

Comentarios al Plan de Acciones de Seguridad, Procuración de Justicia y Gobierno 2004- 2006, presentado por Andrés Manuel López Obrador el día 23 de febrero de 2004.

Arturo Arango Durán¹

Abstract

En este documento se hace una revisión crítica, paso a paso, del PLAN, iniciando con la definición de criterios, se revisan, forma enunciativa, los problemas que se tienen en la recolección de información, se sigue con la reducción de los índices delictivos, donde se propone una visión alternativa y un acercamiento totalmente distinto. Se prueba que la reducción no es tal, y que el punto de mira del gobierno no es el óptimo. Se hace una propuesta de sistema de información delictiva y se mencionan los principales problemas delictivos, que cada delegación tiene.

Introducción

El propósito anunciado de AMLO² para reducir en un 15 % la delincuencia, cada año, durante los próximos tres años es muy loable y, si no es un proyecto electorero, merece el apoyo de toda la sociedad, para lograrlo.

El objetivo general del plan de acciones, en realidad se traduce en dos apartados totalmente distintos. El primer objetivo general es el de “reforzar las políticas que permitan la reducción del índice delictivo de impacto social”. El segundo señalado es el de “afirmar la percepción ciudadana de que se esta actuando contra el crimen”.

Cabe señalar que estos objetivos reconocidos, no se derivan uno del otro, es decir, pueden “reforzarse” las políticas para reducir los índices delictivos y no por ello, la ciudadanía tendrá la percepción de que se esta actuando en ese sentido.

Prueba de ello se ofrece en el mismo Plan de Acciones, donde se señala que los índices delictivos bajaron³, en el tiempo que lleva la administración de AMLO, en un 19% con respecto de la administración Cárdenas- Robles, y en un 27% con respecto de la administración de Oscar Espinoza. Sin embargo, y a pesar de todo, la ciudadanía no percibe que las autoridades estén actuando contra la delincuencia.

El segundo objetivo no será tratado en este documento, en virtud que, cae en el campo de lo “subjetivo”, y puede ser manipulado, políticamente, a través de los medios, aún cuando no se tengan acciones concretas, o aunque se reduzca “oficialmente” la delincuencia, observado, esto último, a través de las Averiguaciones Previas Iniciadas (API). Así el propósito de este estudio será, el de analizar y proponer caminos para, en la medida de lo posible, y para, desde el particular punto de vista del autor, coadyuvar en la reducción los índices delictivos del Distrito Federal, en su conjunto.

¹ Investigador del Instituto Ciudadano de Estudios contra la Inseguridad A. C. (ICESI). Mantiene una página Web con estadísticas de seguridad pública y análisis interactivos en línea; la cual puede ser vista en: www.prodigyweb.net.mx/aarangod,

² : Plan, en la dirección en Internet <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/programassp.pdf>, consultado el día 24 de Febrero de 2004.

³ v. página 11 del Plan

Se deriva del propio “Plan⁴”, que la reducción que AMLO indica se refiere exclusivamente al índice oficial o registrado, y no a la cifra real de delitos que se comete. Así que éste análisis tomará en cuenta, exclusivamente a la cifra oficial de los delitos y no a la “cifra negra” o número de delitos que se cometen y que nunca llegan a conocimiento “oficial” de las autoridades. Sin embargo, al final de este documento se harán algunos comentarios al respecto.

La estructura del documento, será similar a la planteada en el PLAN, sin embargo, sólo se comentarán algunas partes y no la totalidad de dicho documento. Una vez realizadas estas aclaraciones, continuemos con el análisis.

Objetivos Específicos.

En este apartado resaltan, por su importancia, los planteados en la página 5 del Plan, a saber:

- Establecer un sistema de enlaces informáticos entre las áreas responsables: juzgados cívicos, ministerios públicos, policía preventiva, judicial y reclusorios, que articule las redes disponibles y construya una bodega digital de datos
- Definir criterios conceptuales y comunicación informática entre las dependencias
- Establecer la estructura del programa, el nivel de participación y desagregación
- Emitir los lineamientos de evaluación, seguimiento e indicadores de desempeño para ministerios públicos, comandantes de la policía judicial, agentes de sector y juzgados cívicos

El más importante de estos objetivos, y que debe ser el punto de partida, para realizar cualquier análisis no sólo posterior, sino de la información que, actualmente se tiene y se presenta, es el de la “definición de criterios conceptuales”, ya que, hasta el momento, dicha definición brilla por su ausencia, no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país; y por dicha indefinición de criterios y categorías conceptuales, no se ha podido, hasta el momento, establecer un sistema de información delictiva, que brinde información “oficial” oportuna, confiable, coherente y comparable.

El propósito de establecer un sistema de enlaces informáticos puede hacerse con o sin “definición de criterios conceptuales”; sin embargo, si éstos no existen, podrá haber mil sistemas similares cuya actividad sea improductiva, para el tema que nos ocupa. Recuérdese que en un “sistema” si entra basura, sale basura.

Antes de abordar la construcción de criterios y categorías conceptuales, hablemos un poco de la problemática que presentan las estadísticas oficiales que, en materia de seguridad pública y procuración y administración de justicia, presenta el Distrito Federal, ya que es, a partir de dicha problemática, que se puede avanzar en la homogeneización y estandarización de criterios.

⁴ v. páginas 7 a 9, del Plan.

Siguiendo⁵ este razonamiento, entonces, podemos listar en forma enunciativa y no limitativa, algunos problemas con los que se enfrentan las autoridades, no sólo del D. F., sino de nuestro país, al recopilar y registrar a los incidentes delictivos, los delitos y los delincuentes.

1. La información no se recolecta sistemáticamente. Existen organismos que no generan estadísticas de ninguna índole; por ejemplo, las policías conocidas como “judiciales o ministeriales”, “preventivas”, “auxiliares”, “bancarias” o “industriales” no producen información estadística de ningún tipo acerca de sus actividades, o la que producen es insuficiente, no comparable, y no cubre periodos calendario, entre otras. Las únicas instituciones que producen estadísticas de forma “mas o menos constante” son las Procuradurías Generales de Justicia y los Juzgados tanto del fuero común como del fuero federal.
2. Lo mismo sucede con las estadísticas de prisiones. Estas son incompletas, ineficientes y dependen del capricho de las autoridades. Así no se conoce cuántos delincuentes están en prisión, cuáles de ellos están sujetos a proceso y cuáles están sentenciados; los delitos que cometió cada uno de ellos, si son reincidentes o no; tiempo promedio de sentencia, grado de peligrosidad, nivel de educación, etc.
3. Existen delitos no reportados y delitos reportados y no registrados.
4. No se tiene ningún registro estadístico de la circunstancia en que se cometieron los delitos, ni de la forma en que tuvieron lugar. No se conocen las pérdidas materiales ni físicas, ni los daños que sufrieron las víctimas; tampoco se conocen los aspectos “ambientales” del delito⁶, etc.
5. No se cuenta con estadísticas que nos señalen el día y la hora, la localidad o colonia, ni la posición entre las calles en que ocurrió el delito y, menos aún de las autoridades que atendieron el aviso inicial.
6. Los delitos no se desagregan específicamente, sino que se toman en global. Como el homicidio, por ejemplo. Cada delito puede tener diversas variantes como homicidio por arma blanca, o arma de fuego; imprudencial, por accidente de vehículo, en riña, etc. Todavía se puede desagregar más, por ejemplo: homicidio en riña con presencia de alcohol y drogas, homicidio en riña por incidente de tránsito en la calle, frente a comercio, homicidio en riña con presencia de alcohol, en transporte público, por defensa de la honra, etc. El delito debe desagregarse lo más posible y ampliar la clasificación en forma tal que, se tengan posibilidades de realizar análisis más concretos.
7. La información que sobre averiguaciones previas se difunde, o bien utiliza promedios, o bien sólo se difunde información sobre el delito principal y no de los secundarios. Además de los criterios, cambiantes año con año, respecto de que publicar⁷.

⁵ La problemática aquí expuesta fue tomada, y modificada, de Arango Durán, Arturo, “Indicadores de Seguridad Pública. La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”. Artículo publicado en la página Web de la Universidad de California en San Diego, en la siguiente dirección en Internet: <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arango/>

⁶ por “ambientales” entendemos la ubicación en el tiempo y el espacio y si hubo alguna condición física, como zonas poco transitadas, oscuras, sin vigilancia, etc. que aumentarían la posibilidad de ser victimizado.

⁷ v. ilustración 4, en el apéndice, donde se muestran los criterios cambiantes de la información estadística que, año con año, se publica.

8. Existe sobrerrepresentación y subregistro de algunos delitos, como secuestro, robo, violencia familiar, fraude, etc.
9. No existe una clasificación homogénea y, en algunos casos, se realiza el registro de los delitos de forma discrecional. Es decir, existen problemas de definición y detección.
10. Existe una gran cantidad de delitos no denunciados, ya sea por falta de confianza en las autoridades, o por considerar que no tiene sentido hacerlo, por la ineficiencia de éstas, o bien por el tiempo que se pierde al presentarse a denunciar.
11. Algunas instituciones desalientan la denuncia, al tratar como delincuente al denunciante; o al ponerle trabas, como lentitud de peritajes, tardanza en exámenes médicos, “tortuguismo” de los agentes, etc.
12. No se tienen estadísticas de la actuación de las autoridades, tales como el número de averiguaciones puestas en reserva, en trámite o consulta y los tiempos de respuesta; tampoco se conoce el número de averiguaciones que se mandan al archivo por prescripción, todas estas, por agencia, agente, delito o delitos, etc.
13. No se tiene alguna estadística acerca de la actuación de la Policía Judicial o Ministerial. No se sabe cuantas órdenes de aprehensión se reciben, por cuantas personas en cada orden, por que delitos se giran las órdenes, si éstas se cumplen total o parcialmente, el tiempo de respuesta, entre que se recibe la orden y se cumple ésta, que agente o grupo de agentes es el que las cumple, cuales agentes o grupos son más eficientes, etc.
14. No se conoce nada acerca de la víctima, como edad, sexo, ingreso, empleo, etc. La víctima no existe para el “sistema de estadísticas” de nuestro país.
15. No se cuenta con estadísticas acerca de delitos cometidos por ex convictos.
16. No se sabe nada de la relación entre la víctima y el victimario.
17. No se conoce si el delito fue realizado intramuros –en el interior de casa habitación o negocio-, o en la vía pública.
18. No se cuenta con información estadística de la propia institución, como es personal, asignaciones, turnos, equipamiento, zonas de patrullaje, etc, ni las que tienen que ver con el gasto. Es decir, qué se gastó y cómo, en qué programas, gasto semanal, mensual y anual de consumos de combustible, compra de uniformes, reparación de patrullas, etc.
19. No se tiene ninguna información que permita hacer un seguimiento de los delincuentes “seriales”, por lo que es, a veces imposible, ligar a determinado delincuente con una serie de eventos delictivos.
20. Y, por último, y no por ello menos importante: cada institución de seguridad pública maneja sus propios controles y criterios, de tal forma que existen números y claves distintas para cada incidente delictivo y por ello, para cada delincuente, de tal forma que, es imposible, no sólo reconstruir la historia “oficial” del incidente y delincuente, sino la comparabilidad entre la diferente información. Un caso típico de esta situación es el reporte que hacen las procuradurías de justicia

de los estados y/o las policías judiciales o ministeriales, respecto de las averiguaciones previas consignadas con detenido y las órdenes de aprehensión cumplidas, las cuales nunca empatan con la estadística de los presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primeras instancia del fuero común.

Respeto del punto 20, podemos ampliar, señalando que, es un craso error, el que no se contemple una clave de identificación única para cada incidente y los delincuentes relacionados con dicho incidente. Así, encontramos que, en el “sistema” existe un número de parte de novedades, un número, distinto al anterior, de averiguación previa; UN TERCER NÚMERO DEL PROCESO PENAL, distinto de los dos primeros, Un ¡cuarto número!, en caso de la promoción de recursos ordinarios, un quinto número, si se promueve un juicio de amparo, otro número cuando el “sentenciado” ingresa al penal, etc. Cabe señalar que éstos no son todos los números que se manejan en el “sistema”; si profundizamos un poco más encontraremos números distintos, en los oficios de dictámenes periciales, de órdenes de aprehensión, presentación o comparecencia, etc.

Estos son “muchos números” para identificar a una misma persona, que propician desorden y confusión y que impiden que haya control, ya no, sobre las estadísticas, sino sobre los procesos seguidos y, a veces, “olvidados” en el “Sistema de Justicia” que padece nuestro país. De esto se deriva que la estadística oficial refleje el desorden que dicho proceso asistemático, aquí relatado, propicia.

Por todo lo anterior, podemos decir que, la estadística de seguridad pública, no sólo en el Distrito Federal, sino en todo el país, no es confiable, ya que carece de sistematización, en virtud que, el problema de seguridad pública no era considerado grave. Es decir, que el proceso de generación de estadísticas, está viciado de origen; por ello, se podría rechazar la “objetividad” que puedan presentar las estadísticas, y señalar que no son validas ni confiables. Y, así, todo análisis, conclusión y decisión tomada a partir de dichas estadísticas, no serán útiles.

Sin embargo, podemos señalar que, a pesar de todos las deficiencias que las estadísticas oficiales presentan, éstas **significan un importante punto de partida**, para el tema que nos ocupa; y es, a partir de éstas, que se puede empezar a construir el marco de referencia, que contemple la definición de criterios conceptuales, propuesta por AMLO, en tal forma que, una vez definidos estos criterios y aplicados en un sistema coherente, la información, nos indique las debilidades y fortalezas de todo el Sistema de Justicia.

Es imposible enfrentar eficazmente la delincuencia, si no se cuenta con información detallada y confiable sobre su volumen, composición y tendencias. Para ello se hace necesario analizar detenidamente los datos disponibles sobre ésta, que han llegado a conocimiento de las autoridades para evaluar la situación “oficial” en que se encuentra la criminalidad, y la actuación de las autoridades, para, de esa manera, estar en posibilidad de precisar los pasos siguientes. Con la información que se tiene hasta el momento encontramos que en general los datos son incongruentes, incompletos, inconfirmables y en ocasiones contradictorios.

La realidad descubierta no deja sino una sola opción: es necesario empezar desde el primer paso y crear un sistema de recopilación, manejo y análisis de la información delictiva. Lo que se requiere es un S.I.D., según suele llamarse a los sistemas de información delictiva.

Mientras la sociedad, a partir de la acción de las autoridades, no tenga un S.I.D. público, ésta no podrá saber si la delincuencia es mucha o poca, si está creciendo o no, si las acciones oficiales, son eficaces o tienen el efecto contrario, si los índices de impunidad son altos o bajos. *Sin un S.I.D., la lucha de las autoridades en contra de la criminalidad es en todo comparable a pilotear un avión sin instrumentos, a ciegas y sin saber a donde quiere llegarse, y la sociedad esta más a ciegas, que las propias autoridades.*

Como bien señala Ruiz Harrell⁸ “...El propósito central de u programa de seguridad pública es abatir la delincuencia. El programa se elabora para eso: para sugerir vías de acción, tácticas y estrategias para frenar el crecimiento del crimen y reducir su incidencia... No puede hacerse nada de esto ni no se cumple una condición insalvable: estudiar y conocer el crimen. Y no digo ver los noticieros o leer la nota roja. Digo estudiarlo en la realidad social, donde ocurre. El paso es inevitable: si no se sabe de que tamaño es el sapo –y cuanto brinca, y donde vive, y como se reproduce- no podrá decidirse la dimensión, fuerza y trayectoria de la pedrada”

Por ello, sobra decir que, es a partir de un adecuado y coherente Sistema de Información Delictiva (SID), que se podrá cumplir con cada uno de los objetivos específicos, aquí comentados y, en particular, el que tiene que ver con la emisión de lineamientos de evaluación, seguimiento e indicadores de desempeño. Con un SID se podrá evaluar, no sólo a ministerios públicos ni a los funcionarios señalados en el PLAN, sino que se podrá evaluar, por la sociedad en su conjunto, la actividad gubernamental, respecto de la seguridad pública y su desempeño.

Por lo tanto, es a partir de la construcción de este marco de referencia, que podremos, ahora si, distinguir y proponer los caminos a seguir, tanto en el perfeccionamiento del sistema, como en la propuesta y puesta en marcha de “políticas que permitan la reducción del índice delictivo (global y no sólo) de impacto social”, así como de *atención a las víctimas y reparación del daño*, el cual es un tema olvidado, por AMLO, en el PLAN.

Otro tema que no se ve en el PLAN, es el que tiene que ver con la cifra negra. Se habla, si, de “encuestas sobre desempeño de la policía preventiva para medir el grado de aceptación o rechazo a su labor”, pero no de encuestas para saber si la incidencia medida a partir de las Averiguaciones Previas Iniciadas con base en el reporte de los ministerios públicos, es adecuado. AMLO considera que dicho reporte es suficiente.

