

CONCLUSIONES

Carlos Javier Echarri Cánovas

Una constante en los distintos capítulos que conforman esta obra lo constituye el problema de la información: su ausencia en algunos casos, su especificidad, su oportunidad y su cobertura. Cuando los delitos violentos y la inseguridad se convierten en un problema público, como indudablemente es el caso en nuestro país, las estadísticas sobre la violencia, los delitos y su castigo se vuelven indispensables para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas y, por lo mismo, temas políticamente sensibles. Resulta indispensable seguir avanzando en el desarrollo de sistemas de información que permitan proporcionar mediciones cuantitativas confiables de la actividad criminal, así como de sus tendencias y manifestaciones en el territorio nacional, que garanticen a la sociedad la posibilidad de exigir la rendición de cuentas por parte de todas las instancias gubernamentales involucradas en la salvaguarda de los derechos de la población.

Tales sistemas de información deben tener explícitamente como uno de sus objetivos mantener informado al público, los medios de comunicación, la academia y las organizaciones de la sociedad civil sobre el estado de la delincuencia en el país, así como proporcionar acceso a datos e indicadores que permitan un amplio debate basado en evidencias. Asimismo, deben informar sobre la asignación y ejercicio de recursos, en todas las instancias relacionadas con el tema, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Judicial, en todos los niveles de gobierno y también para organismos relacionados, como los sistemas de apoyo a las víctimas. Esto permite mantener a la ciudadanía informada sobre la gestión del desempeño y la rendición de cuentas a todos los niveles de todos los organismos que intervienen, y proporcionar una base de evidencia empírica para la estrategia gubernamental a largo plazo y el desarrollo de políticas y programas, tanto federales como locales.

Desafortunadamente, los problemas con los que nos enfrentamos para tener información adecuada son de tal magnitud que obstaculizan el análisis metodológicamente correcto y preciso del fenómeno delictivo en toda

su amplitud. Como hemos visto, nuestro país tiene la particularidad de que la policía aparece en la generación de información estadística totalmente ajena al proceso tanto de procuración como de impartición de justicia, cuando la mayoría de las veces es la institución con quien las víctimas tienen el primer contacto, ya sea porque son a quienes se llama, o bien porque tienen conocimiento de los hechos delictivos. Sin embargo, aunque exista información sobre las intervenciones policiacas, como el Informe Policial Homologado, no es de acceso público. A partir de 2011, el INEGI recoge, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, información sobre las intervenciones de la policía estatal, separándolas por presuntos delitos del fuero común, por presuntos delitos del fuero federal, por presuntas infracciones, así como por otras causas. Sin embargo, el término presunto no está relacionado con la presunción de inocencia, sino que está vinculado con que la policía no tiene atribuciones para establecer si un evento constituye un delito o una falta administrativa, lo cual está reservado exclusivamente al Ministerio Público o al juez calificador o cívico. Dado que se trata de una fuente de información relativamente nueva, aún se encuentra en etapa de maduración, por lo que surgen algunas interrogantes, por ejemplo que para 61.6% de las intervenciones de las policías estatales en 2010 por presuntos delitos del fuero común, no haya información sobre la notificación al Ministerio Público.

Resulta indispensable considerar de manera simultánea las conexiones entre todos los elementos del fenómeno delictivo desde su ocurrencia, denuncia, integración de la averiguación previa, así como la sujeción a proceso del o los probables responsables, el seguimiento del proceso judicial, la ejecución de la condena, la reparación del daño, hasta la atención a víctimas y ofendidos. De esta manera, se hace necesaria la asociación de la información sobre las intervenciones policiales con las denuncias ante el Ministerio Público, tomando en cuenta lo que dice la Encuesta Sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), para detallar las razones por las cuales no hay concordancia entre los eventos ocurridos, aquellos de los que tiene conocimiento la policía y los que llegan a constituir una denuncia real ante el Ministerio Público.

