *Manual de Llenado del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctima, CNSP/38/15*. Pág. 16.

4. Siguientes pasos: Evaluación de calidad estadística

Los hallazgos iniciales apuntan hacia la importancia de llevar a cabo una Evaluación de Calidad Estadística completa que permita profundizar el análisis y con ello, generar recomendaciones específicas de mejora para cada Procuraduría y Fiscalía General de Justicia.

Metodología

La percepción de inseguridad, el incremento en los niveles de violencia y delincuencia, así como la presencia del crimen organizado y el flujo de armas ilícitas son, entre otros, agravios contra la paz, la estabilidad y la calidad de vida, y, por ende, impiden el desarrollo de las sociedades[28].

La procuración de justicia es de vital importancia para mejorar la seguridad y fortalecer el Estado de derecho y para hacerlo es esencial tener un monitoreo efectivo de su gestión y funcionamiento, que solo puede realizarse a partir de información estadística de calidad. Esto es, contar con información oficial, confiable, con el mayor grado de desagregación posible que permita comprender y analizar las tendencias y los contextos en los que ocurren los hechos delictivos a partir de los registros de denuncias e investigaciones. Contar con información de calidad permite a los tomadores de decisiones diseñar políticas públicas basadas en evidencia y monitorear su efectividad y evaluar su impacto.

A nivel global y nacional existen distintos organismos e instituciones que se encargan de evaluar la calidad estadística de los datos oficiales al interior de los países. Algunos ejemplos son la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) y las Oficinas Nacionales de Estadísticas (ONEs). El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) de Ecuador y el Instituto Nacional de

[28] Importancia de la Calidad Estadística en la medición del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Recuperado en: https://cdeunodc.wordpress.com/2016/11/14/importancia-de-la-calidad-estadistica-en-la-medicion-del-objetivo-de-desarrollo-sostenible-16/

Estadística y Geografía (INEGI) de México, entre otros, basan sus metodologías de evaluación en los *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas.*

UNODC, a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE), desarrolló una metodología para evaluar la Calidad Estadística de las operaciones estadísticas relacionadas con seguridad y justicia.

Una evaluación de la calidad estadística permite analizar aspectos y atributos del proceso de producción estadística para verificar su rigor metodológico y apego a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas, con el objetivo de fortalecer la generación de información. Una evaluación de la calidad estadística no es una certificación o una validación sobre la veracidad de la información. Se trata de un análisis del proceso de generación de información.

Las evaluaciones de calidad estadística permiten analizar ciertos aspectos y atributos del proceso de producción estadística a fin de verificar el rigor metodológico y el apego a los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas*[29]. Una evaluación de este tipo busca verificar el rigor metodológico del proceso estadístico, revisar los conceptos y metodología utilizada, así como comprobar la infraestructura informática y consistencia de la operación estadística. Sus principales objetivos son:

- Asegurar la calidad estadística con base en los Principios Fundamentales de Calidad Estadística de las Naciones Unidas.
- Mejorar los procesos de recolección y producción de datos.
- Fomentar el uso de estadísticas oficiales en diversos sectores de la sociedad.
- Incrementar la confianza de la sociedad en la información generada por las instituciones.

[29] Naciones Unidas (2014). Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014. Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fp-new-s.pdf