Sin embargo el INEGI, al hablar sobre el tema de la estadística oficial, menciona la importancia que tiene la cifra negra y presenta el siguiente diagrama

⁸ Criminólogo y articulista del periódico “Reforma”

La Estadística sobre Delincuencia

CIFRA REAL		
CIFRA OCULTA (Personas y sus delitos no denunciados)	CIFRA OFICIAL (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias)	
	CIFRA APARENTE (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas del Ministerio Público)	CIFRA LEGAL (Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal)

En dicho diagrama, se señala que la cifra real de la delincuencia, esta compuesta de la cifra oculta y de la cifra oficial. A este respecto, AMLO no señala nada. ¿Qué se espera hacer, para encontrar la cifra negra, y con ello, acercarse, a la cifra real? Si es que se “olvido” tener este tema en el PLAN, ¿existirá voluntad, traducida en presupuesto y búsqueda de participación de la sociedad civil, para realizar encuestas de victimización? O se pretenderá, en su momento, que dichas encuestas sean realizadas por las mismas autoridades.

A partir de este punto, la pregunta obligada es: ¿A partir de que categorías integradoras se desarrollará la definición de dichos criterios conceptuales?

Categorías Integradoras.

En virtud de que la información con que se cuenta actualmente no es del todo confiable, podemos señalar que cualquier análisis que intente realizarse, tomando como base a dicha información, no será eficaz del todo; sin embargo, puede considerarse un buen punto de partida para identificar debilidades y fortalezas; sobre todo al considerar que es con esta información “estadística”, con la que se toman decisiones de gasto y operación, y se elaboró el actual PLAN en discusión, por este documento.

Por ello, podemos afirmar que, no sólo en el D. F., sino en todo el país, la producción de estadísticas delictivas tiene poca cobertura, aplicación de métodos obsoletos, duplicación de funciones y atrasos importantes en la elaboración y difusión de éstas⁹. En nuestro país, se ha puesto poca atención a la recolección, captura, sistematización y distribución de estadísticas delictivas, por lo que se utilizó como base a las existentes, no sólo para la elaboración del PLAN, sino para la toma rutinaria, de decisiones de gasto y presupuesto¹⁰.

Por ello, es fundamental que las estadísticas sean tan exactas como sea posible, y representativas del fenómeno que se pretende explicar. ¿Cómo podemos estar seguros, que las estadísticas de seguridad pública reflejan la realidad? El que esto no suceda, tiene serias

⁹ Arango. Ob. Cit. pp. 24 y 25

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

implicaciones, ya que las decisiones tomadas con dicha estadística, se encuentran distorsionadas y los análisis que puedan realizarse no tendrán sentido.

Es universalmente aceptado, que los datos adecuados, son esenciales para efectuar estudios acerca del carácter de la situación que muestra el fenómeno delictivo para estimar su impacto en el desarrollo social y económico. Por ello, puede decirse que, la generación de estadísticas delictivas adecuadas, tiene dos propósitos:

1. servir de base para la formulación de políticas estatales; y
2. auxiliar en la evaluación de las consecuencias e impactos de tales políticas.

Puede señalarse, que los datos crudos logran indicar la dirección aproximada y la magnitud de cambio del fenómeno delictivo, considerando diversos periodos de tiempo. Pero evaluar los factores sociales, económicos y culturales que preparan el cambio de dicho fenómeno o crean barreras a él, requieren instrumentos de medición más sensibles.

En virtud de lo anterior, se hace necesaria la construcción de un SID organizado sobre bases científicas. Las estadísticas, pueden y deben utilizarse como una herramienta, que permita realizar una investigación general.

Por ello, el esfuerzo principal¹¹ del Gobierno del Distrito Federal a este respecto, ha de centrarse en:

Desarrollar una política permanente de formulación y gestión de la Seguridad Pública, que incluya la evaluación con calidad.

Desarrollar actividades que mejoren el registro y análisis de las demandas ciudadanas.

Lograr que la información recabada, apoye la toma de decisiones de las autoridades encargadas del combate a la delincuencia

Esto nos lleva a establecer los componentes o categorías integradoras principales –en sentido enunciativo y no limitativo-, que un sistema de seguridad pública debe contener.

Tabla 1. Categorías integradoras del sistema de seguridad pública

Atención a la Ciudadanía Servicios de Urgencia	Prevención de la Delincuencia	Procuración de Justicia	Administración de Justicia
Corrección o cumplimiento de penas	Legislación criminal	Naturaleza del crimen o criminalística	Investigación y desarrollo criminal
Organismos de Derechos Humanos	Participación de la comunidad	Empresas de Seguridad Privada	Ejército Mexicano
Encuestas de victimización	Encuestas de Auto confesión	Cartografía delictiva	Organizaciones no gubernamentales
Servicios de Salud y Registro Civil			

¹¹ Arango Durán, Arturo. Ob. Cit., p. 60 y ss.

Es, a partir de estas categorías integradoras, que puede y debe plantearse un nuevo esquema de recolección de información, en forma tal, que se atienda el **propósito principal de todo el Sistema de Justicia: disminuir o controlar la delincuencia y garantizar a la víctima, la reparación del daño.**

Volveremos más adelante sobre este punto.

Principales Delitos

El PLAN enumera, en las páginas 8 y 9, los principales delitos, poniendo en primer lugar al homicidio doloso; y en su página 11 nos “ilustra”, acerca de los logros de la administración de AMLO, utilizando variaciones porcentuales sobre el total de denuncias (datos brutos) y promedios diarios, sobre estos datos.

Respecto a esto, se puede comentar que, las comparaciones realizadas no son del todo confiables, y que pueden adoptarse puntos de vista diferentes, que nos muestran una realidad distinta. Inicialmente, podemos señalar que la comparación entre promedios, realizados sobre datos brutos, es “atípica” en el mundo de la investigación científica criminológica.

Todo criminólogo sabe que el tomar la población, tal cual, -en datos brutos-, no implica nada en términos de delincuencia, ya que, como es lógico, y puede observarse en la práctica, mientras más población tiene una localidad, mayor será el número de delitos que allí se cometen.

Por eso, desde hace muchos años, existe la convención, en cualquier lugar del mundo, de utilizar a la población de una localidad considerando al número de delitos, que en esa localidad, se denuncian y dividiendo entre el número de habitantes que residen en la localidad en cuestión. Como el resultado de esta sencilla operación es muy pequeño, se multiplica por cien mil personas, de tal forma que, la cifra resultante nos indica la probabilidad que existe en esa localidad en particular, de que una persona sea víctima de un delito y que, además, dicha persona denuncie el ilícito.

Esta última salvedad es importante: en virtud que es casi imposible conocer cuantos delitos se cometen, ya que no todos se denuncian o inclusive hay delitos que se cometen y no se conocen; se utiliza la cifra oficial, en conjunto con los datos arrojados por encuestas de victimización y encuestas de autoconfesión, con objeto de acercarse a la cifra real de delitos cometidos. El sólo tomar a los datos brutos, a secas, induce a emplear recursos escasos, de una manera ineficiente, ya que se asignan más recursos a zonas que, tal vez, tengan mayor número de delitos, pero no porque sean las más peligrosas, como parece ser el caso del PLAN.

Sin embargo, y ya que el PLAN, ser realizó, aparentemente, con datos brutos, se realizará un ejercicio con ellos, con una ligera variación a la del PLAN. En lugar de tomar promedios entre tres administraciones distintas, se piensa que, una mejor aproximación es la de tomar el último año de la administración de Rosario Robles y compararla con la actuación de AMLO. Si realizamos este ejercicio, se encontrará que las reducciones señaladas por AMLO (en datos brutos), en el PLAN, no son tales.

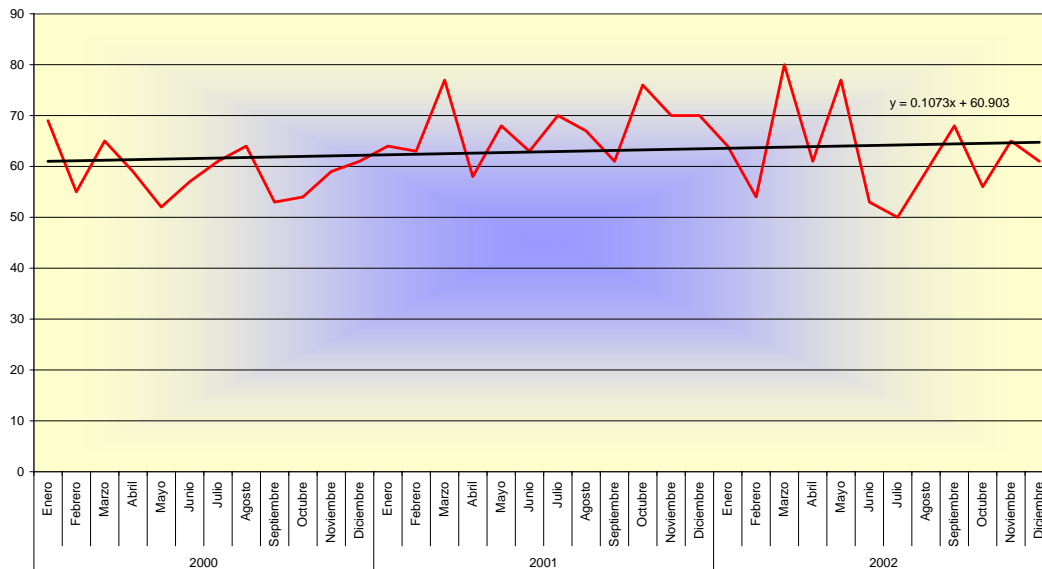
Como un simple ejemplo, consideremos el delito de homicidio doloso, para los años 2001 y 2002, de la administración de AMLO vs. el año 2000 de la administración de Rosario Robles.

Una vez realizado este ejercicio, cuyos resultados se muestran en la gráfica 1, se encontró que, la tendencia lineal, para dicho delito, va ligeramente en aumento en los años 2001 y 2002, para los que se tiene información, comparándolos contra el año 2000, ultimo de la administración de Robles.

Si se realiza el ejercicio para cada delito de los señalados en el PLAN, se encontrará que las variaciones, así comparadas, no son estadísticamente significativas y que se esta olvidando, además, las variaciones temporales. Es decir, que dichas reducciones en el índice delictivo, y señaladas en el PLAN, se están realizando:

- a) Sobre datos brutos,
- b) Consideran periodos de tiempo difícilmente comparables entre si;
- c) No toman en cuenta a los patrones temporales,
- d) No consideran comparativos contra alguna otra entidad similar o contra todo el país, con objeto de saber si las tendencias a la baja, señaladas en el PLAN, corresponden a una tendencia global nacional, o es privativa del Distrito Federal y, por ultimo,
- e) provocan confusión entre la ciudadanía

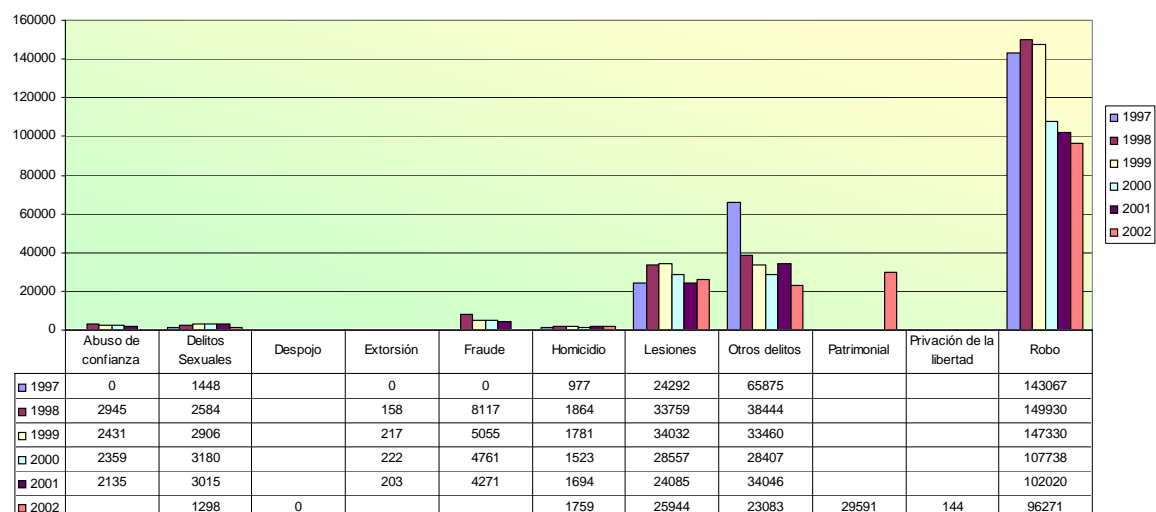
Gráfica 1. D. F. API por el delito de homicidio doloso. Enero 2000- Diciembre 2002. Datos brutos



Sin embargo, y con ánimo propositivo, se intentará responder la pregunta planteada, y derivada de una “interpretación de las gráficas”, donde se planea una meta de 15 % de reducción del índice delictivo de los principales delitos por año.

Iniciemos el análisis en forma descriptiva. Para ello, tenemos la siguiente información, que nos muestra el número de Averiguaciones Previas Iniciadas (API) según los diferentes delitos por los que se iniciaron.

Ilustración 1. Distrito Federal: Averiguaciones Previas iniciadas y delitos por los que se iniciaron. 1997-2002. Datos brutos



Fuente: Sistema de Información Delictiva¹²

En virtud que, de acuerdo con la información estadística disponible, la relación entre delitos denunciados y API es de casi 1 a 1, se considerarán éstos dos como sinónimos, por lo que se utilizará uno u otro concepto, en forma indistinta, en este documento.

En la Ilustración 1, se observa claramente que, en el periodo 1997 a 2001, son dos los rubros que en conjunto, representan el 75.78 % de los delitos conocidos oficialmente: robo (61.98%) y lesiones (13.80%). Considerando sólo al periodo de AMLO, 2001 a 2002, para el cual existen datos públicos, estos dos delitos representan el 69.3%; donde el robo, por si solo, significa el 55.3 % de las causas de inicio de las API.

¹² La fuente de todos los datos, gráficas y cuadros mostrados en este documento es el Sistema de Información Delictiva: La Estadística de Seguridad Pública en México, realizado por Arturo Arango Durán y Cristina Lara Medina, coeditado por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y el Centro de Estudios Mexico- Estados Unidos, de la Universidad de California en San Diego, en el marco del proyecto "Reforming the Administration of Justice in Mexico". Dicha investigación contiene una recopilación estadística de datos de seguridad y orden público, de diversas fuentes como son el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, El Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, los Informes de Gobierno tanto federal, como de cada entidad federativa, las Procuradurías Generales de Justicia de cada entidad y del Distrito Federal, etc. Por este motivo, ya no se mencionará la fuente. Para los interesados en el tema, existe una publicación con algunos resultados preliminares en la página www.prodigyweb.net.mx/aarangod la cual mantienen varios profesores del mismo INACIPE.

Tabla 2. Averiguaciones Previas iniciadas y delitos por los que se iniciaron. 1997- 2002. Estructura Porcentual, con respecto al total de cada año, y total general por delito

Delito	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total general
Abuso de confianza		1.24%	1.07%	1.33%	1.25%		0.80%
Delitos Sexuales	0.61%	1.09%	1.28%	1.80%	1.76%	0.73%	1.18%
Despojo							
Extorsión		0.07%	0.10%	0.13%	0.12%		0.07%
Fraude		3.41%	2.22%	2.69%	2.49%		1.81%
Homicidio	0.41%	0.78%	0.78%	0.86%	0.99%	0.99%	0.78%
Lesiones	10.31%	14.20%	14.98%	16.16%	14.05%	14.57%	13.91%
Otros delitos	27.95%	16.17%	14.73%	16.07%	19.86%	12.96%	18.20%
Patrimonial						16.62%	2.41%
Privación de la libertad						0.08%	0.01%
Robo	60.71%	63.05%	64.84%	60.96%	59.50%	54.06%	60.83%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

En general, en todo el periodo 1997- 2002, encontramos que el 77.15% de los delitos se da en los tres mencionados en el párrafo anterior (ver columna de total general de la tabla 1)

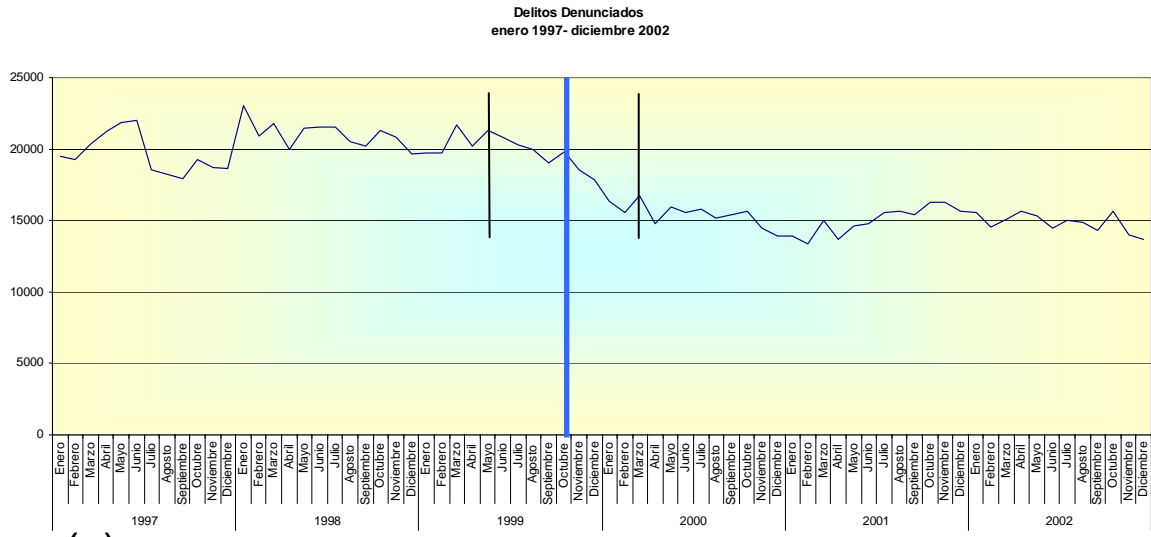
Por lo hasta aquí expuesto, se comprende que el esfuerzo y el programa de reducción vaya enfocado hacia estos tres delitos, sin descuidar, obviamente, a los otros que, si bien, no representan, estadísticamente una gran cantidad (menos del 2%, en cada uno de los casos), si representan grandes tragedias,; ya que nos referimos, entre otros, a los delitos sexuales, de homicidio, de privación de la libertad, etc., de los cuales, la recuperación emocional o patrimonial es la más dolorosa y difícil, cuando no, imposible.

