

La Eficiencia del Sistema de Justicia

Arturo Arango Durán¹
Cristina Lara Medina

Según el diccionario Clave² eficacia es la “capacidad para obrar o para producir el efecto deseado”, mientras que eficiencia es la “capacidad para realizar satisfactoriamente la función a la que se está destinado”. Se considera que la eficiencia es un claro indicador de gestión de las empresas.

Para nuestros propósitos utilizaremos el término eficiencia para conocer cual es la capacidad de gestión del Sistema de Justicia del fuero común, considerando que todos los actos del sistema deberían tener como propósito el control y la disminución de la delincuencia.

En este documento consideramos que el Sistema de Justicia del fuero común esta conformado por cuatro instituciones a saber: las de policías preventivos, de procuración de justicia, de administración e impartición de justicia y los así llamados “Centros de Rehabilitación Social.

El objetivo es obtener un indicador³ de la eficiencia que presenta el Sistema de Justicia del fuero común en su conjunto con objeto de saber si la capacidad de gestión de dicha “empresa social” es adecuada en el sentido que responde de manera global a las demandas ciudadanas o por el contrario presenta una lógica burocrático- administrativa interna muy alejada de lo que se podría esperar de dicho sistema.

La obtención de este indicador global de la eficiencia no es fácil, no sólo porque se pretende medir de manera conjunta al trabajo de cuatro instituciones en los tres niveles de gobierno, sino por la carencia de información que tradicionalmente se da en este sector.

La información que se pretende utilizar en la construcción de este indicador se refiere exclusivamente a los registros administrativos oficiales de las instituciones del fuero común y al finalizar el documento se realizará un ejercicio que nos permitirá comparar la eficiencia que se presenta según estos registros contra la eficiencia que se daría si se considerará a la cifra negra, obtenida ésta de la información arrojada por la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad⁴ (ENSI-3) que realizó el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. (ICESI) para el año 2004

En virtud que la información oficial de la policía preventiva se aglutina de una forma u otra en los registros administrativos de las procuradurías generales de justicia, se considerará sólo a los registros administrativos de éstas últimas. Asimismo, como la información de los centros de rehabilitación se deriva de las sentencias dictadas por los

¹ Arturo Arango y Cristina Lara son investigadores del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C. Mantienen entre ambos la página www.seguridadpublicaenmexico.org.mx que contiene información estadística sobre la seguridad pública en México.

² <http://clave.librosvivos.net/>

³ Un “indicador” es una medida que ayuda a responder la pregunta de cuanto progreso se tiene y hacia donde se va respecto del cumplimiento de cierto objetivo. Vease al respecto “Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector” Vera Institute of Justice, nov. 2003

⁴ Los resultados de esta encuesta pueden verse en www.icesi.org.mx

organismos de administración e impartición de justicia, se considerará sólo a los registros administrativos de las sentencias dictadas a los presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primera instancia tanto del fuero común como del fuero federal.

Es importante señalar que este “indicador de eficiencia del sistema de justicia” IESJ sólo es una aproximación al fenómeno que se intenta medir, ya que pone a todas las instituciones en un mismo rasero y no considera las diferentes graduaciones que cada una de estas presenta en la realidad.

Así, por ejemplo, una de las variables que se consideran en este IESJ es la que tiene que ver con las averiguaciones previas del fuero común iniciadas (API) derivadas de los delitos que se reportan a las instituciones de procuración de justicia. De esta variable puede señalarse que si bien nos indica los cambios que cada institución de procuración de justicia reporta en sus registros administrativos, (donde se encuentra que Baja California es la entidad donde más se inician averiguaciones previas por cada 100 mil habitantes) esta variable no nos indica si el mayor número de API se debe a que existe una mayor delincuencia, una mayor confianza de la ciudadanía para denunciar o una combinación de ambos sucesos.