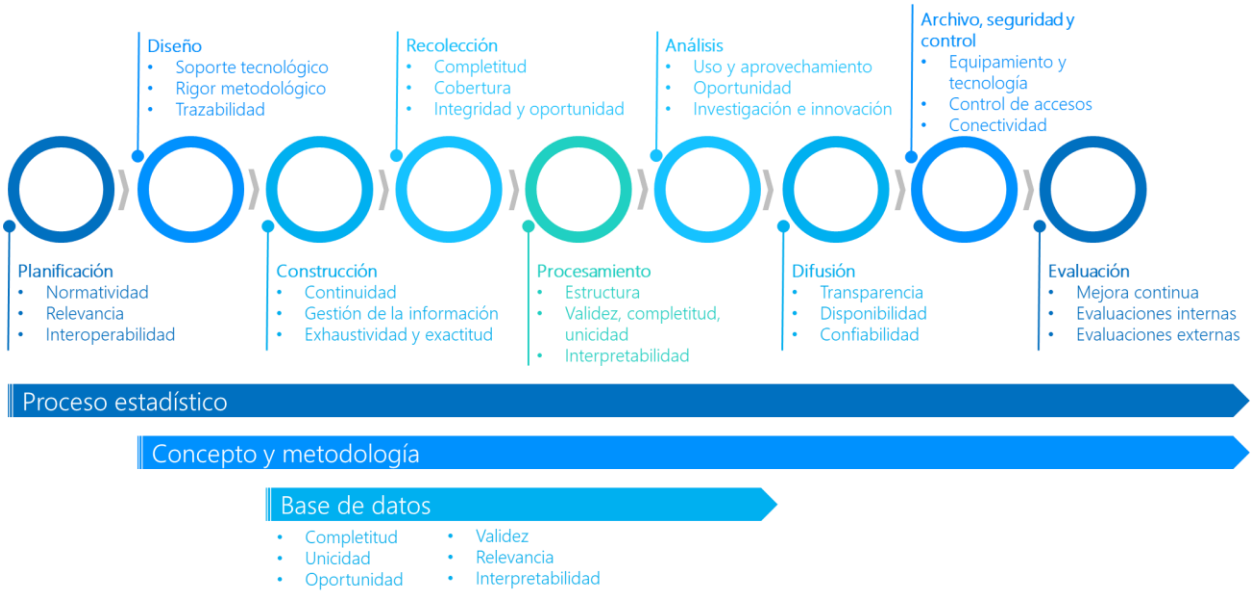
Figura 5. **Principios fundamentales de las Estadísticas Oficiales**

Fuente: Elaboración propia con información de Naciones Unidas, 2014.

Proceso de Evaluación de la Calidad Estadística

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a través del Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (CdE), desarrolló una metodología para evaluar la calidad estadística integrada por 9 etapas:

Figura 6. ***Etapas de la Evaluación***



Fuente. Elaboración propia.

Para cada etapa de evaluación se contempla el análisis de tres atributos:

1. En la etapa de planificación se evalúan la **normatividad, la relevancia y la interoperabilidad**, con el objetivo de conocer el marco regulatorio que establece la generación, procesamiento y análisis de la información estadística disponible, así como sus objetivos y la relevancia para la generación de políticas públicas.

2. En la etapa de diseño se evalúan el **soporte técnico, el rigor metodológico y la trazabilidad**, con el objetivo de comprender los recursos informáticos, los estándares de calidad y los procedimientos que permiten seguir el proceso de producción estadística en cada una de sus etapas.

3. En la etapa de construcción se evalúan **la continuidad, la gestión de información, la exhaustividad y exactitud**, para conocer la historicidad de la información y el rigor con el que se produce.

4. En la etapa de recolección se evalúan **la completitud, la cobertura, la integridad y la oportunidad**, para identificar el grado con el cual la información que se genera representa la realidad.

5. En la etapa de procesamiento se evalúan **la estructura, la validez, completitud, unicidad y la interpretabilidad** de las bases de datos, con el objetivo de describir el proceso para la validación y control de calidad.

6. En la etapa de análisis se evalúan **el uso y aprovechamiento, la oportunidad y la investigación e innovación** de la información generada, tanto interna como externamente para comprender el grado de accesibilidad y uso para la generación de políticas públicas.