Así, continuando con el análisis, en la gráfica 2, se muestra la tendencia que han seguido las API y sus delitos denunciados, en datos brutos (gráfica 2.a) y por cada 100 mil habitantes (gráfica 2.b).

Observando ambas gráficas, se puede señalar que, aparentemente existen dos series temporales: la primera que cubre el periodo enero 1997- octubre 1999 en donde, en promedio, se tenían, arriba de 20 mil denuncias o API por mes. Este hecho se muestra en la gráfica 2.a donde una línea vertical separa ambos periodos. Aunque puede señalarse que la tendencia “oficial” a la baja empieza, a esbozarse, desde el mes de mayo de 1999¹³; baja que, con excepción de octubre de 1999, se da, ininterrumpidamente, durante 10 meses, hasta el mes de marzo de 2000, donde se presenta un alza. Es a partir de este mes que se vuelven a dar alzas y bajas en forma, más o menos, aleatoria.

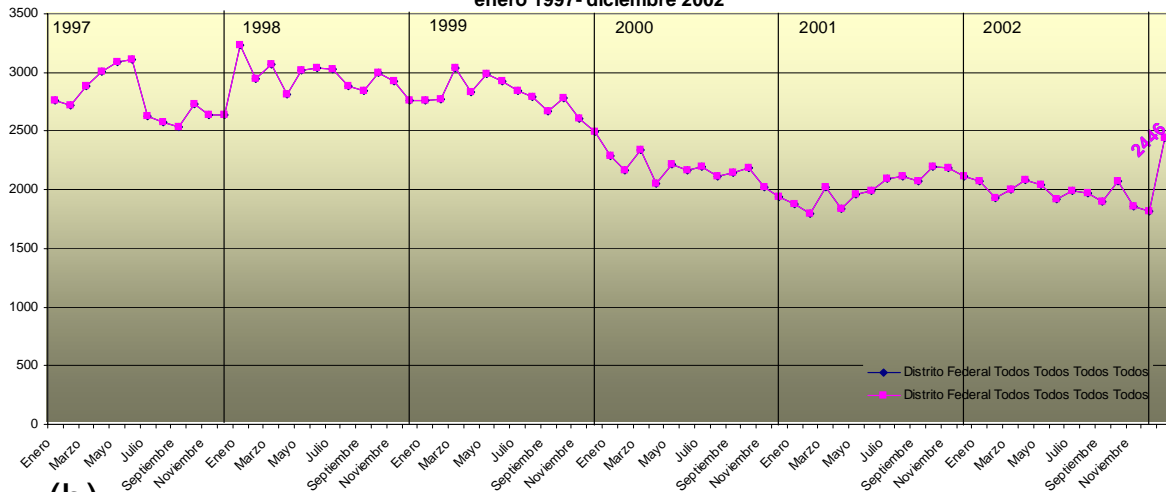
¹³ No se olvide que Cárdenas inicia su gestión en diciembre de 1998.

Gráfica 2. D. F. Delitos denunciados en datos brutos y por cada 100 mil habitantes. 1997- 2002



(a)

Delitos Denunciados por cada 100 mil habitantes enero 1997- diciembre 2002



(b)

Se podría decir que estos diez meses, mayo 1999- marzo 2000, periodo señalado en la gráfica 2.a con líneas verticales, delgadas y cortas, representan un “periodo de transición a la baja” (PTB). Antes del PTB, los delitos se mueven, alrededor y mayormente, por encima de las 20 mil denuncias por mes (20 329 denuncias o API en promedio en el periodo enero 1997- Octubre 1999). Después del PTB, y contando a partir del mes, aquí escogido, arbitrariamente, como punto de inflexión, se tiene un promedio de 15 267 denuncias o API por mes; por lo que se tiene marcada claramente esta segunda etapa, donde los delitos oficialmente conocidos, se mueven alrededor de la banda de los 15 mil delitos.

La gráfica 2.b. muestra la información de delitos o API por cada 100 mil habitantes. En dicha gráfica pueden verse, nuevamente marcados con claridad, ambos periodos. Sólo que ahora, el primer periodo se mueve por debajo de la banda de los 3 mil delitos denunciados por cada 100 mil habitantes (2 860 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, en promedio mensual), mientras que, en el segundo periodo, las API se mueven, ligeramente,

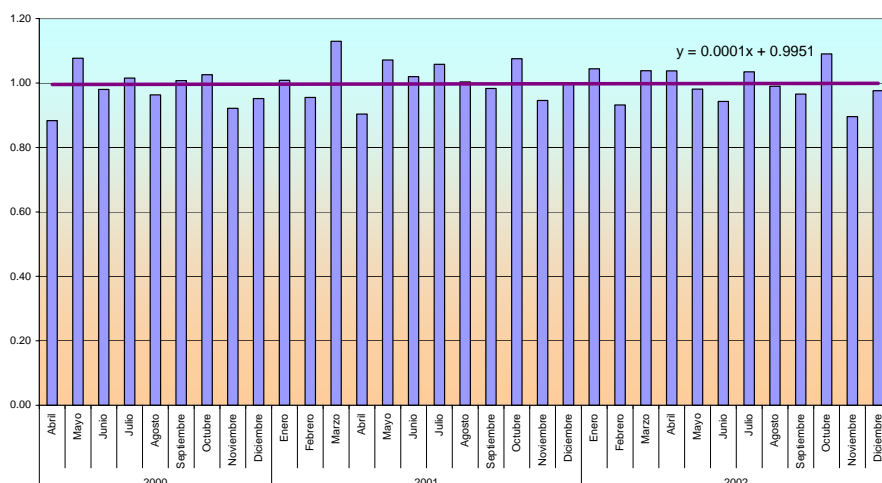
por encima de los 2 mil delitos denunciados por cada cien mil habitantes (2 075 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes, en promedio mensual).

“Oficialmente”, estas cifras nos indican que, en el segundo periodo, se logró bajar el número de API o delitos denunciados, ¡que no la delincuencia!, según nuestro leal saber y entender, en una fabulosa cantidad de 27.4 %., en los delitos denunciados por cada 100 mil habitantes.

Cabe señalar que más del 95% de esa disminución en el número de API se dio, durante el PTB. Es decir, que la reducción se presentó en tan sólo diez meses, mayo 1999- marzo 2000, señalados en la gráfica 2.b, y que correspondieron, políticamente, a la administración Cardenista.

Es decir, que una vez finalizado el PTB, los “esfuerzos” oficiales por disminuir, en el “segundo periodo” aún más el número de API totales, esto no ha sucedido. Si tomamos sólo al segundo periodo¹⁴, y obtenemos las tasas de crecimiento de un mes, con respecto del mes anterior, obtenemos la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Tasa de crecimiento de un mes con respecto al mes anterior, en el segundo periodo.

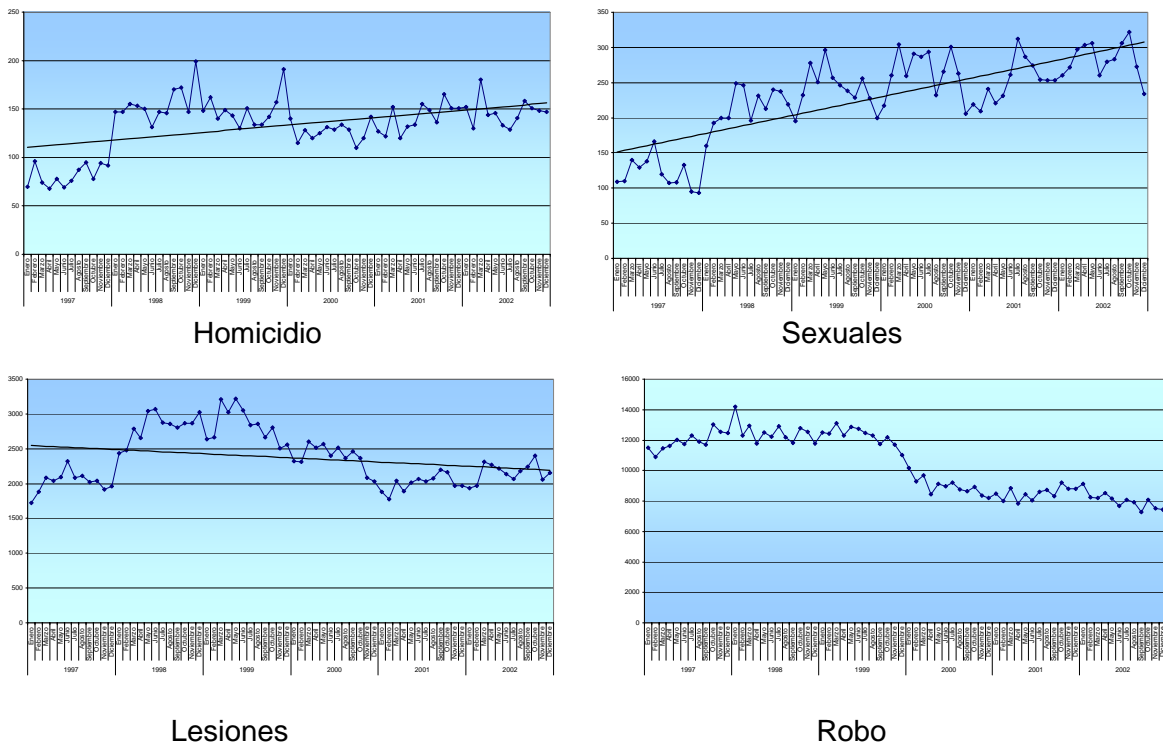


Esta gráfica 3, nos muestra la tasa o porcentaje de crecimiento de un mes con respecto al mes anterior, en el “segundo periodo” y encontramos que las disminuciones se compensan con los aumentos, de tal forma que, al agregar al gráfico en cuestión, una línea de tendencia, obtenida mediante un análisis de regresión lineal, y su correspondiente ecuación, encontramos que, la tendencia es la de mantenerse, en la misma banda de flotación de API.

Se puede realizar un análisis más exhaustivo, con objeto de intentar comprender, a partir de que delito es que se dan las disminuciones. Para eso se separan las API, según el delito por el que fueron iniciadas. En este documento consideramos, sólo, a los cuatro delitos mostrados en la gráfica 4.

¹⁴ Es decir, comparando a los dos años de AMLO para los que se tiene información, contra los últimos nueve meses de Robles. No se considera al año de Robles, en su conjunto, por las causas ya señaladas

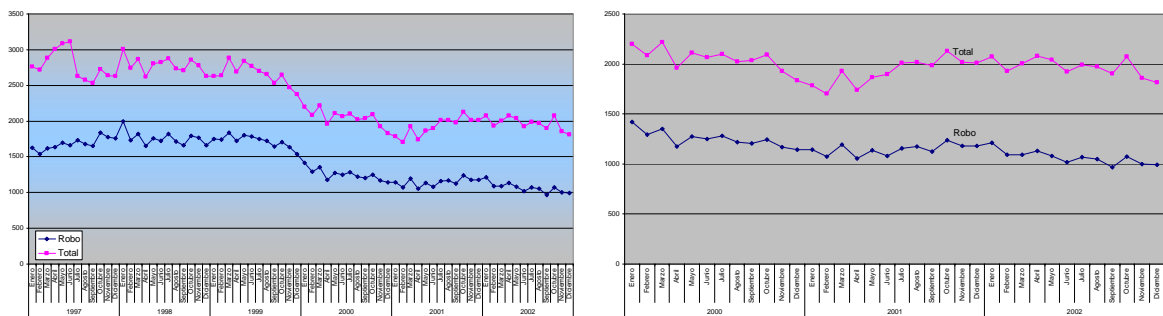
Gráfica 4. API del D. F. según los delitos denunciados de homicidio, sexuales, lesiones y robo. Datos brutos. Enero 1997- diciembre 2002.



Curiosamente, son los delitos de lesiones y robo, los que presentan un patrón similar al reseñado en la gráfica 2, y más aun, el delito o API de robo.

La gráfica 5, nos muestra las coincidencias existentes entre las API totales y las API por el delito de robo, las cuales se separan ligeramente en el “segundo periodo” lo que nos indica que las disminuciones en este renglón se deben básicamente a que se inician, cada vez, menos API por este tipo de delito.

Gráfica 5. API totales vs. API de robo, tomando dos periodos de comparación.



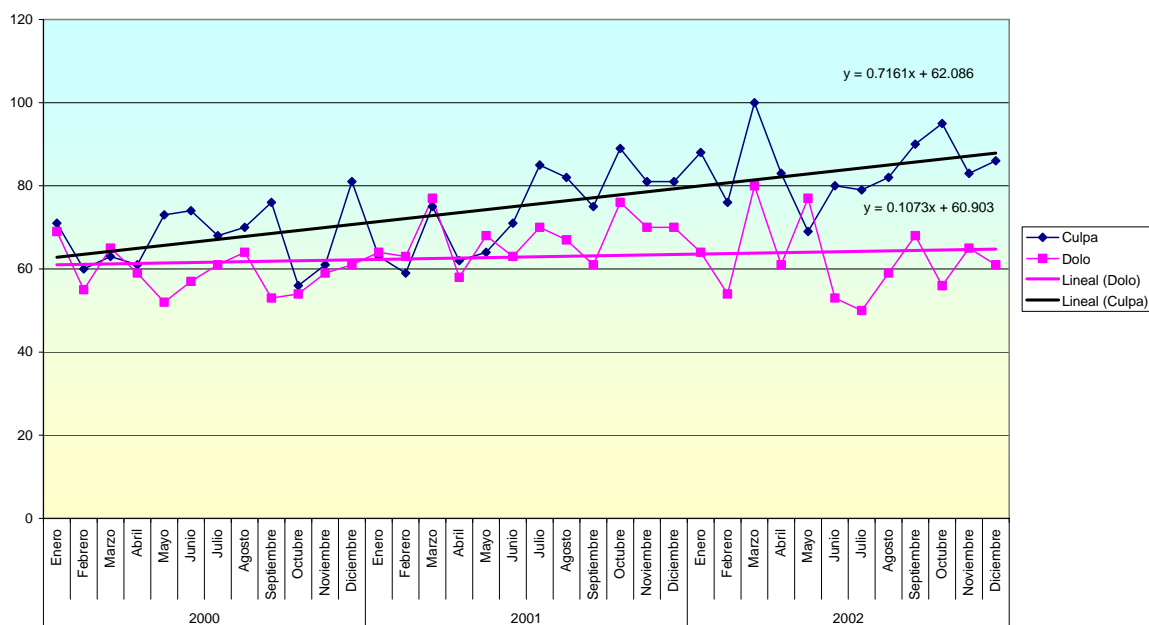
Este hecho, se manifiesta con mayor profundidad, a partir de abril de 2000, que es justamente cuando se inicia el segundo periodo. Es decir que se puede explicar la disminución, en el índice delictivo, por la denuncia, cada vez menor, del delito de robo; tal y como se muestra en la gráfica 5.

El “esfuerzo” de las autoridades para disminuir las API y con ello, la incidencia delictiva “oficial” se ha enfocado hacia el delito de robo. Tal vez esto se deba a que, en dicho delito, así como en el de lesiones, se requiere, “forzosamente” que exista parte acusadora y si, “casualmente” esta no se encuentra presente o se niega a “denunciar¹⁵ oficialmente” los hechos, entonces no existe forma de iniciar ninguna averiguación.