Para explicar por qué, de acuerdo con la edición de 2011 de la ENVIPE, la población sólo denunció 12.3% de los delitos ocurridos y de ellos sólo se inició una averiguación previa en 64.9% de los casos, hay que considerar, entre otros factores, que una tercera parte no denunció porque lo consideraba una pérdida de tiempo, 15% por desconfianza en la autoridad, poco menos de 11% porque consideraba que era un delito de poca importancia, pero uno de cada diez porque no tenía pruebas. Más grave aún es la experiencia de los que sí denunciaron, puesto que en 29.3% de los casos la denuncia no procedió y en 28.6% no pasó nada. ¿Cómo desarrollar programas y políticas que reviertan esta muy mala percepción de la procuración de justicia? Además de continuar con la profesionalización de todo el personal involucrado en los procesos de procuración e impartición de justicia, se requiere que todas las actuaciones respondan a manuales de procedimientos y a protocolos de actuación y que las actividades queden registradas en sistemas de información que funcionen como herramientas de gestión que permitan monitorear y evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de

dichos procesos. La única manera de saber si las cuantiosas inversiones que se han hecho en los últimos años en distintas tecnologías y herramientas policiales han sido exitosas es probar con cifras verificables, cuál ha sido el impacto para que en los casos de intervenciones policiales por distintos delitos, se efectúe una denuncia, se integre una averiguación previa, se consigne a los presuntos responsables y se obtenga una sentencia condenatoria. Es decir, no podemos ver a cada parte del proceso de manera aislada, sino como el elemento de un sistema, como eslabones de una cadena donde todos son necesarios.

De esta manera, de poco sirve que se incluyan en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 preguntas sobre mecanismos o instrumentos para el apoyo del ejercicio de la función de seguridad pública (cámaras de vigilancia en la vía pública, sistemas de georreferenciación e imagen satelital, mecanismos de coordinación y/o apoyo con la ciudadanía para fortalecer la seguridad pública, atención de emergencias a través del sistema telefónico 066 o de otro número, botones de pánico, mecanismos para captar emergencias y/o denuncias a través de correo electrónico, algún sitio web, mensajes SMS u otro medio), sino se cuenta con esta información para cada una de las intervenciones, y ella no está conectada con la que produce el aparato de procuración de justicia, el cual forzosamente tiene que seguir el caso hasta la conclusión del proceso penal. Solamente comparando si en una zona con cámaras de vigilancia respecto a una que carezca de ellas, por ejemplo, las intervenciones policiales son más rápidas y llevan a un mayor número de detenciones en flagrancia, se integran más averiguaciones previas o sirven para localizar, detener y consignar a más probables responsables y además, las grabaciones son presentadas como prueba en el proceso penal por el Ministerio Público y aceptadas por los jueces y se logran así más sentencias condenatorias, se podría calificar de exitoso un programa de establecimiento de esa o cualquier otra tecnología, procedimiento o programa, como el patrullaje en bicicleta o cualquier otro.

De la misma manera, la ausencia actual de información sobre los procedimientos seguidos en la investigación y el uso de tecnología y herramientas periciales resulta insostenible. Además se requiere la homologación de los peritajes en todo el país, comenzando por la actuación de los médicos forenses, no sólo en el caso de los homicidios, sino también en los casos de lesiones y delitos sexuales, incorporando una perspectiva de género, derechos humanos y no discriminación en los manuales de procedimientos y en la capacitación del personal.

Esto nos lleva a otra necesidad de información, o mejor dicho a una mayor desagregación de la misma y específicamente a su georreferenciación, por un lado y a un mayor detalle en la ubicación temporal de los datos, además de considerar información acerca de las víctimas y de otras características del evento, como el involucramiento de policías o miembros de las fuerzas armadas, la presencia de alcohol y otras drogas y de manera particular una estimación de los daños, por el otro. Resulta increíble que, a partir de las Estadísticas Judiciales en Materia Penal, no conozcamos el monto de lo robado, ni los gastos en que se incurre por las lesiones, el tratamiento de las víctimas y

sus familiares, y los gastos funerarios, ya sea que todos estos costos sean cubiertos por las propias víctimas u ofendidos o por el Estado. Si no tenemos un acercamiento económico al impacto de los delitos violentos, difícilmente podremos estimar los requerimientos en términos de reparación del daño. Si desconocemos los tiempos precisos de cada uno de los elementos, estamos imposibilitados para medir las duraciones entre cada etapa, la celeridad de la justicia y si esta varía de acuerdo con las características socioeconómicas de la víctima o del delincuente, del lugar o del agente del Ministerio Público que integró la averiguación.