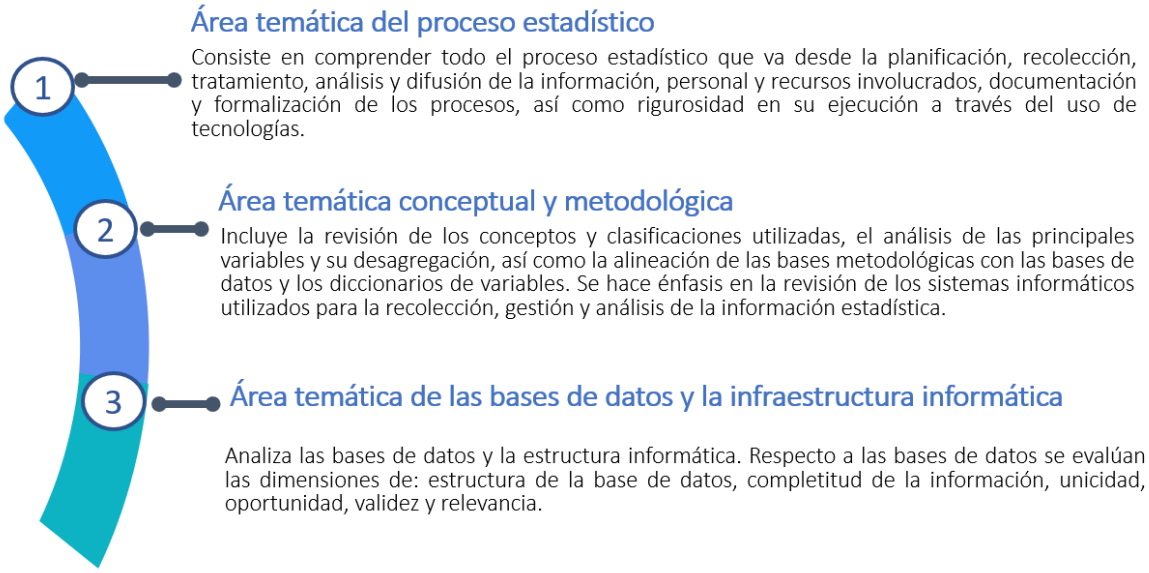
7. En la etapa de difusión se evalúan **la transparencia, la disponibilidad y la confiabilidad**, con el objetivo de conocer el alcance de difusión de la información estadística, la accesibilidad, claridad de la información para uso público.

8. En la etapa de archivo, seguridad y control se evalúan el **equipamiento y tecnología, el control de accesos y la conectividad**, para comprender la robustez del sistema y la protección de la información.

9. En la etapa de evaluación se verifica **la mejora continua y los resultados de evaluaciones de calidad internas y/o externas** en caso de haber sido implementadas, así como los cambios y logros obtenidos a partir de ello.

A lo largo del proceso, se evalúan tres áreas temáticas[30].

Figura 7. ***Proceso de evaluación de la calidad estadística***



Fuente. Elaboración propia.

Evaluar cada área y etapa implica la revisión exhaustiva de evidencia documental, corroboración *in situ* de procesos, desarrollo y aplicación de entrevistas y cuestionarios a diferentes actores involucrados en la generación y uso de la información, entre otras actividades realizadas por un grupo de al menos tres expertos, uno, en el proceso de producción estadística, otro experto en la temática y en el aspecto metodológico y un tercero que revise la producción estadística y los productos que genera.

El Centro de Excelencia ha completado evaluaciones de calidad estadística siguiendo este proceso en el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC)[31] a cargo del Ministerio de Seguridad de Argentina, así como del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior de la República de Uruguay. En ambos ejercicios se revisaron a profundidad los aspectos mencionados previamente, se identificaron buenas prácticas, se

[31] CdE-UNODC. Evaluación de Calidad Estadística del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) de la República Argentina Reporte del proceso 2019. Recuperado de http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2020/01/repoSNICArgentina.pdf

desarrollaron recomendaciones puntuales, y se brindó acompañamiento técnico durante la implementación de ajustes y mejoras.

Sería altamente recomendable poder realizar en México, un ejercicio similar al realizado en otros países pero del registro de delitos en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación de las Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia en México, a efecto de poder revisar a profundidad todas las etapas relacionadas con la recolección, procesamiento, análisis, resguardo y difusión de la información y estar en posibilidad de hacer recomendaciones puntuales por entidad federativa y al propio CNI, ya que en el marco del MORE, la UNODC solo logró realizar una primera aproximación a la valoración de los procesos de registro dadas las limitaciones presupuestales y temporales.

Conclusiones

El contexto de seguridad actual demanda contar con información estadística de calidad. Los hallazgos descritos en este documento han permitido identificar algunas áreas de oportunidad pero es necesario realizar una evaluación de calidad estadística integral abarcando cada PGJ, FGJ y el propio CNI.

Para llevar a cabo un proceso completo de evaluación, es necesaria la colaboración de las FGJ y PGJ, para compartir su información y para que sea posible llevar a cabo visitas in situ para verificar los procesos de registro, de clasificación y de validación, así como para examinar la completitud, la validez, la unicidad, la oportunidad y la relevancia de sus bases de datos, que en la mayoría de los casos son generadas a través de sus sistemas de gestión de información.