Como es más difícil “desmotivar” la denuncia en los casos de homicidio y sexuales, tal vez, sea por eso que, en estos casos, los patrones presentados por dichos delitos, sean totalmente distintos al “patrón general- robo- lesiones”; e incluso, para ambos delitos, al realizar un análisis de regresión lineal, se encuentra que la tendencia global es creciente; aun a pesar, de la “rara” disminución en los delitos sexuales, durante el año 2002. (Gráfica 4, homicidio y sexuales)

Se puede desagregar aún más el delito de homicidio, entre homicidio con dolo o con culpa, y tomando sólo del año 2000 al 2002, la tendencia es al alza, ligeramente, en el homicidio con dolo, y más pronunciada, en el homicidio con culpa.

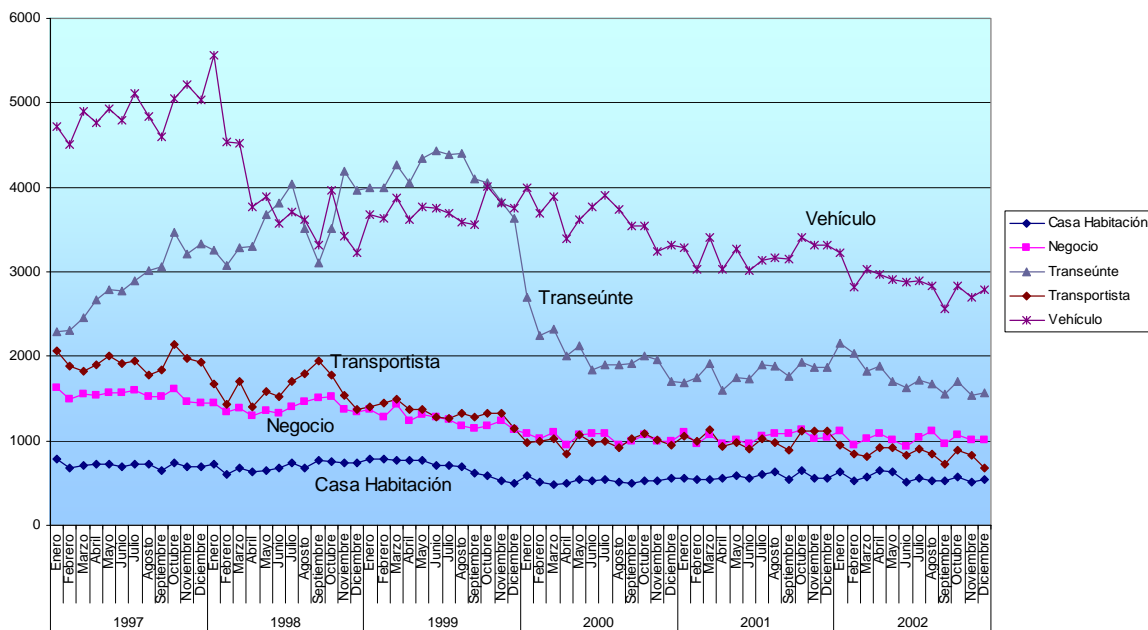
Gráfica 6. D. F. homicidio según dolo o culpa. Enero 2000- diciembre 2002. Datos Brutos.



En cuanto al delito de robo, si se desagrega según las modalidades principales, entonces observamos que, las denuncias de este tipo, que van a la baja son: robo de vehículo, robo a transeúnte y robo a transportista, mientras que las denuncias que se mantienen estables son las de robo a negocio y robo a casa habitación.

¹⁵ Quizá porque el Agente del Ministerio Público le hace saber que presentar oficialmente una denuncia por robo, independientemente del tiempo que se pierda en la Agencia, es inútil, ya que en la mayoría de los casos, es imposible que se recupere lo robado, así como, que es necesario comprobar con papeles, facturas o testigos la propiedad de lo robado. Por último, le informan del riesgo que se corre en caso de que se “compruebe falsedad en declaraciones” ya que se corre el riesgo de que, además de haber sido “victimizado” por la delincuencia, tenga que pasar cierto tiempo en prisión, por esa “falsedad”.

Gráfica 7. Delito de Robo, según las principales modalidades.



Con este análisis, se demuestra la futilidad de los promedios, presentados en el PLAN; y el gran beneficio que puede obtenerse, si se presentarán a la ciudadanía datos “oficiales” con mayor profundidad, de forma tal que se pudiera desarrollar un mejor análisis. Asimismo se ve la conveniencia de realizar encuestas de victimización para tener un mejor panorama de la cifra real de la delincuencia. Las cifras oficiales, por si solas, no bastan.

Sobra decir que no existe, de manera pública, información sobre detenciones, remisiones, puestas a disposición, personal, etc.

Diversas Acciones

A partir de aquí se detallarán, en sus aspectos más importantes, todas y cada una de las diversas acciones detalladas en el PLAN.

Por lo hasta aquí expuesto, las acciones referentes a la reducción del índice delictivo, detalladas en la página 13 del PLAN, si bien, son loables, no son del todo claras. Es decir que, evaluar las acciones de aumentar 20% las detenciones en principales delitos, implica PROPORCIONAR INFORMACION DE CUANTAS DETENCIONES SE REALIZAN AHORA, HOY; CUANTAS DETENCIONES SE REALIZARON AYER –AL MENOS EN EL PERIODO 1993 A 2004, mostrado en el PLAN, y cuantas detenciones se van dando, por lo menos semana a semana, mes a mes, de aquí al fin del periodo contemplado por el PLAN.

Obviamente, la información anterior debe contar con el nivel máximo posible, de desagregación, así se esperaría saber, detenciones por delito, lugar y fecha de las detenciones, edad y sexo de los detenidos, en cuántas se declara el no ejercicio de la acción penal; y en cuántas de estas detenciones se consigna la API.

Nuevamente, estos dos últimos procesos, necesitan desagregación, es decir, la confirmación o no del delito denunciado, la acumulación de otros delitos encontrados durante la investigación y, finalmente, por qué delitos se consigna la API. Ya en la etapa del proceso penal, se necesita saber, en cuántas de esas averiguaciones previas consignadas, el juez de la causa, dicta la devolución por mala integración de la AP. Nuevamente, en este último caso, se requiere desagregación.

Tocante a la conformación de las fuerzas de reacción, el PLAN no detalla si es más económico¹⁶ “reaccionar” o prevenir, sobre todo, cuando la ciudadanía ha visto y padecido demasiadas reacciones, que al final tienen un costo social, muy alto, pero no ha “percibido” que se reduzca la delincuencia.

Respecto de la información de la página 14 del PLAN, acerca de los 20 sectores con mayor concentración de delitos, encontramos que se manejó en datos brutos, y no en tasas por cien mil habitantes, por lo que no hay mayores comentarios.

En la página 15 del PLAN, se menciona la creación de siete unidades de protección ciudadana con apoyo de las Delegaciones Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Tlalpan. Sin embargo, como se probará más adelante, las 5 delegaciones más conflictivas, en relación con el número de habitantes, son: Cuauhtemoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Coyoacán. Iztapalapa se encuentra en el doceavo lugar, Gustavo A. Madero en octavo y Tlalpan en la posición once. Esta bien que se creen unidades de protección, pero tal vez sería mejor empezar por el principio, en los sitios más riesgosos, desde el punto de vista poblacional; y, gradualmente, abarcar a toda la población.

Para conocer el desempeño de las “acciones y procedimientos de operación cotidiana” se requiere que funcione un sistema estadístico eficiente. Con ello, se podrá evaluar toda la acción y el PLAN aquí propuesto. Sin este sistema, esta evaluación será imposible.

Respecto de los requerimientos que se exigen a la PGJDF, se exige que ésta aumente las consignaciones de AP “sin detenido” en 20%. **¿Y? ¿A dónde nos lleva eso?** ¿Harán que baje la delincuencia al consignar API sin detenido? Lo dudamos. Consideramos que la única forma de reducir la delincuencia es haciendo que la pena llegue a más delincuentes, en conjunto con otras acciones de carácter social, así como de prevención, que no de “reacción de ninguna fuerza”, cualesquiera que sea el tamaño que dicha fuerza tenga.

Observemos unos datos que nos aproximen a conocer el desempeño de las “acciones y procedimientos de operación cotidiana”:

¹⁶ De hecho, no existe, en el PLAN, forma de saber de dónde y cómo se van a obtener los recursos. Qué acciones se cancelan, cuáles se reducen, etc.

Tabla 3. Principales indicadores de Seguridad Pública¹⁷. 1994- 2000

entidad		Distrito Federal							
Suma de Datos2		año							
fuero	Averiguaciones	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fuero Común	(1) Posibles hechos delictivos denunciados				235659	237801	227212	176747	171469
	(2) Averiguaciones Previas iniciadas	148960	201136	245842		237801	227212	182455	
	(3) AP Consignada	17682	19801	22224	23063	25706	29954	35861	
	(4) AP consignada sin detenido	11812	12570	12472	13900	16093	20993	27484	
	(5) AP consignada con detenido	5870	7231	9752	9163	9613	8961	8377	
	(6) Presunto delincuente registrado	10932	13537	15461	15488	16228	18340	17591	
	(7) Delincuente Sentenciado	11556	10955	12634	14248	14468	14789	14862	
	(3) AP Consignada	11.9%	9.8%	9.0%	9.8%	10.8%	13.2%	20.3%	
	(4) AP consignada sin detenido	7.9%	6.2%	5.1%	5.9%	6.8%	9.2%	15.5%	
	(5) AP consignada con detenido	3.9%	3.6%	4.0%	3.9%	4.0%	3.9%	4.7%	
	(6) Presunto delincuente registrado	7.3%	6.7%	6.3%	6.6%	6.8%	8.1%	10.0%	
	(7) Delincuente Sentenciado	7.8%	5.4%	5.1%	6.0%	6.1%	6.5%	8.4%	

De acuerdo con la información de esta última tabla, encontramos que el número de averiguaciones previas consignadas ha ido en constante aumento, pero la desventura es que al desagregar la consignación con detenido y sin detenido, vemos que el aumento en la consignación se debe, justamente al segundo caso, es decir consignación sin detenido.

Los datos también nos indican que, cada averiguación previa consignada con detenido, (APCD) se consigna con casi dos detenidos en promedio (1.8 detenidos por cada APCD).

Sin embargo, lo que importa, que la pena llegue a más delincuentes, es decir, la consignación con detenido, se ha mantenido en promedio, alrededor del 4.0 %, con ligeras variaciones aleatorias, estadísticamente insignificantes. Esto significa que de cada 100 averiguaciones previas que se inician, alrededor de 4, se consignan con detenido. Ya se podrá aumentar la consignación sin detenido, no al 20% sino al 40%, o a más.

El siguiente requerimiento de aumentar al 70%, las consignaciones por robo, si es destacable. **Pero cuidado.** No se pide aumentar las consignaciones de API con detenido por el delito de robo. ¡NO!. Se pide solamente aumentar las consignaciones al 70 %. Por lo que suponemos que se hará una mezcla de estas, entre las consignadas con o sin detenido. Esto ya se verá, si es que las autoridades hacen pública la información estadística al respecto.

Sin embargo, este propósito presenta cierta ambigüedad, dado que puede interpretarse de dos formas: la primera sería que, de las API, se consigne al 70% de éstas. Al respecto se puede señalar que existen datos de API por robo en el 2001 y de presuntos delincuentes registrados, ante los juzgados de primera instancia del fuero común (PDRFC), por el delito de robo, para el mismo año¹⁸. Así podemos señalar que, en dicho año, se iniciaron 102 020 averiguaciones por dicho delito. Así, bajo esta interpretación, el propósito sería consignar a más de 70 mil averiguaciones previas, propósito muy ambicioso, pero, en la realidad, lo vemos muy difícil de cumplir, con los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos con que se dispone.

La segunda interpretación que puede darse, es que el aumento al 70% de la consignación se de, considerando al nivel de consignación actual, por dicho delito. Para ello, podemos señalar que, en el año 2001, sólo se registraron a 9 016 presuntos delincuentes por el delito

¹⁷ Los porcentajes para los años 1994, 1995 y 1996 se calcularon contra el número de averiguaciones previas iniciadas. Para los demás años, dicho cálculo se hizo contra los posibles hechos delictivos denunciados.

¹⁸ No se encontró información de ambos conceptos para el año 2002 y 2003, correspondiente a la administración de AMLO; por tal motivo, el análisis se realiza sobre el año 2000, y con objeto de encontrar algún patrón o tendencia.

de robo, ante los juzgados de primera instancia del fuero común. Es decir, al 8.8 % de los delincuentes –suponiendo que, en cada API por el delito de robo, hay uno y sólo un delincuente-.

Por ello, bajo este punto de vista, cumplir el propósito de aumentar al 70% las consignaciones por robo, implicaría que, al menos, se registrarán como presuntos delincuentes, por dicho delito a más de 6 300 personas, que sumadas a las 9 000 anteriores, nos arroja un total de mas de 15 mil personas. Esta perspectiva se antoja más realista, aunque, se hace difícil de cumplir dadas las condiciones actuales.

En cualquiera de los dos casos señalados, se puede preguntar: ¿Con que recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, piensan lograr este objetivo? No se señala en el PLAN, y hasta donde se tiene entendido, no se ha pedido ampliación presupuestal, ni se ha “pasado la charola”, como sucedió con el caso Guiliani.

El propósito de aumentar el “97% de eficiencia de (sic) índice de sentencias condenatorias”, va ligado con el anterior, aunque no se señala si, dicho aumento será, sobre el total de PDRFC por el delito de robo, o sobre los que reciben sentencia condenatoria, por todos los delitos en general.

¿A que se debe que las cárceles estén sobrepobladas? A que la mayoría de los internos se encuentran en prisión preventiva, sujetos a proceso.

Por esto, podemos señalar que cumplir este propósito, implica una profunda reforma, no sólo de la procuración de justicia, independientemente de los comentarios que sobre dicha instancia surjan, sino de las instituciones de administración de justicia¹⁹. Ojala que se cumpla, y por fin, se tengan instituciones capaces y dignas.

Aquí, la pregunta que surge es si AMLO ¿esta dispuesto a impulsar esa gran reforma de las instituciones de procuración de justicia, que logren que la situación aquí relatada se revierta? Es decir, que la sentencia absolutoria sea cada vez menor, debido a la adecuada investigación de los delitos, y con ello la integración precisa de las API, para lograr sentencias condenatorias.

Tal vez sea la realización de esa gran reforma, lo que busca, y por ello pretende que la PGJDF tenga el 97% de índice de sentencias condenatorias y reducir el 3% de sentencias absolutorias. Estos dos propósitos, aunque lo parezca, no son complementarios. O tal vez la redacción se preste a confusión. Sin embargo, intentemos explicar esto.

El primer propósito, es que de cada 100 detenidos que la PGJDF logra consignar ante los juzgados de primera instancia del fuero común es que 97, tengan sentencia condenatoria; por el otro lado si se tienen 100 presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primera instancia del fuero común y de éstos, 52, según el ejemplo del robo, tienen sentencia absolutoria, reducir estas sentencias en 3% implica que se tenga sólo a 50, mas o menos, con sentencia absolutoria, es decir aumentar, en datos absolutos en 2, el número de sentenciados con sentencia condenatoria.

Si esto es lo que se pretende, nos parece que ambos propósitos son contradictorios y cumplir uno, impedirá que se cumpla el otro.

¹⁹ Estas son de otro poder, y en ningún lado se señala en el documento, como se va a manejar la coordinación con dichas instituciones.

Por otro lado, no entendemos que puedan hacer 50 personas diarias, cualesquiera que esto signifique, en las investigaciones, aprehensiones, reaprehensiones y presentaciones, cuando enfrentan un problema de más de 100 mil delitos anuales; o más de 275 delitos “denunciados” sólo de robo, al día.

No pensamos que se puedan reducir los índices de delincuencia, poniendo a 50 personas más, por muy eficientes que éstas sean, sino realizando una profunda reforma del sistema de procuración y administración de justicia, de tal forma que se logre que la pena llegue a más delincuentes, castigando a los verdaderos, y no llenando las cárceles de “inocentes” desde el punto de vista legal.

Ahora bien, no se define como se empatan las metas entre aumentar las consignaciones, lograr que se aumenten las sentencias, y los lugares disponibles en la prisión. Nos parece que cumplir una meta de consignación del 70%, contemplando sólo al delito de robo, va a hacer que los espacios pensados para las prisiones, sean insuficientes, antes de lo aquí expresado. Por otro lado, ¿Quién va a controlar a los 29 751 preliberados? ¿Cuánto va a costar? ¿Qué mecanismos burocráticos se van a crear?

Respecto del propósito de estrechar la coordinación, señalado en la página 19 del PLAN, sólo podemos referirnos al comentario, amplio, realizado en páginas anteriores, respecto de la validez de las estadísticas delictivas del D.F.; y como buen deseo, se pide que dichos reportes e informes, que se piensan elaborar diariamente, se hagan públicos, **Y NO EN PROMEDIOS**, sino que, efectivamente, se tenga acceso a los informes estadísticos semanales, mensuales y anuales.