Hoy no podemos saber si las lesiones de una mujer indígena analfabeta son castigadas con mayor dureza y rapidez que aquellas causadas a un empresario; si es más frecuente que hayan sentencias condenatorias por el homicidio de un policía municipal que por el de una empleada doméstica; es decir, no estamos en condiciones de afirmar que en México hay o no un ejercicio de la ciudadanía en el acceso a la justicia, basado primordialmente en la acción profesional de los órganos de seguridad pública, de impartición y de procuración de justicia, y especialmente en los derechos humanos y la no discriminación.

Muchas de estas ideas no son nuevas, han sido mencionadas en las recomendaciones internacionales comentadas a lo largo del documento. En particular, cabe señalar el *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal*, de la División de Estadística de Naciones Unidas,¹ el Sistema Nacional de Reportes Basados en Incidentes (NIBRS, por sus siglas en inglés), del Buró Federal de Investigación de los Estados Unidos,² los observatorios de violencia propuestos por el Instituto Cisalva,³ o bien la propuesta del Centro de Estudios de Justicia de las Américas de crear un sistema integral de recolección y procesamiento de datos para la generación de estadísticas e indicadores del sistema judicial.⁴ Consideramos un avance muy importante la creación del Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia (SNIGSPIJ), del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y su Comité Técnico Especializado y de los trabajos que han emprendido, para lograr que los Censos de Gobierno remplacen paulatinamente a las Estadísticas Judiciales en Materia Penal, subsanando sus deficiencias e integrando la información de todos los actores y etapas del proceso. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer, en particular en relación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y su Centro Nacional de Información.

Cabe señalar que las recomendaciones anteriores van en el sentido de estructurar un sistema de información y no pretenden necesariamente que se genere una base de datos única, sino más bien posibilitar la conexión de las múltiples bases de datos que ya existen, de tal manera que se puedan relacionar eventos, víctimas, delitos,

¹ Organización de las Naciones Unidas, "Manual para la Elaboración de un Sistema de Estadísticas sobre Justicia Penal".

² FBI, *National Incident-Based Reporting System. Vol. 1: Data Collection Guidelines*.

³ Instituto Cisalva, *Sistema Regional de Indicadores de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.

⁴ Santos Pastor y Liliana Maspóns, *Cifrar y descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*.

averiguaciones previas, intervenciones policiacas, actuaciones de peritos, sentencias y cumplimiento de penas. Obviamente, la integración de tal sistema de información y los productos resultantes deben cuidar la normatividad y diferenciar distintos usos que se le pueden dar: desde la inteligencia policial para la prevención del delito o incluso la seguridad nacional, la gestión administrativa de los distintos órganos involucrados, la rendición de cuentas, hasta la investigación para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad pública. Esta última en particular, debe ser muy cuidadosa de guardar la confidencialidad de la información, de tal manera que se trabaje con información estadística, que no contradiga los diversos ordenamientos jurídicos pertinentes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual si bien en su artículo 8 establece que "El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales"; la agregación de los datos para su manejo estadístico está prevista en el artículo 22, según el cual:

No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos [...] II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran.

La renuencia de la Procuraduría General de la República a proporcionar información sobre las averiguaciones previas por delitos del fuero federal deriva de un desconocimiento o mala interpretación de los artículos 37, 38, 45, 46 y 47 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que regulan la confidencialidad estadística y la obligación de Informantes del Sistema y Unidades del Estado. En la séptima reunión de la Junta de Gobierno del INEGI, celebrada el 20 de diciembre de 2011, se determinó como información de interés nacional el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, la ENVIPE y el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.⁵

Por todo lo aquí expuesto y analizado podemos concluir que difícilmente tendremos un panorama completo y certero de las características, incidencia, castigo e impunidad de los delitos violentos ocurridos en el pasado reciente de nuestro país. Sin embargo, en los distintos capítulos se ha desarrollado el mejor análisis posible dada la información existente. A pesar de las limitaciones, se ofrecen indicadores novedosos que se considera constituyen un aporte no sólo al conocimiento de los distintos fenómenos abordados, sino al cuerpo de evidencia empírica requerido para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia. En este volumen se sientan las bases para que en un futuro cercano puedan subsanarse gran parte de las deficiencias encontradas y sea posible realizar análisis más finos y detallados; espera-

⁵ Disponible en <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/iin/juntagob/doc_acuerdo_7.htm>.

mos que se sigan dando los pasos necesarios en esa dirección para que la investigación pueda poner de su parte en el esfuerzo colectivo de avanzar hacia una sociedad más democrática, con un mayor acceso a la justicia.