



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

# **Bases de política criminológica para México**

## **1. Propósitos**

Una política racional en materia de seguridad pública debe ser capaz de orientar las acciones colectivas hacia tres fines básicos:

1. Sancionar al criminal y proteger a la víctima, o sea proporcionar justicia;
2. Abatir las tasas delictivas, y
3. Ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Estos fines coinciden y se complementan en muchos aspectos, pero hay también muchos otros en los que son divergentes y aun opuestos. Así haya casos en los que pueden auxiliarse, es necesario tener presente que son independientes entre sí y ninguno de ellos sirve como medio para alcanzar los restantes.

La afirmación anterior debe destacarse de manera muy especial, ya que muchos de los problemas de seguridad pública que tenemos surgen de creer que basta sancionar duramente al delincuente para proteger a la víctima, disminuir la criminalidad y establecer un puente de confianza entre la ciudadanía y el gobierno. El aumento desmedido de las penas, sobre todo las de cárcel; los arrestos y detenciones indiscriminados y al azar; las injustas restricciones impuestas a garantías procesales, como ocurre con la libertad bajo caución y el empleo abusivo del arraigo, así como el crecimiento irracional de las poblaciones carcelarias, revelan de manera fehaciente que privilegiar ese fin no sirve para alcanzar los dos restantes.

Dicho de otra manera: es necesario castigar al delincuente porque le causó un daño a otro u otros seres humanos y toda sociedad racional debe brindarle justicia a sus miembros, pero a sabiendas de que hacerlo dista mucho de ser el medio ideal para abatir la criminalidad —fin que demanda acciones de muy otra



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

índole—. Lo mismo ha de decirse del propósito de afianzar y mejorar las relaciones entre las autoridades y la población en materia de seguridad pública: castigar a los autores de un delito es insuficiente por sí solo. Hay otros medios, y más eficaces, para reforzar la confianza que han de unir al gobierno y la ciudadanía.

No tendría sentido plantear una política criminológica dirigida a tales fines si no descansara en varios postulados fundamentales. Uno de ellos es el respeto irrestricto a los derechos humanos y a las garantías constitucionales. Otro es que las acciones que se emprendan han de procurar causar el menor daño posible y deben estar sujetas a una evaluación objetiva permanente, condición que implica, entre otras cosas, una transparencia auténtica y una verdadera rendición de cuentas. Uno más es que las bases de una política criminológica no pueden estar subordinadas a las necesidades o caprichos del poder: su aplicación debe ser independiente del partido que controle al Ejecutivo y de los cambios que ocurran en la administración pública. Así como es básica la continuidad y la constancia en los programas, es también imprescindible que las disposiciones jurídicas relativas incorporen las líneas generales de las bases que aquí se presentan.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

## 1. Castigo al delincuente y protección a la víctima

Sólo por excepción llegan los autores de un crimen a recibir el castigo de ley. Por desgracia, y tal vez en compensación, los que sí llegan a ser sancionados reciben penas excesivas que a menudo no guardan ninguna proporción con el daño causado.

- *Del total de delitos cometidos en la República en 2004<sup>1</sup>, sólo en 75 casos de cada mil llegó a dictársele auto de formal prisión a un posible responsable. Poco menos de dos tercios de los acusados, 49 de cada mil, recibieron una sentencia condenatoria. En 925 de cada mil crímenes cometidos no llegó a detenerse a ningún presunto culpable. En 951 de cada mil nadie fue sancionado.*
- *De 1996 a 2004 las penas de cárcel impuestas a los autores de delitos del orden común tuvieron un incremento del 48.2 por ciento al pasar de 2.6 años de prisión a 3.9 en promedio nacional. Las entidades con mayores tasas de impunidad registraron aumentos aun más elevados, como sucedió en el*

---

<sup>1</sup> Véase la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-3, llevada al cabo por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad ([www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)), así como los cuadernos de estadísticas judiciales que publica anualmente el INEGI.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

*Estado de México, Guerrero y Morelos, donde el incremento porcentual en las penas fue en ese lapso de 69.8, 67.8 y 61.2 respectivamente.*

Como puede advertirse, la impunidad es una tasa que resulta de dos factores. Uno es el total de delitos cometidos o, en ocasiones, el total de delitos oficialmente registrados por las autoridades. El otro es el total de casos en los cuales se detuvo a un posible responsable o, también ocasionalmente, el total de casos en los cuales un acusado llegó a recibir una sentencia condenatoria. Importa destacar con precisión estos dos factores porque es muy difícil que las instituciones de seguridad pública aumenten el número de detenidos o sentenciados. Cuando llegan a hacerlo, casi siempre se debe a que multiplicaron las detenciones indebidas o están violando de manera reiterada las garantías procesales de los acusados.