Ojala, como se señala en la página 22 del PLAN, se logren cruzar bases de datos, utilizando la definición de criterios que este mismo establece. Aun cuando, nos parece un buen principio, pensamos que se quedan cortos, en cuanto a la información que se piensa recabar. A este respecto, se propone un sistema, mínimo, de información delictiva, que puede ser utilizado para recolección de información a más profundidad; el cual puede verse en el apéndice 2, al final de este documento

Es una lástima que, en todo el PLAN, no se piense en la ciudadanía para la toma de decisiones, y por ello, no se contemple que, organizaciones ni personas interesadas en el tema, puedan participar en las reuniones periódicas –no se señala su periodicidad- para el análisis de los índices y mapeos delictivos, y más aún, que no se contemple, dicha participación, en la elaboración de los programas delegacionales de seguridad pública y procuración de justicia.

Esto puede verse en el punto 4, páginas 24 y 25 del PLAN, donde se habla de la vinculación con los gobiernos delegacionales. El primer punto de este apartado es el de “Orientar” a que los fondos de prevención del delito que se les otorga a las asociaciones de vecinos, tengan una utilización “preferente” en apoyo al programa. De hecho, ya se plantea la distribución del 100% de estos fondos, donde destaca la adquisición y mantenimiento de patrullas 7% para estos dos efectos) y la contratación de policías auxiliares, para el desarrollo del programa de policía de barrio.

Es decir, que el programa, no sólo, no piensa en preguntarle a la ciudadanía si esta o no de acuerdo en que se usen, esos recursos, en apoyo a un programa, en donde ésta no participó, sino que, además, se piensa “orientar” la utilización de esos recursos en ampliar la base de

combate a la delincuencia, desde un esquema tradicional: más policías y más patrullas, lo cual, hasta el momento no ha resuelto nada.

De hecho, si se pensara en la ciudadanía, ésta podría señalar muy rápidamente, como así sucede con frecuencia, donde se encuentran los establecimientos mercantiles donde se cometen ilícitos. Recuérdese que la ciudadanía es la principal interesada en que se resuelva este problema.

Se piensa, sí, en realizar encuestas sobre desempeño de la policía preventiva, pero no en realizar encuestas de victimización, que señalen si, el delito cometido, es el oficialmente conocido, o si existen graves diferencias entre una y otra cifra, -como parece ser el caso, ya que la mayoría de los investigadores hablan de una “cifra negra” muy alta- de tal forma que las decisiones a tomarse, estén aproximadas a la verdadera realidad, y no sólo se apoyen en la realidad oficial.

El punto 5 del PLAN, nos habla de incrementar las remisiones, tanto a los juzgados cívicos como ante el ministerio público, así como las consignaciones a los juzgados penales.

Independientemente de lo comentado en lo tocante a la sentencia absolutoria, respecto del incremento en las remisiones, es necesario señalar que no existe información pública desagregada, de las más de 18 mil personas, remitidas por la SSPDF, ante el ministerio público, en el año 2003. Es decir, si las 18 mil fueron consignadas ante un juez y, después de que se dictó auto de formal prisión, se sentenció a verdaderos delincuentes; o como parece ser lo más probable, simplemente se trataba de cumplir un “compromiso” y resultaron ciudadanos a los que el sistema actual de justicia, después de molestias, tiempo, dinero y esfuerzo, dejó ir, por no encontrar la posible configuración de un delito.

Desde este punto de mira, no se tiene una explicación aceptable de cuál es la utilidad de remitir ante el ministerio público, este año a 22 000 personas. Lo Peligroso aquí, es el aparente ánimo persecutorio, sin ton ni son.

Si a esto le sumamos la pretensión de, aunque tal vez sea un error de redacción, “Establecer una política institucional a efecto de que los elementos policiales que en el cumplimiento de su deber se vean involucrados en posibles ilícitos (sic), se les otorgue un trato decoroso, y se estime la posibilidad de que hasta en tanto se integre la averiguación previa y una vez formuladas sus declaraciones, sean puestos a disposición de la SSP” (doble resc). Así “la agencia 5 bis, recibirá las puestas a disposición ... en los casos en que desde su inicio se presuma que existe una causa excluyente de responsabilidad penal”

Es decir, por un lado incrementar las remisiones y por el otro establecer una política de excepción, entonces estamos en la antesala, para permitir violaciones, por parte del personal de policía. Es decir, si algún elemento viola la ley, viola la ley; y no hay vuelta de hoja. Si el elemento viola la ley en el “cumplimiento de su deber”, entonces ya no esta en este supuesto. Nadie, ninguna persona, cualesquiera que sea el cargo que ocupa, puede violar la ley, para hacer que ésta se cumpla.

Por otro lado, quién realizará el juicio previo, para presumir, desde su inicio, causa excluyente de responsabilidad penal. ¿Qué no existe ya una agencia del ministerio público especializada en servidores públicos? ¿Y si no existe, presumiblemente, dicha causa?

En todo caso, se debe promover un marco de actuación de las policías, que les indique hasta donde puede llegar su actuación, cuando y en que momento esta autorizado el uso de la

fuerza, y que señale claramente bajo que condiciones puede darse, sin responsabilidad penal, para ellos, el uso de las armas. Esta situación no puede quedar a la discrecionalidad ni a la presunción de causas excluyentes.

En todo caso, el único facultado por la ley, mientras no se promuevan esas grandes reformas de que se hablaba más atrás, para decidir si se ejecuta o no la acción penal, es el agente del ministerio público. El único que puede juzgar si existe causa excluyente de responsabilidad penal, es el juez. Y punto.

Es decir, la ley debe ser totalmente democrática, e igualar a todos. Ante la ley, todos. Fuera de la ley, nadie.

Aparentemente, los ánimos de persecución de AMLO, van más allá. Se señala en la página 29, que se llevará un registro confiable que permita conocer con toda certidumbre, al infractor de la Ley de Justicia Cívica, su domicilio y tipo de infracción cometida. Nos gustaría, que dicho criterio, tan estricto, se llevará a cabo, contra todos los infractores, sean elementos policiales o no; ya que nos parece que, establecer una política institucional, respecto de los elementos policiales, que en el cumplimiento de su deber, violen la ley, y por ello, en su caso, reciban un trato preferencial, va en contra de toda lógica.

A partir de qué ley, piensa el gobierno qué puede realizar este registro, cuál es el uso que piensa darle y por qué motivo, el gobierno propone registrar a los infractores de la Ley de Justicia Cívica, y no se cuenta, hasta el momento, con un registro, confiable, de los presuntos delincuentes, registrados antes los juzgados del ministerio público del fuero común y/o de los delincuentes sentenciados, y menos aún se conoce, a los delincuentes que delinquen una y otra, y otra vez.

Vamos, si no se cuenta con un registro confiable del personal policiaco, ni de cada uno de los expedientes de estos, motivo por el cual, se pretende “analizar y dar seguimiento al trabajo y trayectoria de los elementos de la policía para conocer (sic) quienes actúan con eficiencia y cumplen sus atribuciones en el marco de la ley” y quienes no.

Respecto del punto 6, el único comentario que puede hacerse es que nos parece formidable que se atienda, al fin la investigación, y que se utilicen para ello, las técnicas de apoyo más modernas. Cabe mencionar que si la “investigación” se realiza como hasta el momento se seguirán llenando las cárceles de personas inocentes desde el punto de mira legal. Así pues, pasemos al punto 7.

Con relación a este punto, sólo tenemos duda, en cuanto al significado de “depurar” el universo de órdenes de aprehensión. Según el diccionario en español mantenido en Internet por la Universidad de Oviedo²⁰, depurar significa: Limpiar, purificar, perfeccionar, es decir, limpiar una cosa de todo aquello que resulta desechable. En este sentido, depurar el universo de órdenes de aprehensión implica limpiar, suprimir, quitar todas aquellas órdenes, o dejar de cumplir aquellas que no se refieren a la comisión de los delitos principales.

Hasta que punto, las autoridades pueden hacer caso omiso de una orden de aprehensión y dejarla de cumplir, para cumplir sólo aquellas “prioritarias”. A este respecto, estaría bien que le preguntarán a la ciudadanía, en particular a los ofendidos que están esperando se

²⁰ <http://www.diccionarios.com/index2.phtml?diccionario=dgle&query=depurar>

cumpla una orden “no prioritaria”. Es posible que las autoridades realicen, en este sentido, una doble victimización. ¿Qué se puede hacer, cuando por omisión o por inacción, las autoridades deciden dejar de lado, el cumplimiento de una orden de aprehensión? Pensamos que este no es el camino y que debe buscarse y promoverse la tan ansiada reforma que permita cumplir con la ley, en general, sin buscar víctimas de excepción, a las cuales se les de “satisfacción” y se cumplan sólo algunas órdenes de aprehensión.

Con relación al punto 8, del Plan, nos parece que la credibilidad en la institución del Ministerio Público, no se garantiza informando al gabinete de gobierno y seguridad pública, sino corrigiendo. Se le olvida al gobierno que el patrón último al que sirve, es a la ciudadanía. No se puede ser juez y parte, en este asunto. Si no se tiene actualmente credibilidad en dicha institución, ¿cuáles son las causas?, si se conocen por qué no se corrigen, si no se conocen por qué no se investigan, si se tiene desconfianza por qué no se cambian a las instituciones por otras que arrojen más confianza.

Si se parte de la idea de que, la institución es confiable, tal cual se encuentra en este momento y que lo único que hace falta es realizar más visitas de supervisión, o fortalecer las estructuras o “intentar” controlar y evaluar a los agentes, entonces no se ha entendido cuál es y donde esta el verdadero problema.

Se dice, en el PLAN, que estas acciones se dan en “apoyo a la transparencia de la gestión pública”. Esta transparencia ésta se gana, haciendo pública la cosa pública, la información confiable, desagregada; limitando sólo aquella que pone en riesgo la integración o la investigación de algún asunto y garantizando la privacidad de las personas.

Es en ese momento que se tendrá credibilidad. Escondiendo, ocultando, presentando promedios, es la mejor forma de oscurecer, que no transparentar, la gestión pública a este respecto.

En la página 39 del PLAN se ilustra la aparente relación negativa, entre el índice delictivo y la población carcelaria, señalando que a medida que se incrementa la población carcelaria se reduce el índice delictivo.

Si realizamos un rápido ejercicio, en donde se intente obtener la relación²¹ entre el número de APIFC y el número de PDRFC, encontramos que dicha relación no tiene sustento.

.Tabla 4. D. F. Coeficiente de correlación entre APIFC y PDRFC-

Coeficiente de Correlación		
enero 1997- diciembre 2001		
	<i>APIFC</i>	<i>PDRFC</i>
APIFC	1	
PDRFC	-0.137	1
enero 2000- diciembre 2001		
	<i>APIFC</i>	<i>PDRFC</i>
APIFC	1	
PDRFC	0.120	1

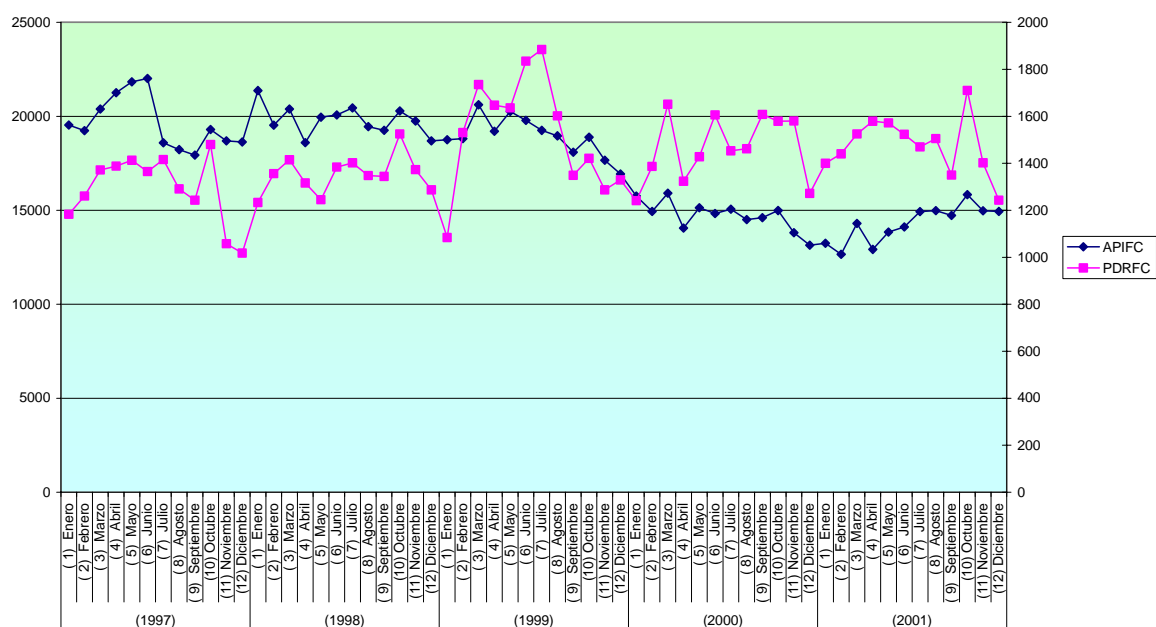
²¹ Se realiza sobre estos indicadores, ya que no existe información pública confiable de población carcelaria. Sin embargo puede considerarse a los PDRFC como una buena aproximación.

La tabla 4, nos muestra las correlaciones obtenidas, utilizando dos periodos de referencia, para eliminar cualquier duda. El primer periodo se consideró desde enero de 1997 hasta diciembre de 2001, encontrando que existe correlación inversa, estadísticamente insignificante, por lo cual no puede señalarse que a medida que aumentan los PDRFC, y con ello, la población carcelaria, disminuyen las APIFC.

El segundo periodo, en consideración, aísla a los años 2000 y 2001, por meses, y la correlación encontrada fue directa o positiva, estadísticamente insignificante también, por lo que no puede sostenerse la afirmación que, en el PLAN, se afirma. Nuevamente, como con el caso de los promedios diarios, “los árboles nos impiden ver el bosque”

La Gráfica entre las APIFC y los PDRFC, se presenta a continuación.

Gráfica 8. D. F. PDRFC vs. APIFC. Datos brutos.



Por otro lado, la tabla comparativa de muestreo aleatorio de la página 40 del PLAN, así como la tabla de modalidades de libertad de la página 42, del mismo, resultaron inteligibles, por lo que no se realizarán comentarios al respecto. Pasemos, pues al punto 10.

En ese punto se propone establecer el Sistema de Información Integral entre las áreas responsables, señalando una problemática general (página 43), respecto de la cual, se comentó casi al inicio, donde se realizó un listado de algunos de los problemas que se tienen, al recopilar y registrar a los incidentes delictivos, los delitos y los delincuentes.

Por ello, respecto de este punto propone la construcción de un SID, presentado en el apéndice 2 y se ofrece algunas recomendaciones²², respecto de la recolección y distribución de la información, que cada una de las categorías contempladas en la tabla 1, debe atender.

1. Realizar encuestas de victimización y auto confesión, y utilizar los resultados en conjunto con las estadísticas oficiales.

²² Con base en el informe de Simmons, Jon. Review of Crime Statistics: A Discussion Document at Home Office. Julio 2000. pag. 1 a 6. inclusive.

2. Permitir el acceso, a la información estadística, a cualquier persona interesada, garantizando, solamente, el derecho al anonimato de los involucrados en los eventos.
3. El propósito de la recolección, sistematización y distribución de la información sobre seguridad pública debe ser doble: reducir el delito y evaluar a las instituciones.
4. Instaurar una comparación mensual, semestral y anual considerando las estadísticas oficiales y las encuestas de victimización.
5. Registrar, todos y cada uno de los incidentes atendidos, por cada uno de los elementos pertenecientes a alguna de las instituciones, que se encuentran englobadas en las categorías integradoras.
6. Los incidentes o llamadas de servicio registradas, deben incluir tanto los delitos, como los sucesos, que dieron lugar a un servicio.
7. Adoptar un sistema que permita, diferenciar entre incidentes o atención a la ciudadanía, y delitos.
8. Asegurar que todos los eventos atendidos por cualquier elemento, sean registrados y diferenciados, ya sea llamada de auxilio por accidente, o delito, o de cualquier tipo que ésta sea.
9. Generar los enlaces correspondientes, entre los incidentes y los delitos.
10. Generar los enlaces correspondientes, en tal forma que, cualquier evento o caso en cualquier punto o categoría integradora, pueda ser reconstruido. Es decir, que se debe identificar²³ biunívocamente a cualquier incidente o delito, y a los correspondientes delincuentes y víctimas. Desde el momento que se entre al sistema, en cualquier punto, hasta el momento en que salga, en cualquier punto, se pueda identificar y reconstruir todo el evento.
11. En el caso de aprehensiones, se debe registrar la hora, día, ambiente de la aprehensión, persona o personas que llevaron a cabo la aprehensión, gastos en que se incurrieron, etc. con objeto de poder evaluar la eficiencia de las instituciones y los métodos utilizados.
12. Procurar que las víctimas mismas, declaren los posibles motivos, por los cuales fueron agredidas.
13. El registro de los incidentes o delitos, debe ser tan desagregado como sea posible, además de saber si existe relación o trato entre víctima y agresor.
14. Si es posible, se deben evaluar y registrar, los potenciales daños, tanto físicos como económicos, sufridos por las víctimas.