Esto es de gran importancia, ya que fue posible identificar errores en cuanto al registro de ciertos delitos, lo cual puede resultar en una falta de información para la toma de decisiones. Por otro lado, aunque no se profundizó en el análisis de los datos publicados por el CNI de manera mensual, estos carecen de una mayor desagregación de variables, como, por ejemplo, aquellas con las que sea posible analizar la georreferenciación del delito a nivel local, además de variables adicionales sobre las víctimas, los victimarios y el contexto en el que ocurren las conductas registradas en las averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación. Además, uno de los *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas*[32] se relaciona con el acceso equitativo a los datos, por lo que su apertura es indispensable y para esto es fundamental utilizar estándares de datos abiertos que permitan su fácil consulta, descarga e intercambio.

También existen diferencias en el tipo y número de los sistemas informáticos utilizados para el registro de carpetas de investigación o averiguaciones previas, así como diferencias en aspectos del soporte técnico y de gestión de la información. Las instituciones del Sistema de Procuración de Justicia de México, pueden mejorar a partir de recomendaciones específicas hechas a la medida, así como con la asistencia técnica de la UNODC para poder contar con óptimos estándares de calidad estadística y con ello lograr que la información que generan

[32] Naciones Unidas (2014). Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014. Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fp-new-s.pdf

sea confiable y les permita contar con mejores insumos para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad y prevención del delito, así como para establecer mecanismos de rendición de cuentas dinámicos y accesibles.

Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.*
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.*
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). *Ley Nacional del Registro de Detenciones.*
- CdE-UNODC (2019). *Reporte del proceso de Evaluación de Calidad Estadística del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad de la República de Argentina.* Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- CdE-UNODC (2020). *Evolución histórica y la interoperabilidad del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior de la República Oriental de Uruguay*. Serie de publicaciones sobre buenas prácticas para la calidad estadística, Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Centro Nacional de Información (2018). Infografía *¿Qué se hizo para la elaboración e implementación de la nueva metodología para el registro y clasificación de los delitos y las víctimas?* Recuperado en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/infografias/fem/Nueva_metodologia_estrategia.pdf
- Centro Nacional de Información (2018). *Manual de Llenado del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctima, CNSP/38/15*.
- Centro Nacional de Información (2019). *Cuestionario de evaluación de los instrumentos de registro de las carpetas de investigación iniciadas durante 2018* (resuelto por las FGJ/PGJ).
- Ciudad de México (2017), Manual de Fichas Técnicas, Sistema Único de Información Delictiva (SUIDF). (Información compartida a través de solicitud de información).

- Ciudad de México (s/d), Manual de usuario SIAP, Sistema de Inter operatividad de Actuaciones Procedimentales, Ministerio Público, Versión 1.0.0.2. (Información compartida a través de solicitud de información).
- Ciudad de México (s/d), Proceso de Captura, Análisis e Intercambio de Información conforme la Metodología BPMN, Unidad de Análisis y Estadística (UAE PGJ-CDMX/06). (Información compartida a través de solicitud de información).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos. 14 de agosto de 2017. INEGI Sitio Web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Estadísticas judiciales en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México. INEGI Sitio Web: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019. Presentación de resultados generales. 14 de diciembre de 2019. INEGI Sitio Web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2019/doc/cnpje_2019_resultados.pdf
- Naciones Unidas, Comisión Estadística. Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas: Recuperado en: https://unstats.un.org/
- Navarrete, Teresa (2016). *Importancia de la Calidad Estadística en la medición del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16*. CdE-UNODC. Sitio Web: https://cdeunodc.wordpress.com/2016/11/14/importancia-de-la-calidad-estadistica-en-la-medicion-del-objetivo-de-desarrollo-sostenible-16/
- Procuraduría General de Justicia Tamaulipas (s/d), IPH Manual de Usuario. (Información compartida a través de solicitud de información).
- Procuraduría General de Justicia Tamaulipas (s/d), SIIPPTAM Manual de Usuario.
- Procuraduría General de Justicia Tamaulipas (s/d), Sistema AV 27. (Información compartida a través de solicitud de información).
- Ríos Cázares, Alejandra (2013). *Memoria de Congreso. Sistema de Información de los Ministerios Públicos con Perspectiva de Género, Informe Nacional.* Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Secretaria de Gobernación, Poder Ejecutivo (2009). *Diario Oficial, Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

- Secretaria de Gobernación, Poder Ejecutivo (2009). Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- UNODC (2018). Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls. Vienna.

Anexo 1. Solicitud de información requisitada a las PGJ y FGJ del país

La información solicitada a las PGJ y FGJ consistió en un listado de documentos: manuales, lineamientos, procesos, estructura organizacional, división de tareas, procesamiento y análisis de la información estadística, por etapa del proceso de producción.