El camino más eficaz para reducir la impunidad y conservar intocados los derechos humanos es actuar sobre el primero de los factores mencionados, es decir: la mejor manera de disminuir la impunidad es reducir el número de crímenes que se cometen. Examinaremos cómo lograrlo en el inciso siguiente, mas en este debe destacarse que para poder brindar justicia es necesario, a la vez,



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

llevar al cabo algunas reformas jurídicas e institucionales impostergables. Listamos las más importantes:

- 1.1. Lograr que se le conceda una importancia semejante a las tareas preventivas y a las de procuración de justicia;
- 1.2. Explorar el desarrollo de sistemas de resolución de conflictos no penales como la llamada justicia restauradora, sobre todo en los delitos que se persiguen por querrela;
- 1.3. Restablecer la proporcionalidad entre el monto de la pena y el daño causado por el delito;
- 1.4. Iniciar programas que permitan ir restringiendo las sanciones privativas de libertad a los delitos más graves y castigando el resto con penas alternativas;
- 1.5. Afinar las leyes sustantivas y procesales necesarias para lograr que la víctima participe como una parte importante en el proceso, pueda vigilar detalladamente el desarrollo de su caso y consiga la reparación del daño;
- 1.6. Algunos derechos procesales del inculpado deben ser reforzados. Lo demandan de manera muy particular el principio de presunción de inocencia, que debe respetarse sin



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

excepciones, lo que obliga, entre otras cosas, a reducir el ámbito de aplicación de la prisión preventiva a los delitos más graves en los que además exista riesgo de que el inculpado cometa o reitere el delito de que se le acusa, y a desterrar las medidas cautelares violatorias de los plazos constitucionales; la necesidad de quitarle valor probatorio a las pruebas ilícitas y prohibidas, y la conveniencia de eliminar la reincidencia como agravante de la punición;

- 1.7. Mejorar y reforzar las defensorías de oficio para superar el enorme desequilibrio jurídico e institucional que existe entre la acusación y la defensa;
- 1.8. Examinar con particular cuidado toda reforma jurídica que pretenda otorgarle más facultades de acción a los cuerpos policíacos o a los agentes del Ministerio Público, puesto que casi siempre resultan en detrimento de los derechos humanos, y
- 1.9. Iniciar cuanto antes un ambicioso programa de reforma carcelaria que permita hacer de la prisión un espacio digno, humano y capaz de educar y rehabilitar a los reos.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

## 2. Abatir las tasas delictivas

Es posible reducir la criminalidad, sea la del orden común, sea la del federal, y tenga origen en los roces inevitables entre los miembros de un grupo social o en los intereses a los que responde el crimen organizado. Es necesario tener presente, sin embargo, que unos y otros exigen de técnicas e instrumentos diferentes, lo que es muy distinto a establecer un régimen jurídico de excepción, como se ha hecho con la delincuencia organizada, lo que resulta inaceptable.

Hay, no obstante, una regla general: no es únicamente por medios coactivos —que tocan sólo a los síntomas— como han de enfrentarse los diversos delitos, sino buscando y precisando las causas que les dan origen y las circunstancias en las que suelen ascender o descender. Lo anterior no implica que no deba castigarse a quien comete un delito, puesto que la justicia lo exige, sino que, al plantearse como fin reducir el número de delitos que se cometen, debe dársele a las vías penales un lugar secundario y privilegiar las acciones que actúan sobre las causas. Puesto de otra manera: reducir la delincuencia no es propiamente tarea de las policías, las procuradurías y los tribunales —cuya función central es proporcionar justicia—, sino responsabilidad fundamental del Ejecutivo. Abatir el crimen es el resultado de un buen gobierno.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Hay muchos ejemplos importantes del punto que deseamos destacar. Para empezar por uno poco conocido: las estadísticas de la Secretaría de Salud y las que ofrecen las procuradurías estatales coinciden en señalar que los homicidios dolosos están descendiendo en nuestro país. Conforme a la primera fuente, en 1992 se registraron 18.8 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes. El año pasado fueron sólo 8.12. Se trata, así, de una disminución muy importante que responde a un ritmo de -6.3 por ciento anual. Las cifras de las procuradurías confirman la tendencia: aunque son más modestas, indican que de 1997 a 2005 los homicidios intencionales disminuyeron a razón de -4.8 por ciento anual.