²³ Este punto debe evitar la doble o triple identificación de un evento como sucede en la actualidad, que existe un número de averiguación previa, un número de expediente penal, un número de recluso, etc. se debe procurar que el mismo evento se ligue al mismo delincuente durante la estancia de éste en el sistema de justicia penal-

15. En cada categoría integradora, se debe registrar el costo estimado de la atención a un incidente, tanto en recursos humanos como materiales, así como el tiempo de atención.
16. Desarrollar un cuestionario local, que pueda aplicarse a los posibles damnificados para conocer la magnitud de los daños o pérdidas por marchas o eventos de violencia, donde las autoridades no intervengan por motivos políticos.
17. Utilizar, en la medida de lo posible, fuentes externas, como los medios de comunicación o juntas de vecinos o cualquier otra fuente, que brinde información que permita conocer la magnitud de posibles hechos delictivos.
18. Identificar cada evento, en el tiempo (día, hora) y en el espacio (estado, municipio, colonia, localidad, entre calles, etc.); así como en el medio ambiente en que ocurrió.
19. Promover el desarrollo y utilización de Sistemas de Información Geográfica, así como utilizar las nuevas tecnologías de información, como el Internet, para la recolección y difusión de información.
20. Reclasificar los delitos.
21. En cada caso²⁴, se debe registrar a todos y cada uno de los delitos cometidos, y el número de víctimas y probables delincuentes.
22. Promover, el uso de sistemas de recolección de datos, por medios electrónicos, evitando en lo posible la recolección manual.
23. Homogeneizar y estandarizar la información a ser recolectada, en los diferentes niveles de atención y de gobierno, con objeto de hacerla comparable.
24. Capacitar a los encargados de la recolección de datos.
25. Establecer una institución, similar al INEGI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encargue de la estandarización, recolección, sistematización y difusión de la información
26. Establecer la obligación legal que, todas las instituciones de las diversas categorías integradoras, deben tener de proporcionar información, con periodicidad regular y de acuerdo a los formatos establecidos y con la profundidad y amplitud requerida.
27. Generar programas de evaluación de acciones, tanto en la recolección y difusión de información, como en la efectividad de las instituciones en el combate a la delincuencia.
28. Establecer escuelas o propiciar estudios de formación profesional, en el combate a la delincuencia. Desde nivel técnico hasta Doctorado.

²⁴ Por ejemplo, en el caso de robo en transporte público, puede haber varias víctimas, las cuales sufrieron delitos diferenciados como puede ser una víctima de robo, una víctima de robo y lesiones, otra de robo, lesiones y violación, otra más de robo y homicidio, etc. así como puede darse el caso que sea un solo delincuente o varios.

29. Establecer fondos especiales para la formación de investigadores y promoción de investigaciones.
30. Publicar un informe semanal, mensual y anual, que contenga todos los elementos para el análisis espacial, temporal y ambiental del delito, en forma tal que, se puedan identificar tendencias y reconocer patrones, así como se pueda evaluar la acción de las instituciones.
31. Las definiciones y la terminología debe ser la misma, en cualquier categoría integradora; llámese atención a llamada de servicio, parte de novedades, averiguación previa, expediente judicial, expediente penal, etc.
32. Fomentar la participación de la comunidad, no para avalar acciones sino para planear actividades en conjunto, y permitir que la comunidad pueda evaluar y reorientar las acciones.
33. Realizar auditorias de información, para poder determinar niveles de impunidad.
34. Establecer comités ciudadanos de supervisión de sistematización de información.
35. Establecer programas de capacitación, formales e informales, para que los interesados, puedan hacer un uso intensivo y extensivo de la información delictiva generada.
36. Los informes semanales, mensuales y anuales deben contener toda la información, tanto criminal como de todos los incidentes atendidos.
37. Realizar auditorias externas, por la sociedad civil, para garantizar la confiabilidad y la validez de la información.
38. La redefinición y clasificación debe hacerse por un comité conjunto, donde estén representados los tres niveles de gobierno, así como todas y cada una de las instituciones englobadas en las categorías integradoras.
39. La información debe estar disponible y al alcance de cualquiera.

El punto 11, establecido en el PLAN, va muy ligado con el punto anterior, por lo que no se harán más comentarios, salvo la precisión, de que, en el encabezado, se habla del establecimiento de un sistema de antecedentes penales, mientras que en el desglose, se habla de “información de datos ministeriales”, los cuales no son, estrictamente hablando, “antecedentes penales”.

Es decir que, lo que se pretende realizar aquí es, más bien, un sistema de consulta de presuntos infractores, que no de antecedentes penales, captados en las agencias del ministerio público y en los juzgados cívicos. Nuevamente aparece, la duda fundada, de que se piense que, por que algún ciudadano ya tuvo algún acercamiento previo, con las autoridades de procuración de justicia, como probable responsable de algún ilícito, o con los juzgados cívicos, como infractor de la Ley de Justicia Cívica, por ese sólo hecho, ya es “culpable de algo” y se le de un tratamiento “preferencial”.

Respecto del punto 12, del PLAN, se acentúa el punto que pretende mantener la gobernabilidad en reclusorios evitando la comunicación hacia fuera, con fines delictivos. Tal vez sería mejor, empezar con evitar los hechos delictivos, en el interior de éstos, y en buscar también una reforma que permita la prisión alternativa, no sólo en el caso de

delincuentes sentenciados, sino sobre todo, en el de aquellos que están cumpliendo prisión preventiva, en espera de sentencia. Dicha reforma debe contemplar, por sobre todo, a la víctima y la reparación del daño, así como la verdadera rehabilitación del delincuente.

Aquí, el plan de recolección de información debe incluir un separado, que permita conocer los delitos, cometidos en el reclusorio, ya sea por los propios reclusos, las autoridades administrativas, o los visitantes. Obviamente, con la máxima desagregación posible.

El punto 13, del PLAN, señala reducir al mínimo las preliberaciones, sin embargo no se piensa en ningún tipo de convenio, sino sólo explicar la estrategia general, con el poder judicial, para acelerar, al máximo, los procesos en tal forma que se puedan reducir los tiempos de prisión preventiva, ni en evitar que se consigne a personas inocentes; o a culpables que, aún siéndolo, la investigación no este debidamente fundamentada, de tal forma que, al final, se tenga que otorgar sentencia absolutoria.

En su punto 14, el PLAN pretende ampliar la capacidad disponible en reclusorios. Es decir se insiste en la actividad represiva y no preventiva. Se piensa que teniendo más personas en los reclusorios, se evita la delincuencia, lo cual, como se vio más atrás, no esta suficientemente analizado ni probado.

Con relación al punto 15, nos parece que esta suficientemente comentada la actividad “preventiva” que se piensa tener, por lo que sin mayores preámbulos, pasaremos al punto 16.

Este tiene que ver con la evaluación de los “tres años pasados”. Sin embargo, nos parece que ésta va a ser una actividad difícil, sino imposible, de cumplir. Y las causas son las mismas: la carencia de un sistema de información delictiva, que tenga un registro pormenorizado de las acciones.

El catalogo de puestos propuesto debe estar en concordancia y facilitar el registro de las actividades propuesto en el SID desarrollado en el apéndice 2. Así se estará en posibilidad de exigir y efectuar la rendición de cuentas como lo marca la normatividad vigente”. Sólo con el SID será posible evaluar cuatrimestralmente al personal de la PGJDF, al personal de la SSP, y a cuanto personal o institución en su conjunto se quiera evaluar.

Aunque resalta que la evaluación de la eficiencia se tome en cuenta, con sentido persecutorio y de represión, y con un sentido preventivo:

- a) Para el caso de los juzgados cívicos, al número de personas sancionadas con respecto de las personas presentadas; y no el número de eventos en donde se evitó la comisión de infracciones a la Ley de Justicia Cívica,
- b) Para la SSP, el número de personas puestas a disposición, y no el número de delitos evitados,
- c) Para la Policía Judicial, el numero de personas puestas a disposición, y no el número de investigaciones que dieron lugar a sentencias condenatorias,
- d) Para el Ministerio Público, el número de averiguaciones previas consignadas, con tiempos de inicio y no el tiempo de investigación efectiva, que de lugar a sanciones

a verdaderos delincuentes; ya se vio la eficiencia en las consignaciones, y a donde nos lleva esta eficiencia²⁵.

- e) Para los reclusorios, el número de ingresos por delito y zona, así como el número de salidas y no por el número de delincuentes que lograron rehabilitar.

Como puede verse, el punto de mira preventivo para evaluar la eficiencia es más difícil de implementar y tendría que hacerse, con información científica, con personal preparado y, lo más difícil, con un nuevo paradigma, que privilegie en la realidad, y no en el discurso, la actividad preventiva de las autoridades.

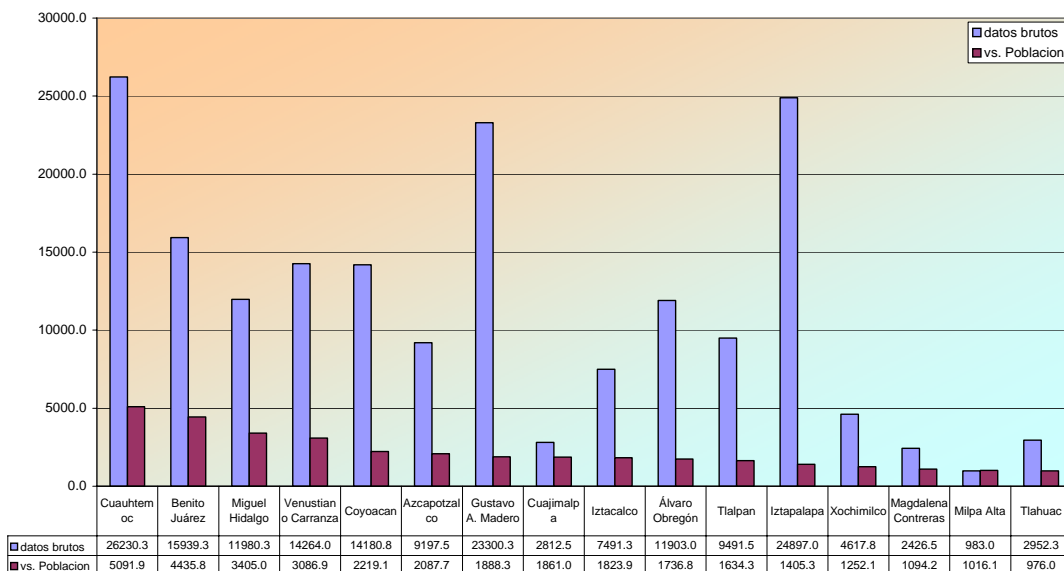
Finalmente, con respecto de la participación ciudadana, puede señalarse que los enemigos más peligrosos de las autoridades, los que más hacen que la percepción ciudadana vaya en aumento, no son los medios, NO, son las propias autoridades, son ellos mismos que, al informar como lo hacen, con verdades a medias, con relaciones trucadas, con datos poco claros e inconfirmables la mayoría de las veces, con su insistencia a pedir de la sociedad civil el avalamiento de sus planes y programas y no el involucramiento en la creación, implementación y evaluación de los mismos, propician la desconfianza y la incredulidad entre la sociedad civil.

Delito en las delegaciones.

Este apartado tiene como objetivo, conocer que tipo de delito es el que esta incidiendo más, en los índices, por lo que realizaremos un análisis por delegación y delito. Para ello, utilizaremos diferentes perspectivas, a saber: en datos brutos, por cada cien mil habitantes y, por último, en desviaciones estándar con respecto de la media. Estos diferentes puntos de vista nos permitirán saber cuales son las delegaciones que necesitan atención de acuerdo a cada delito. O como diría el conocido criminólogo Rafael Ruiz Harrell, saber si las autoridades necesitan “irse al bulto o al capote”, o es necesaria una combinación o punto medio entre ambas acciones.

²⁵ Ver gráficas 8 y 9 y su correspondiente explicación.

Ilustración 2. Incidencia delictiva por delegaciones, en orden descendente, por 100 mil habitantes y en datos brutos. Enero 1999- abril 2003.



Los datos presentados en la ilustración 2, nos indican que, en datos brutos, las 3 delegaciones con mayor incidencia delictiva son Cuauhtemoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Sin embargo al obtener el índice por cada 100 mil habitantes, observamos que son las delegaciones Cuauhtemoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, las que ocupan las primeras tres posiciones. De hecho Iztapalapa, se coloca en la posición número 12

Tabla 5. Posición que ocupan las Delegaciones según datos brutos o por 100 mil habitantes.

Posición que ocupan las delegaciones	en Datos brutos por 100 mil hab.	
	en Datos brutos	por 100 mil hab.
Cuauhtemoc	1	1
Iztapalapa	2	12
Gustavo A. Madero	3	7
Benito Juárez	4	2
Venustiano Carranza	5	4
Coyoacan	6	5
Miguel Hidalgo	7	3
Álvaro Obregón	8	10
Tlalpan	9	11
Azcapotzalco	10	6
Iztacalco	11	9
Xochimilco	12	13
Tlahuac	13	16
Cuajimalpa	14	8
Magdalena Contreras	15	14
Milpa Alta	16	15

Así encontramos que las posiciones cambian totalmente, según se considere uno y otro criterio. Destacan, por su posicionamiento distinto, las delegaciones de Iztapalapa, que baja de la posición 2 a la 12, Cuajimalpa que sube de la posición 14 a la posición 8, Gustavo A. Madero que baja de la posición 3 a la 7, etc.

La ilustración 2 y tabla 5, nos indican entonces las delegaciones con mayor incidencia, según se consideren en datos brutos (al bulto) o por cien mil habitantes (al capote)

El análisis puede desagregarse aún más, considerando el tipo de delito. Esto nos lleva a realizar un índice por delito por cada cien mil habitantes, para el periodo 1997- 2002. Los resultados se muestran en la tabla 6 y se presentan ordenados según el total general.

Tabla 6. Promedio de delitos denunciados, por cada 100 mil habitantes, para el periodo 1997- 2002

	Abuso de confianza	Allanamiento de morada	Amenazas	Daño en Propiedad Ajena	Despojo	Fraude	Homicidio	Lesiones	Otras Denuncias	Robo	Total
Cuauhtemoc	79.2	10.4	144.0	415.8	47.8	225.0	35.7	683.2	382.8	3,070.4	5,094.2
Benito Juárez	68.7	8.2	64.0	519.9	30.5	164.3	18.8	420.2	176.9	3,055.5	4,527.0
Miguel Hidalgo	36.3	5.5	42.8	459.0	22.4	107.8	25.4	370.6	196.5	2,189.6	3,455.9
Venustiano Carranza	37.7	9.5	105.5	338.7	22.8	53.0	26.5	467.2	209.2	1,873.0	3,143.0
Coyoacan	28.8	11.5	58.5	280.3	23.8	63.0	15.3	278.6	129.7	1,372.8	2,262.2
Azcapotzalco	24.5	7.5	50.2	226.5	23.2	51.4	12.5	309.8	140.8	1,260.2	2,106.6
Cuajimalpa	24.2	11.9	66.7	464.5	32.9	53.1	22.8	321.1	178.2	918.3	2,093.6
Gustavo A. Madero	24.9	8.9	67.0	180.2	17.9	38.0	16.7	316.3	138.5	1,090.5	1,899.0
Iztacalco	17.3	7.7	22.6	206.5	12.4	27.1	16.7	266.2	133.7	1,124.7	1,834.8
Álvaro Obregón	29.4	10.2	69.7	249.7	22.3	57.5	13.0	281.3	127.9	921.2	1,782.1
Tlalpan	16.4	12.2	32.1	233.3	23.4	35.4	16.7	220.5	110.1	962.5	1,662.7
Iztapalapa	15.2	7.2	35.2	136.0	13.9	25.6	18.1	210.2	100.3	861.6	1,423.3
Xochimilco	17.1	14.4	54.5	195.8	29.3	31.6	14.1	249.2	132.5	560.0	1,298.3
Magdalena Contreras	14.5	13.4	35.1	141.6	29.2	23.1	8.8	214.6	94.9	508.3	1,083.6
Milpa Alta	10.6	23.5	54.0	112.7	32.8	24.5	17.1	276.5	129.2	337.5	1,018.4
Tlahuac	14.1	9.1	21.4	101.5	19.4	21.7	13.1	172.9	101.5	516.1	990.8

Los resultados de la tabla anterior, nos confirman el análisis de la tabla 5 y nos orientan en cuanto a la actividad a realizar, según se quiera disminuir un delito u otro. Así, si se quiere combatir el homicidio, Las Delegaciones Cuauhtemoc, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, son las que ocupan las tres primeras posiciones.