Como se mencionó dentro de este documento en el plan de trabajo con cada PGJ y FGJ se profundizará en el seguimiento de estas solicitudes con las dependencias que no compartieron información y con aquellas que hace falta complementarla.

Ejemplo de solicitud de información:

Con el objetivo de contar con evidencia documental para la comprensión de los procesos de producción estadística de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, se solicita la siguiente información documental, en caso de no contar con documentos formalizados al respecto, no es necesario generarlos, ya que los procesos se corroborarán en visitas in situ:

Etapas del proceso de producción estadística	Documentos
1. Planificación	• Normatividad que establezca la generación, procesamiento y análisis de información estadística de incidencia delictiva, así como sus objetivos y la relevancia para la generación de políticas públicas. • Normatividad que establece el envío de información al CNI del SESNSP. • Nomenclaturas, clasificación y conceptos.
2. Diseño	• Descripción de funciones de los servidores públicos adscritos a las áreas de estadística y de análisis o relacionadas con el proceso de producción de información. • Manual de procesos de la Dirección de análisis y del área de planeación y estadística de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California que incluya flujos de proceso. • Metodología de recolección de información, manuales, tutoriales, e informes acerca de información estadística delictiva.

Etapas del proceso de producción estadística	Documentos
	• Dictamen del Proceso de Estadística Delictiva. • Manual o descripción de procesos de intercambio de información con la Policía. • Metodología para el establecimiento de variables de análisis estadístico. • Marco conceptual de la estadística que se genera. • Diccionarios de variables para la lectura de carpetas de investigación iniciadas.
3. Construcción	• Instrumentos de recolección enviados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California a las Agencias del Ministerio Público. • Otros instrumentos internos utilizados para la concentración de información de las carpetas de investigación iniciadas. • Bases de datos (2015-2019). • Planes de capacitaciones para los funcionarios públicos encargados de actividades de recolección, análisis y procesamiento de datos. • Manual de usuarios del sistema informático.
4. Recolección	• Proceso de envío de información por parte de la Subprocuraduría, Fiscalías especializadas, Fiscalías desconcentradas y Agencias del Ministerio Público a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (Acuerdos de interoperabilidad). • Detalles del área y el personal asignado como enlace en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California ante las Agencias del Ministerio Público.
5. Procesamiento	• Descripción del proceso para la validación de bases de datos y control de calidad.

6. Análisis	• Informes generados con la información recopilada:
	  ○ Incidencia delictiva
	  ○ Informes temáticos
	  ○ Informes generados por solicitud de autoridades o para difusión pública
	  ○ Otros informes generados para uso interno
	  ○ Porcentaje de avance en operación
	  ○ Tasa de variación anual de operatividad alcanzada en la procuración de justicia
	  ○ Porcentaje de acciones realizadas
	  ○ Tasa de variación anual de oficios cumplidos
	  ○ Tasa de variación anual de dictámenes periciales cumplidos
	  ○ Porcentaje de audiencias con intervención

Etapas del proceso de producción estadística	Documentos
	○ Tasa de variación anual de carpetas de investigación resultas ○ Porcentaje de elementos operativos capacitados ○ Porcentaje de avance en remodelación y modernización de las áreas administrativas y SEMEFO ○ Porcentaje de cobertura vehicular ○ Tasa de variación de avance tecnológico
7. Difusión	• Descripción del mecanismo de envío de la información estadística al CNI del SESNSP. • Lineamientos y Metodología de Evaluación de las obligaciones de transparencia que deben publicar en sus portales de internet y en la plataforma Nacional de transparencia los Sujetos Obligados. • Documento que describa la interoperabilidad interna y externa de la información concentrada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California. • Vínculos de internet con información estadística de incidencia delictiva con acceso público. • Difusión de información pública, programas y transparencia. • Manuales de usuarios para la consulta de información pública en los portales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California (datos, metadatos, boletines, etc.).
8. Archivo	• Mecanismos de archivo y seguridad de la información generada durante el proceso de producción estadística.
9. Evaluación	• Resultados de evaluaciones de calidad internas y/o externas en caso de haber sido implementadas.

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro de Excelencia para
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE GOBIERNO,
SEGURIDAD PÚBLICA, VICTIMIZACIÓN Y JUSTICIA