Un análisis por municipio de los datos censales nos revela que hay dos factores claramente asociados al descenso: los municipios en los cuales los homicidios bajaron más son aquellos en los que más disminuyó la proporción de casas con piso de tierra y más fueron los hogares a los cuales llegó la luz eléctrica. Por supuesto que quien mata dolosamente a otro ser humano debe ser castigado, ya que se trata de un crimen grave e imperdonable, pero si lo que se quiere es disminuir el número de homicidios dolosos, es muchísimo más eficaz llevar la luz eléctrica a los hogares que no cuentan con ese servicio y lograr que tengan un firme de cemento los que carecen de él.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Los ejemplos, señalábamos, son muy numerosos. La delincuencia registrada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para recordar otro caso, se redujo 49.5 por ciento de 1930 a 1960 —bajó de 2 mil 273 a mil 148 delitos por cien mil personas— porque pobladores y emigrantes encontraron trabajo, escuelas para sus hijos, hospitales que los atendieran, posibilidades para adquirir una vivienda. Y de 1933 a 1942 los índices delictivos de Estados Unidos bajaron de mil 278 a 858, 32.9 por ciento en nueve años, porque de un país con los bancos quebrados y la tercera parte de su población desocupada pasó, gracias al “New Deal”, a ser una potencia mundial. Los mismos factores —trabajo, bienestar— explican por qué los índices delictivos estadounidenses descendieron 36.9 por ciento de 1991 a 2000. Y los factores opuestos, como sucedió con la crisis económica de 1994-1995, explican por qué la delincuencia capitalina subió de mil 649 por cada cien mil habitantes en 1993 a 3 mil en 1997.

Las recomendaciones que podrían hacerse para abatir la delincuencia son evidentes por sí mismas: multiplicar los empleos permanentes; cerrar el brutal abanico que separa a los que menos ganan de los que reciben los mayores ingresos; subir los niveles de bienestar de las clases más populosas; alentar la equidad; llevar la civilización y el desarrollo a los lugares donde no los conocen; darle un



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

sentido y un propósito a nuestra vida en común. Para insistir en lo dicho: para abatir la delincuencia es necesario hacer todo lo que se asocia a un buen gobierno.

### **3. Ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades**

Afecta a la seguridad pública un grave problema de desconfianza: la población no cree en sus autoridades y juzga falsos —por desgracia muy a menudo con razón— los informes oficiales. Punto particularmente conflictivo es el hecho de que los funcionarios insisten en afirmar que la criminalidad está bajo control y a la baja mientras la ciudadanía sostiene lo contrario.

- *Revela el grado en que difieren las perspectivas el hecho de que en Inglaterra, Estados Unidos y otros países industrializados la regla es que las autoridades registren uno de cada tres delitos que la población dice haber sufrido. La última encuesta victimológica del ICESI revela que aquí la proporción es de uno a 8.3 y hay entidades federativas en las cuales es de uno a 36.3, como en Campeche, o de uno a 21.2 como en Sinaloa.*



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

- *Casi todas las encuestas de opinión coinciden en los resultados: entre el 65 y el 80 por ciento de los entrevistados dicen no tener confianza alguna en policías, agentes del Ministerio Público y jueces penales. Los únicos que llegan ocasionalmente a superarlos son los diputados federales o locales.*

La desconfianza es muy corrosiva, sobre todo en esta área, ya que por un lado impide que la población y las autoridades unan fuerzas contra el crimen y, por el otro, que reconozcan la presencia y la influencia de otros factores —como los medios—, que al magnificar la presencia del crimen, estimulan el temor y la sensación de indefensión.