Una forma distinta de presentación de la misma información se presenta en la tabla 7 donde los números indican la posición que tiene la delegación en cada delito, donde el número 1, representa a la mayor incidencia delictiva en cada delito, por cada cien mil habitantes.

Tabla 7. Posición que ocupan las delegaciones en la incidencia delictiva, según delito por cada cien mil habitantes. Ordenadas según total general. Posición acumulada. 1997- 2002.

	Abuso de confianza	Allanamiento de morada	Amenazas	Daño en propiedad ajena	Despojo	Fraude	Homicidio	Lesiones	Otras denuncias	Robo	Total general
Cuauhtemoc	1	7	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Benito Juárez	2	12	6	1	4	2	5	3	5	2	2
Miguel Hidalgo	4	16	11	3	12	3	3	4	3	3	3
Venustiano Carranza	3	9	2	4	7	7	2	2	2	4	4
Coyoacan	6	6	7	6	9	4	11	9	10	5	5
Azcapotzalco	9	14	10	7	8	8	15	7	6	6	6
Cuajimalpa	7	4	3	5	2	5	4	5	4	9	7
Gustavo A. Madero	8	11	5	11	14	9	8	6	7	8	8
Iztacalco	11	13	16	10	16	12	9	11	8	7	9
Álvaro Obregón	5	8	4	9	11	6	14	8	12	11	10
Tlalpan	12	5	14	8	10	10	10	13	13	10	11
Iztapalapa	13	15	13	14	15	13	6	15	15	12	12
Xochimilco	10	2	8	13	5	11	12	12	9	13	13
Magdalena Contreras	15	3	12	12	6	14	16	14	16	15	14
Milpa Alta	16	1	9	15	3	15	7	10	11	16	15
Tlahuac	14	10	15	16	13	16	13	16	14	14	16

Esta última tabla es mucho más fácil de interpretar, ya que nos permite observar la posición que cada delegación tiene en el concierto delictivo de la Ciudad.

Este último análisis, donde se considera a cada uno de los delitos por 100 mil habitantes, para cada delegación, nos permite ver la delincuencia desde otro punto de vista, y señalar delito, a delito, en donde esta el problema.

Este análisis debería poderse desagregar a nivel colonia, localidad y zona crítica, sin embargo, la carencia de información más detallada, nos permite ir más allá. Tal vez, en los

siguientes meses, como resultado de la aplicación del PLAN, la información fluya hacia la sociedad, para poder intentar un análisis de esa naturaleza.

Conclusiones

No es más eficiente la autoridad que más sanciona, sino la que más previene.

Es más eficiente detener a verdaderos delincuentes y no llenar las cárceles de personas “inocentes” que son sentenciadas con sentencia absolutoria, después de pasar tiempo en la cárcel.

La eficiencia del sistema en su conjunto se mide, por la reducción real del índice delictivo y no sólo por la disminución “oficial” de éste índice.

El solo PLAN no hace que un sistema exista en cuanto tal²⁶. Es necesario que todos los involucrados, gobiernos, instituciones, organizaciones civiles, no gubernamentales y ciudadanos, que por cierto estos últimos no tienen gran presencia en dicho PLAN, esclarezcan su visión sobre las estrategias a seguir y *juntos* avanzar en la construcción de un esquema homogéneo y estandarizado que permita desarrollar un marco de referencia criminológico.

Es por ello que se debe comenzar por preguntarse: ¿Qué se debe entender por seguridad pública? ¿Si es una función o un servicio, según la constitución; o si es la consecuencia de un buen gobierno? Debemos, además, responder a la pregunta acerca de ¿si la sociedad esta de acuerdo con la forma mecanicista en que las autoridades pretenden resolver el problema, destinando cada vez más, cuantiosos presupuestos, sin que se tengan resultados efectivos?

Entonces, no queda otra: el primer paso en la resolución de un problema es definirlo, para ello la sociedad debe contar con datos fidedignos de los delitos, gravedad, localización, hora y día de la ocurrencia de estos. Una vez que se cuente con esta información, y sólo entonces, será posible poder plantear soluciones conjuntas.

Es, a partir de los datos, como podemos saber cuanta delincuencia existe y cual es su comportamiento: si sube, baja, permanece igual, o si cambia la estructura del delito y del delincuente. En la plena edad de la información, las estadísticas oficiales siguen estancadas a principios del siglo pasado. El problema de la generación de datos confiables, se planteó ya en las primeras dos décadas del siglo XX y hoy, 80 años después, no hemos logrado avanzar sustancialmente, no sólo en la recolección de la información, sino que aun no nos ponemos de acuerdo, en que información debe formar parte de la estadística delictiva, y menos aun, en la sistematización y homogeneización de criterios.

La revisión de nuestro “sistema de estadísticas delictivas”, aparece, así, como una prioridad, la cual no puede ser pospuesta por más tiempo. En dicha revisión, deben

²⁶ Las conductas que actualmente se encuentran penalizadas, no indican como es la realidad, sino cómo queremos que ésta sea. Sin embargo, la actuación de las autoridades nos anuncia la forma en que se va modelando la realidad y cuáles son los delitos que en verdad les interesa atender, orientando inclusive a que la ciudadanía se muestre partidaria a soluciones arbitrarias y contrarias a derecho, olvidando los axiomas democráticos y de respeto a los derechos fundamentales que a todo ciudadano deben garantizársele. Como es el caso de la última consulta realizada en el Estado de México, con propósitos electorales, acerca de si debe legislarse o no sobre la pena de muerte.

participar todos los sectores sociales. Es necesario que el “sistema”, refleje los cambios que se están viviendo, y la necesidad de combatir a la delincuencia de manera eficiente.

Si se quiere reducir “realmente” y no “oficialmente” el índice delictivo en tres años, los esfuerzos deben enfocarse, principalmente, a la disminución de los delitos de robo y lesiones. Asimismo, para dar credibilidad a las cifras oficiales, se debe implementar una encuesta “metropolitana” de victimización, y una difusión pública de toda la información estadística disponible, para saber, no sólo, si los habitantes del Distrito Federal sufrieron algún tipo de delito y éste, fue o no, denunciado, sino para saber si los visitantes continuos, o las personas que realizan la mayoría de sus actividades en esta entidad y no viven en ella, fueron víctimas de algún delito en la Ciudad de México.

No se deben descuidar los delitos menores, estadísticamente hablando, pero enormes, por lo que representan para la víctima o sus familiares. Así se deben redoblar esfuerzos en ambos sentidos. Atacar a la mayoría: Robo y Lesiones, sin descuidar a los demás: Homicidio, Sexuales, y de Privación Ilegal de la Libertad o Secuestro, entre otros.

Caso especial, que merece mencionarse por la importancia social y económica para todos, es el delito de fraude, que requiere atención especial. Este delito, si bien es estadísticamente insignificante, al cometerse, se involucra a una gran cantidad de personas. Al respecto existen casos muy bien conocidos, como los fraudes cometidos por banqueros, algunos asuntos del Fobaproa, el cometido por la empresa Publi XIII, los de las Cajas de Ahorro Populares, etc.

Apéndice 1.

Ilustración 3. Conceptos presentados, año con año, respecto de las averiguaciones previas.

<i>Entidad</i>	<i>Averiguaciones</i>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Baja California	(2) Averiguaciones Previas Iniciadas		*	*	*	*	*	*
	(3) AP Consignada		*	*	*	*	*	*
	(4) AP consignadas sin detenido		*					*
	(5) AP consignada con detenido		*					*
	(7) Archivadas		*	*	*	*	*	*
	(31) Incompetencia		*	*	*	*	*	*
	(38) Otras Determinaciones					*	*	
	(50) Reservadas		*	*	*	*	*	*
	(57) Vigentes del año anterior			*	*	*	*	*
	(58) Vigentes al final del año		*	*	*	*	*	*
	(19) Asignadas a otras dependencias					*		
Chiapas	(2) Averiguaciones Previas Iniciadas	*	*	*	*	*	*	*
	(3) AP Consignada	*	*	*	*	*	*	*
	(4) AP consignadas sin detenido	*	*					
	(5) AP consignada con detenido	*	*					
	(7) Archivadas	*	*	*	*	*	*	*
	(31) Incompetencia		*	*	*	*	*	*
	(33) No ejercicio de la acción penal							*
	(47) Reingreso							
	(50) Reservadas	*	*	*	*	*	*	*
	(52) Rezago		*	*	*	*		
	(57) Vigentes del año anterior		*	*	*	*	*	*
(58) Vigentes al final del año	*	*	*	*	*	*	*	
Distrito Federal	(2) Averiguaciones Previas Iniciadas	*	*	*		*	*	*
	(3) AP Consignada	*	*	*	*	*	*	*
	(4) AP consignadas sin detenido	*	*	*	*	*	*	*
	(5) AP consignada con detenido	*	*	*	*	*	*	*
	(24) En Reserva	*	*		*	*	*	*
	(31) Incompetencia	*	*	*	*	*	*	*
	(33) No ejercicio de la acción penal	*	*		*	*	*	*
	(51) Resueltas	*	*	*	*	*	*	*

Apéndice 2.

Construcción teórica de un sistema mínimo de información delictiva.

En este apartado se realiza la construcción teórica de un sistema mínimo que se deriva de un subconjunto de las categorías integradoras propuestas, asimismo se hace una relación inicial de la información mínima que cada categoría debe proporcionar. En el entendido, que existe información personal, que sólo debe ser utilizada por las autoridades, e información no personal que debe difundirse sin más restricciones. Los criterios para diferenciar, se deberán realizar en una comisión revisora, donde participen tanto las autoridades como, la sociedad civil.

En todo el documento estamos hablando de un “sistema”, por lo que llegó el momento de avanzar un poco más en la construcción teórica de dicho sistema por lo que intentaremos definirlo.

“Un sistema es: una agregación o ensambladura de objetos unidos por alguna forma metódica de interacción o interdependencia; una combinación natural u organización de parte a parte, concebida como formada por un proceso de crecimiento o como debida a la naturaleza de los objetos conexiónados; un conjunto orgánico. La esencia de esta definición descansa en la idea de conexión. Aplicada a las estadísticas sociales y demográficas, esta idea tiene varios aspectos que se refieren en parte, a la cuestión de qué datos han de estar conexiónados y en parte, a la clase de conexiones necesarias.”²⁷

Es decir que el planteamiento teórico de un Sistema de Información Delictiva debe contemplar las conexiones entre las diferentes categorías integradoras propuestas en el apartado. También se debe señalar la cantidad y calidad de dichas conexiones.

Dentro de cada institución se requieren “datos integrados de existencias- corrientes que nos muestren exactamente como las existencias, al principio y al fin de un intervalo, están conexiónadas con las corrientes que tienen lugar durante dicho intervalo”²⁸. Es decir, que al inicio de ese intervalo –un año calendario, para nuestro caso- se contemplen las existencias y al final estas existencias deben estar ajustadas por las corrientes de entrada- salida en tal forma que las existencias más las corrientes de salida de una parte del sistema sean idénticas a las existencias mas las corrientes de entrada de otra parte del sistema.

Según las Naciones Unidas La definición de estas conexiones puede hacerse en forma simple utilizando y “...organizando los datos en forma de tabulaciones adecuadas. En cuanto cualquier limitación tiene que satisfacerse por las partidas de los cuadros, éstos están completamente obligados a aceptar determinadas igualdades: la suma de los componentes tiene que ser igual a los totales, las cuentas tienen que estar equilibradas... [la suma de los presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primera instancia tiene que ser igual a la de los presuntos delincuentes consignados más los delincuentes capturados por mandamiento judicial]. ... Las igualdades son verdad por definición y si, en algún caso en

²⁷ Naciones Unidas. Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. pág. 3, párrafo 1.4. Estudios de Métodos,. serie F n° 18. Nueva Cork, 1975

²⁸ Naciones Unidas. Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. Estudios de Métodos,. Pág. 3. párrafo 1.7. serie F n° 18. Nueva Cork, 1975

particular, no lo fueran, esto sólo demostraría que los datos son, de alguna forma inexactos o incompatibles.”²⁹

Cobertura Inicial

En virtud de la complejidad que implica desarrollar un sistema con estas características, ya que se contemplan, inicialmente, a 17 categorías integradoras, se sugiere iniciar con un subconjunto de éstas, en tal forma que se proporcione información mínima necesaria para llenar los huecos encontrados al desarrollar el programa inicial.

Las categorías integradoras que deben conformar este “sistema mínimo” son las siguientes:

Tabla 8. Categorías integradoras a considerar en la construcción de un sistema mínimo de información delincencial (SMID).

Cartografía delictiva	Prevención de la Delincuencia	Procuración de Justicia	Administración de Justicia
Corrección o cumplimiento de penas	Encuestas de victimización	Servicios de Salud y Registro Civil	

El propósito es iniciar con este SMID el cual no pretende cubrir originariamente todas las conexiones, sino el proporcionar información de cada una de las instituciones que se encuentren al interior de cada una de estas categorías propuestas. Según las Naciones Unidas³⁰ “Para un tratamiento sistemático es necesario, por lo general, hacer conexiones tanto dentro como entre los tipos de información”³¹. Es decir que se requieren conexiones al interior (dentro) de cada institución como entre cada institución, asimismo dentro de cada categoría como entre cada una de éstas.

Es importante señalar que, en todas las categorías debe buscarse la compatibilidad con el catálogo único de delitos 1996, del INEGI, así como con toda la información geográfica y estadística del mismo instituto. Se hace esta propuesta, ya que las estadísticas judiciales son las más ordenadas, por lo que cualquier sistema que se pretenda desarrollar debe lograr la compatibilidad y comparabilidad con dichas estadísticas.

Inicialmente, para ir paso a paso, sólo se plantean las conexiones dentro de cada institución, para en un segundo paso buscar éstas entre cada institución y, finalmente, poder tener desarrolladas las conexiones dentro y entre cada categoría. Este sistema sólo se plantea el primer paso.

Se debe buscar que el SMID descansa en la utilización intensiva y extensiva de las nuevas tecnologías de información como el Internet. En particular el desarrollo de este sistema debe descansar en la cartografía delictiva a través de los Sistemas de Información

²⁹ id. Pag. 3. párrafo 1.8

³⁰ Naciones Unidas. Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. Estudios de Métodos, serie F n° 18. Nueva Cork, 1975

³¹ El subrayado es mío

Geográfica (SIG). Esto implica que todos y cada uno de los datos a recolectar tengan posibilidad de ser referenciados tanto temporal, como espacialmente.

Un SIG puede ser considerado como un sistema de información con capacidad para mostrar y manejar dicha información a través de mapas. Este SIG debe incluir además la posibilidad de localización espacial así como la habilidad de analizar los datos en tal forma que la información delincencial se muestre, siempre, desde esta perspectiva.

Una vez planteado esto, la siguiente categoría integradora, corresponde a la de prevención de la delincuencia. Por ello el gobierno de la ciudad debe garantizar la difusión de información geo-referenciada de todas aquellas infracciones a la Ley de Justicia Cívica, así como de todas y cada una de las actuaciones y servicios prestados por su personal de seguridad pública; el gobierno debe garantizar información geo-referenciada, en lo que toca particularmente a infracciones del fuero común, así como de todas las actuaciones que se lleven a cabo por el personal de seguridad pública. En estos dos niveles esta información se maneja, generalmente mediante los llamados “partes de novedades” por lo que la tabulación y los cuadros deben diseñarse a partir de éstos. También deben mencionar si tuvieron actuación en eventos fuera de su competencia y el tratamiento dado. Es decir, si las instituciones de seguridad pública de la ciudad, actuaron en eventos del fuero federal o común o de infracciones a la Ley de Justicia Cívica y que tratamiento se les dió a los posibles infractores, o delitos.

El Gobierno federal debe garantizar información de infracciones al fuero federal, en particular, y de las actuaciones que tuvo su personal ya sean o no de su competencia y del tratamiento brindado.

La tercera categoría integradora: Procuración de Justicia, debe arrojar información relacionada con los posibles delitos denunciados, las averiguaciones previas iniciadas y su tratamiento administrativo, desde el inicio hasta su conclusión; ya sea por consignación, prescripción u otro. Además se debe proporcionar información sobre los organismos auxiliares en la integración de las averiguaciones previas, por lo que se facilitará ésta sobre: la actuación de la policía judicial, en lo que toca a investigación, aprehensión, presentación, etc., la actuación de los servicios periciales y los servicios forenses.

La cuarta categoría integradora corresponde a la Administración de Justicia la cual debe contribuir con información sobre cada uno de los probables delincuentes registrados y de los delincuentes sentenciados, así como de los procesos y tratamientos administrativos en que se encuentra cada persona, considerando desde la primera instancia, segunda instancia, amparo, etc, así como información de los delitos. Cabe señalar que esta información es la más completa, y la recopila directamente el INEGI.

La siguiente categoría es la de Corrección y Cumplimiento de la Pena, que corresponde estrictamente a las cárceles y penales. Aquí se arrojará información sobre los reclusos, los motivos de su reclusión, tiempo, gasto en cada recluso, cumplimiento de la pena, etc.

La categoría correspondiente a las Encuestas de Victimización debe garantizar que se cuente con información de víctimas, que sea comparable a la que arrojan las encuestas que realizan las Naciones Unidas a ese respecto. Esta información se complementará con la arrojada por las categorías anteriormente citadas, en forma tal que se pueda tener una imagen más real del problema delictivo.

La última categoría corresponde a los servicios de salud y registro civil, la que tiene que brindar información sobre los eventos conocidos por los servicios de salud en lo que toca a lesiones o toda aquella atención médica que implique un posible delito. El registro civil tiene que ofrecer aquella información de las actas de defunción donde se especifique la causa de muerte diferente de alguna enfermedad. En particular toda aquella correspondiente a muertes violentas, así como las derivadas de enfermedades propiciadas por lesiones.

Tipos de información

En este apartado se realiza un listado enunciativo, no limitativo de la información que cada categoría debe brindar. No se considera a la información que deben brindar las instituciones de Administración de Justicia.

En particular se debe considerar responder a las 6 preguntas fundamentales que las instituciones deberían saber y responder acerca de cada delito: qué pasó, quién lo hizo, cuándo pasó, donde pasó, por qué pasó y cómo pasó. Entonces se podrá realizar la identificación, evaluación, análisis y resolución del problema, considerando incidentes aislados, patrones, tendencias o series³².

Consideraciones Generales

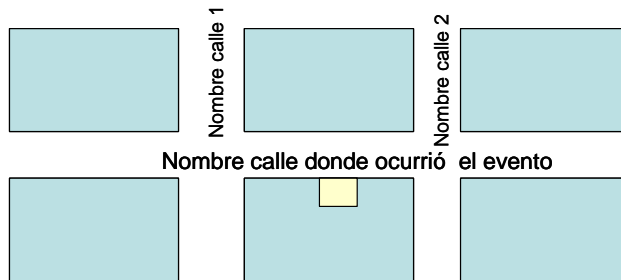
Sin considerar a la Cartografía Delictiva, la cual arroja los mapas y los programas para trabajar y manipular información geo-referenciada, todas las demás categorías deben proporcionar la siguiente información:

1. Consecutivo del evento (clave)
2. Fecha del evento (dd/mm/yyyy)
3. hora del evento (hh:mm) formato de 24 horas
4. lugar del evento³³
 - i. Entidad
 - ii. Municipio, Delegación
 - iii. Localidad, Colonia, AGEB (al menos una)
 - iv. Calle donde sucedió el evento
 - v. Entre que calles sucedió el evento
 - vi. De que lado de la calle sucedió el evento

³² Consúltese al efecto a Helms. Dan. The tactical Checklist: A general methodology for analytical investigation. En Advanced Crime Mapping Topics. Results of the first invitational advanced crime mapping topics symposium. Denver Colorado. Junio 2001.

³³ Si el evento ocurrió en localidad rural, hacer un dibujo o mapa, señalando aproximadamente el lugar, teniendo cuidado de ubicar el norte.

- vii. Frente a que tipo de construcción sucedió el evento (negocio, escuela, farmacia, cantina, restaurante, etc.) representado por el bloque amarillo.



5. Tipo de evento y competencia:

- i. Municipal, infracciones a la Ley de Justicia Cívica
- ii. Estatal, delitos contemplados en el código penal del fuero común
- iii. Federal, delitos contemplados en el código penal del fuero federal
- iv. Otro: servicio, vigilancia, patrullaje, rondín, operativo especial, retén, etc. (generar catálogo de servicios)

En el caso de delitos apegarse al catálogo de delitos del INEGI 1996.

6. Institución(es) que atendió/ atendieron el evento

- i. Servicio de emergencia, bomberos, policía preventiva municipal, tránsito municipal, policía preventiva estatal, policía judicial, agencia federal de investigaciones, policía federal preventiva, peritos estatales, etc.

7. Persona(s) que atendió/ atendieron el evento

- i. Nombre, grado o posición en el trabajo, sexo, edad, número de empleado.

8. Cómo se enteraron del evento (llamada telefónica, patrullaje rutinario, cámara de vigilancia, casualmente, otra –especificar-)

Cartografía Delictiva

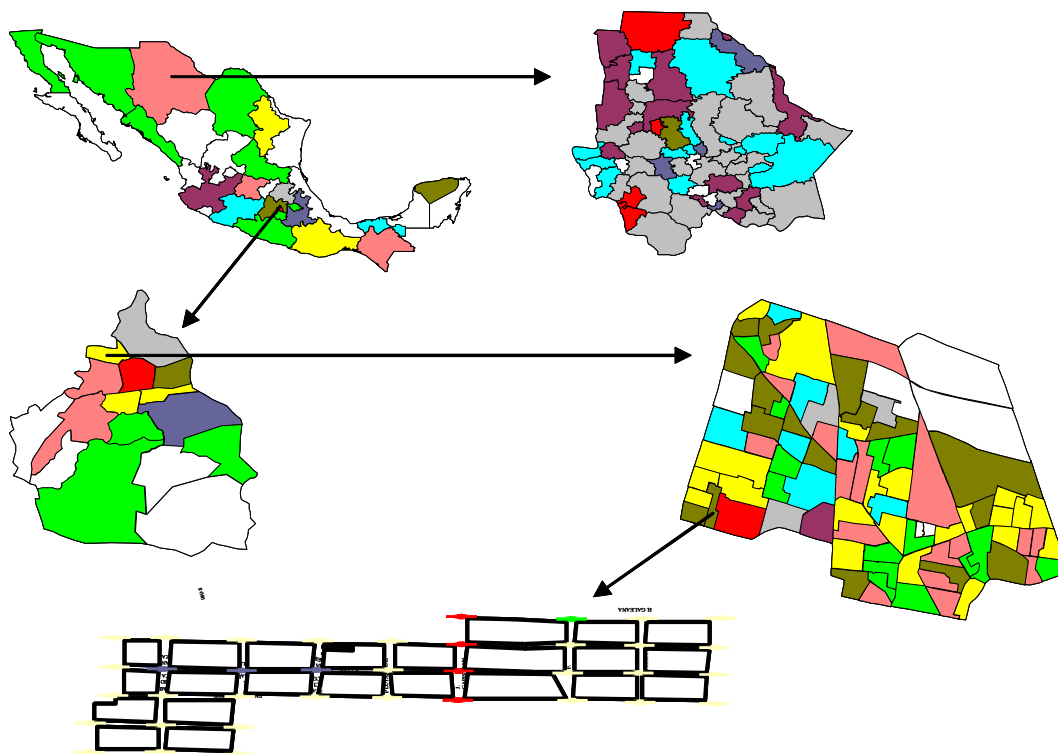
La utilización de SIG permitirá que se pueda mostrar el “donde”, “cuando” o “por qué” así como la ubicación de patrones espacio- temporales, en tal forma que se puedan realizar mejores decisiones

Esto nos lleva a establecer la utilización intensiva y extensiva de mapas de tal forma que la construcción de las tablas o “tabulaciones adecuadas” de cada una de las categorías

restantes debe contemplar la posibilidad de manejarse mediante bases de datos “espaciales” o geográficas.

Por ello, la primera categoría debe contemplar la posibilidad de construir el sistema con cartografía delictiva, en los diferentes niveles de gobierno, garantizando compatibilidad para manejo de información geográfica, desde el país por entidad, luego entidad por delegación, delegación por colonia, localidad o Área Geoestadística Básica (AGEB) o “área censal”, llegando al último nivel de colonia, localidad, o AGEB por calle.

Ilustración 4. Mapas a contemplar en la cartografía delictiva en los diferentes niveles.



Esto nos lleva a tener que realizar:

1. Mapa de entidad por delegación³⁴ (1 mapas)
2. Mapa de delegación por localidad, AGEB o colonia (16 mapas, de acuerdo al catálogo de municipios de INEGI, correspondiente al año 2000)
3. Mapa de localidad por Calles. (los necesarios)

La información de estos mapas debe ser compatible con toda la arrojada por el INEGI.

Esta utilización intensiva y extensiva de mapas garantizará contar con una herramienta adecuada para el estudio del Distrito Federal, respondiendo a las necesidades de utilización de la información, así como, el que se puedan realizar las investigaciones de campo necesarias, en cualquier lugar, para ubicar a nivel de manzana y calle cualquier información que se requiera: comisión de hechos delictivos, luminarias, disponibilidad de servicios, baches, : centros comerciales, tiendas de abarrotes, vinaterías, bancos, escuelas, iglesias,

³⁴ id.

restaurantes y bares, papelerías, y cualquier otra, que se piense esta relacionada con el problema de inseguridad pública.

Prevención de la Delincuencia

Esta categoría, además de la contemplada en las consideraciones generales, debe proporcionar las siguientes variables.

1. Cuantas instituciones atendieron el servicio
2. Cuantas personas atendieron el servicio
3. Tipo de evento (delito/ infracción/ servicio)
4. Equipo y personal movilizado para la atención del evento
5. Tipo de competencia (municipal/ federal/ estatal)
6. En caso de ser patrullaje especial, operativo de revisión, retén, “carrusel” o similar especificar resultados obtenidos. (casa habitación revisada, vehículos revisados, personas atendidas, droga decomisada, detenidos, armas, etc. Siendo lo mas exhaustivo posible en cuanto a las unidades de medida.)
7. Posible motivo del evento (drogas, alcohol, imprudencia, otra. Señalar si es posible el tipo de droga en su caso)
8. El evento sucedió intramuros o extramuros (especificar *al interior de casa habitación, negocio, cantina etc., o frente a*)
9. En caso de servicio o evento sin detenidos, que tratamiento administrativo se le dio al evento.
10. En su caso, número y tipo de armas utilizadas en el evento.
11. En su caso, número y tipo de vehículos utilizados.
12. Número de detenidos.
13. Número de víctimas.
14. Para cada uno de los detenidos y víctimas.
 - i. Cantidad de delitos/ infracciones cometidos y tipo en caso de ser detenido y cantidad de delitos/ infracciones padecidos y tipo en caso de ser víctima.
 - ii. Nombre.
 - iii. Lugar de nacimiento.
 - iv. Lugar de residencia (calle, número, colonia, municipio, entidad).
 - v. Edad.
 - vi. Sexo.

- vii. Relación entre detenido y víctima.
- viii. Escolaridad (en años completos, primaria, secundaria, preparatoria, técnica, etc.).
- ix. Estado civil.
 - x. Estado en que se encontraba.
 - xi. Ingreso.
 - xii. Ocupación.
- xiii. Religión.
- xiv. Idioma.
- xv. Cantidad aproximada de las pérdidas o daños (intentar evaluar ya sea costo por servicio médico, o daño en propiedad o cualquier otro tipo de posible costo).
- xvi. Tiempo transcurrido entre el momento de atención inicial (hora inicial) y el momento finalizado el evento y reportarse listo para otra situación (hora final) en formato hh:mm de 24 horas.
- xvii. Tratamiento dado (presentación ante autoridad municipal, consignación ante autoridad competente, atención médica, etc.).

Procuración de Justicia

Además de la contemplada en las consideraciones generales, esta categoría debe proporcionar la información mínima siguiente:

Respecto de la averiguación previa iniciada.

1. Número de averiguación previa
2. Agencia del ministerio público donde se inicia la averiguación
3. Agente del Ministerio Público que inicia la averiguación
4. Turno
5. Mesa
6. Fecha de inicio de la averiguación previa
7. Hora de inicio de la averiguación previa
8. Procedibilidad ³⁵(Denuncia, Querrela, Oficio, Otra)
9. Proceso (con detenido/ sin detenido)
10. Prioridad (alta, normal, otra)

³⁵ Para una definición de procedibilidad, proceso, prioridad y procedencia, véase el anexo 4.

11. Procedencia (presentación física del delincuente, parte de accidente, denuncia por escrito, puesta a disposición, conocimiento de hechos, otra)
12. Denunciante (nombre, edad, sexo)
13. El denunciante es la víctima (si/no)
14. En caso que el denunciante NO sea la víctima, relación de éste con la víctima
15. Delito(s) por los que se inicia la averiguación previa, principal y secundarios
16. En que condiciones se realizo el delito (modus operandi) generar catálogo.
17. Número de detenidos
18. Número de víctimas
19. En su caso número y tipo de armas utilizadas.
20. su caso, número y tipo de vehículos utilizados.
21. Para cada uno de los detenidos y víctimas
 - i. Cantidad de delitos/ infracciones cometidos y tipo en caso de ser detenido y cantidad de delitos/ infracciones padecidos y tipo en caso de ser víctima.
 - ii. Nombre, este material no se utilizará en la información estadística.
 - iii. Lugar de nacimiento
 - iv. Lugar de residencia (calle, número, colonia, municipio, entidad). El número de la calle, no se utilizará en la información estadística.
 - v. Tipo de identificación (IFE, cartilla, pasaporte, licencia)
 - vi. Número de identificación. No se utilizará en la información estadística.
 - vii. Teléfono. No se utilizará en la información estadística.
 - viii. Edad
 - ix. Sexo
 - x. Relación entre detenido y víctima
 - xi. Escolaridad (en años completos, primaria, secundaria, preparatoria, técnica, etc.)
 - xii. Estado civil
 - xiii. Estado en que se encontraba
 - xiv. Ingreso
 - xv. Ocupación

- xvi. Religión
- xvii. Idioma
- xviii. Cantidad aproximada de las pérdidas o daños sufridos por la víctima (intentar evaluar ya sea costo por servicio medico, o daño en propiedad o cualquier otro tipo de posible costo)
- 22. En el caso de detenidos o delincuentes sin detención, Filiación³⁶
- 23. Tratamiento dado (en trámite, reserva, consulta, consignada con detenido, consignada sin detenido, etc.)
- 24. Para cada uno de los objetos relacionados con la averiguación
 - i. Objeto
 - ii. Serie
 - iii. Número
 - iv. Marca
 - v. Modelo
 - vi. Descripción
 - vii. Unidad
 - viii. Precio estimado o comercial al momento del evento
 - ix. Otra característica

Respecto de la averiguación previa concluida

- 1. Número de averiguación previa
- 2. Agencia del ministerio público donde se concluyó la averiguación
- 3. Agente del Ministerio Público que concluyó la averiguación
- 4. Fecha de conclusión de la averiguación previa
- 5. Motivo de la conclusión
 - i. Archivo (por falta de interés jurídico, por no haber motivo, especificar)
 - ii. Prescripción (especificar)
 - iii. Consignación (nombre, cantidad de detenidos y delitos -para cada detenido- por los que se consigna la averiguación previa, delitos por los que se inició la averiguación, juzgado al que se consignó la averiguación previa, etc.)
 - iv. Otra (especificar)

Respecto de la averiguación previa consignada:

³⁶ Para los elementos que componen la filiación véase anexo 5.

Aquí interesa conocer si la averiguación previa consignada no tuvo problemas con el juzgado. Es decir si se aceptó o rechazó la consignación por consecuencia de una mala integración, de acuerdo al criterio del juzgador. En su caso si la consignación fue con detenido, si se liberó a éste y cual fue la razón.

Respecto de las actuaciones.

1. Actuaciones realizadas (consulta, reserva, pedimento de servicios periciales, orden de investigación, etc.), con fecha, hora, entidad que pide el servicio, a quien se le pide el servicio, tiempo de respuesta, etc.

Respecto de la policía judicial.

1. Órdenes de aprehensión recibidas
 - a. Número de orden de aprehensión
 - b. Juzgado de procedencia de la orden
 - c. Juez que expidió la orden
 - d. Consecutivo o clave asignada por la institución receptora
 - e. Nombre(s) de las personas a detener
 - f. Delitos por los que se expidió la orden de aprehensión (procurando relacionar a las personas a detener con los delitos, en su caso)
 - g. Averiguación(es) previa(s) relacionada(s) con la orden de aprehensión
 - h. Fecha de expedición de la orden
 - i. Lugar de expedición de la orden
 - j. A quién se le asignó cumplir la orden (personas, grupos, otros)
 - k. Fecha de asignación de la orden a una persona/grupo para su cumplimiento.
2. Órdenes de aprehensión cumplimentadas
 - a. Número de orden de aprehensión
 - b. Consecutivo o clave asignada por la institución receptora
 - c. Fecha de cumplimiento de la orden
 - d. En su caso, número y tipo de armas
 - e. En su caso, número y tipo de vehículos
 - f. Fecha de la puesta a disposición de los detenidos
 - g. Hora de la puesta a disposición de los detenidos
 - h. Personas detenidas

- i. Autoridad a cuya disposición quedaron los detenidos
 - j. Persona o grupo que cumplimentó la orden de aprehensión
3. Otras
- a. Ordenes de investigación
 - i. Agente del ministerio publico que giró la orden de investigación
 - ii. Consecutivo asignado o clave
 - iii. Averiguación previa relacionada
 - iv. Tipo de orden (especificar: búsqueda o localización de personas, objetos, otra)
 - v. Fecha en que se recibió la orden
 - vi. Grupo o persona asignada para cumplir la orden
 - vii. Fecha en que se cumplió la orden
 - viii. Grupo o persona que cumplió la orden