Como podrá suponerse, la desconfianza es mutua: si los ciudadanos no creen en su gobierno, los funcionarios públicos creen que la población está integrada por grupos sin más afán que protestar, quejarse y crear problemas. Al sugerir, por ejemplo, que se formen consejos ciudadanos para vigilar el desempeño de alguna institución o sugerir nuevos cauces de acción, la respuesta de la población es la apatía y el desgano, y la oficial es poner al frente de los consejos a incondicionales que no les planteen demanda alguna.

Se trata, sin duda, de un círculo perverso que es necesario romper en beneficio mutuo y en perjuicio de los criminales. El esfuerzo



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

debe provenir también de ambos lados, pero no hay duda de que el gobierno debe poner la mayor parte ya que representa institucionalmente a toda la sociedad. Los primeros pasos deben estar destinados a mejorar los servicios que ofrecen policías, procuradurías y tribunales. Se tiene que hacer lo necesario para transformarlas en instituciones amables con el público, dispuestas a atenderlo y entenderlo, y a usar su discrecionalidad en beneficio de quienes demandan sus servicios. Tienen, además, que convertirse en instituciones dispuestas al cambio y al aprendizaje: la única manera de llegar a brindar justicia y colaborar en la lucha contra el crimen es distinguir las acciones que sirven de las que son inútiles, multiplicando las primeras y dejando de lado las segundas.

En este sentido se recomienda:

3.1 Establecer un programa que consiga orientar la lealtad de las policías hacia la ciudadanía. A este fin es necesario:

- a) Suspender los operativos en los cuales se detengan personas o vehículos al azar, así como aquellos en los que se efectúen cateos o revisiones no autorizados por la autoridad judicial;



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

- b) Los grupos especiales de reacción deben ser retirados de los espacios públicos, a fin de que en tales espacios sólo permanezcan los policías asignados a programas de naturaleza comunitaria;
  - c) La mayoría de las acciones policíacas deben estar dirigidas a responder y atender las solicitudes de auxilio de la población. El primer paso para que el ciudadano pueda confiar en sus policías es que pueda convocarlos para su protección y ayuda a sabiendas de que será atendido;
  - d) El segundo paso implica la interacción con la comunidad, única manera de resolver los problemas antes de que estallen y de romper los patrones delictivos de los focos criminógenos;
- 3.2 Es imprescindible, a la vez, mejorar los ingresos y prestaciones de todos los miembros de los cuerpos policíacos, así como su preparación y entrenamiento. La instrucción que reciban los agentes policíacos debe dotarlos de solidez técnica, de una orientación humanista, y de la capacidad necesaria para resolver problemas mediante el ejercicio de un criterio profesional autónomo. Esto requiere, por una parte, de una transformación de la policía preventiva



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

a fin de que sea capaz de desactivar conflictos y así prevenir posibles delitos, y, por la otra, de la instauración de una carrera policiaca, similar en profundidad y exigencia a una carrera universitaria, en la que se formen óptimamente los policías que requerimos;

3.3 Es conveniente dejar de lado el proyecto de constituir una policía nacional que reúna a las fuerzas municipales, estatales y federales. Descentralizar el mando y dividir la organización policiaca, no sólo permite manejar unidades más pequeñas, agilizar las acciones y lograr una más rápida adaptación al cambio, sino establecer vínculos más sólidos con la comunidad. Sin embargo, por supuesto, la coordinación de las acciones policiacas a nivel nacional es imprescindible. Esta función ha de ser realizada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y por la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal. A tal efecto, es imprescindible que la Policía Federal Preventiva tenga presencia constante en todo el país;

3.4 En relación a los agentes del Ministerio Público de todos los niveles y especialidades, es imprescindible romper el monopolio que ejercen sobre la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal. Es igualmente necesario poder



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

supervisar su actuación eficazmente y estar en posibilidad de fincarles responsabilidad cuando ejerzan sus funciones de manera ilegal o corrupta. A este fin se recomienda:

- a) Darle a la víctima, a los ofendidos, al denunciante y al inculpado la posibilidad de supervisar de manera permanente la averiguación. Para ello, y para agilizar el trámite, ayudaría la aplicación de la tecnología digital en la integración de las averiguaciones previas. Debe considerarse, además, la conveniencia de instaurar la figura del abogado victimal para que haya quien pueda exigirle al agente responsable que realice sus tareas;
- b) Además de que puedan inconformarse cuando el Ministerio Público decida no ejercer la acción penal, sería conveniente examinar la posibilidad de que la víctima o el denunciante puedan presentar directamente la denuncia ante el juez (acción particular);
- c) Es de particular importancia cambiar la idea de que el Ministerio Público actúa sólo en representación de la sociedad: es también un representante y un defensor de la víctima, del denunciante o del ofendido.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

3.5 La posibilidad de otorgarle autonomía a las procuradurías y separarlas del Poder Ejecutivo requiere de un examen muy detenido. Es extremadamente peligroso dejar a las procuradurías sin control alguno. Una posibilidad sería establecer mecanismos eficaces de control ciudadano ajeno a posturas partidarias o ideológicas, ejercido por especialistas prestigiados;

3.6 Es urgente iniciar la reorganización administrativa del trabajo de los tribunales penales. Además de modernizar su estructura y funcionamiento, es necesario establecer sistemas de gestión que aseguren el flujo eficaz del trabajo, el manejo adecuado de los casos pendientes y la captura y recuperación de la información. Para lograr este propósito es importante:

a) Empezar por programas piloto que puedan corregirse y evaluarse sobre la marcha a fin de no extender sus prácticas al resto del sistema judicial sino hasta estar seguros de su eficacia. Un ejemplo posible sería establecer la figura del administrador judicial (**clerck**) encargado de la gestión del tribunal;



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

b) Es de especial importancia en este sentido fijar criterios sustantivos de evaluación de la acción de los tribunales, abandonado la práctica errónea de considerar exclusivamente los rezagos;

3.7 Orientar a todas las instituciones de seguridad pública y justicia penal hacia la adopción de sistemas de gestión, información, planeación, rendición de cuentas y evaluación externa que aseguren la eficiencia, legalidad, control y continuidad en la toma de decisiones y en el empleo de los recursos. Se recomienda, en este sentido, la adopción de algunos modelos de ISO (organización internacional para la estandarización).

3.8 La única manera de superar los roces y conflictos que surgen del posible manejo de la información es establecer un consejo ciudadano independiente que, sin ser juez ni parte, genere la estadística delictiva necesaria tanto a nivel municipal y estatal como nacional. Su finalidad será, además, servir como órgano consultivo para identificar problemas, realizar investigaciones y formular recomendaciones. Aparte de presentar un reporte anual nacional, el consejo podría



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

generar protocolos de integración e intercambio de información entre instancias y niveles de gobierno.



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

## Reconocimiento

La elaboración del documento base de discusión y del final que aquí se presenta corrió por cuenta del **Dr. Rafael Ruiz Harrell**, criminólogo y asesor del ICESI.

En las diversas sesiones de discusión y análisis participaron los siguientes especialistas (por orden alfabético):

Nombre	Institución
1. Alicia Azzolini	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)
2. Luis de la Barreda Solórzano	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)
3. Anna Bellver	Banco Mundial
4. Alfred Blumstein	National Consortium on Violence Research (NCOVR) Universidad Carnegie Mellon, EUA
5. José Ángel Canela Cacho	ERGO Group, EUA
6. Patricia Edgar	National Consortium on Violence Research (NCOVR) Universidad Carnegie Mellon, EUA
7. Zulita Fellini	Magistrado Nacional de Tribunal Penal. Argentina
8. Luis González Plascencia	Centro de Estudios Jurídicos y Políticos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala
9. Olga Islas	Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
10. Gerardo Laveaga	Instituto Nacional de Ciências Penales (INACIPE)
11. Ernesto López Portillo	Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE)
12. Miguel Ontiveros	Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)
13. Rosa Ma. Rubalcava	El Colegio de México y Fundación Este País
14. Antonio Sánchez Galindo	Consejo de Menores
15. Cecilia Sayeg Seade	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)
16. Robert Varenick	Centro para la Investigación y Docencia Económica (CIDE) e Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE)
17. Marilú Toscano	Banco Mundial

Agradecemos la participación de todos y cada uno de ellos.