Un problema fundamental que debe señalarse es que, en realidad los registros administrativos de las averiguaciones previas iniciadas no pretenden, ni miden en ningún momento la tasa actual de incidencia delictiva. Es decir que dichos registros, en el mejor de los casos deben considerarse como indicadores aproximados⁵ (o variables “Proxy”) de dicha incidencia. “Aproximados” en el sentido que de una u otra forma representan a la incidencia registrada por las autoridades, también en el mejor de los casos ya que, finalmente, la variable en cuestión sólo nos indica con que frecuencia los ciudadanos acuden ante alguna autoridad competente a denunciar el delito y, más aun, si dicha denuncia es considerada por las autoridades para ser considerada en sus registros y, todavía más, si finalmente dicha denuncia es reportada al SNSP.

Así la variable API iniciadas debe ser manejada como un indicador de la incidencia reportada-registrada-transmitida al SNSP.

Es decir, que las API iniciadas ya tienen consigo un elemento de incertidumbre con respecto de los índices de denuncia reportada-registrada-transmitida la cual no puede ser medida ni evaluada con los elementos que están a nuestro alcance en este momento de la investigación. En virtud que, como se verá más adelante en el “embudo delictivo” no todos los delitos se denuncian y no todos los delitos que se denuncian se registran y no todos los delitos que se registran se reportan ante la instancia recolectora de la información.

En el mejor de los escenarios, en donde las autoridades registraran todas las denuncias y las transmitieran con la mayor exactitud posible, esta variable –API iniciadas-representaría solamente a la incidencia que los ciudadanos decidieron poner en conocimiento de las autoridades. Por ello puede señalarse, razonablemente, que cambios en este indicador no reflejan efectivamente cambios en los índices delictivos reales, ya que pueden deberse a cambios en el comportamiento ciudadano que haya decidido

⁵ “aproximados” en el sentido que de una u otra forma representan a la incidencia registrada por las autoridades, también en el mejor de los casos

reportar más; o más aún, estos cambios podrían deberse a un simple mejoramiento en los sistemas de registro de las instituciones o, inclusive, a que las autoridades de cada entidad hayan decidido reportar las denuncias que se guardaban en periodos pasados.

Aunque esta última aseveración suene extraña, cabe mencionar que las API iniciadas que consideramos para la realización del índice de eficiencia, dependen de la “buena voluntad” de las instituciones de cada entidad federativa y como un “acto de buena fe” en el SNSP que es la institución concentradora de dichas estadísticas, no se cuestionan acerca de la validez o no de las cifras que les son reportadas, aún cuando en algunos casos⁶, éstas están fuera de toda lógica. En circunstancias adecuadas, las API iniciadas pueden señalar que la incidencia ésta bajando cuando lo correcto es lo contrario.

Por este motivo, es que el IESJ aquí presentado debe ser utilizado con cuidado ya que nos presenta de forma muy agregada a una serie de eventos y, por ejemplo, puede ser que donde se señale una mayor tasa de delitos se deba a que la ciudadanía tiene una mayor confianza en las autoridades, a que las autoridades de alguna entidad tienen un mejor sistema de registro que los de otra, a que realmente existe una mayor delincuencia o a una combinación de estos eventos, entre otros de los aquí mencionados.

Lo mismo sucede con las demás variables utilizadas en este documento. Por ello se pretende realizar el ejercicio donde se comparan las cifras oficiales contra la cifra negra que presenta cada entidad y tener una mejor aproximación de la eficiencia, en el sentido que en este documento se propone, del Sistema de Justicia para cada entidad en su conjunto.

Fuentes de la información⁷ y el “embudo delictivo”

La información a utilizar en la construcción de este IESJ se derivará inicialmente de los registros administrativos de dos fuentes básicas a saber: registros administrativos de las averiguaciones previas iniciadas por las instituciones de procuración de justicia, de la cual se conocen dos fuentes que nos arrojan datos ligeramente diferentes unos de otros. La primera fuente viene del Sistema Nacional de Seguridad Pública SNSP y la segunda es la del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI.

Aunque en algunos años el INEGI presenta valores mayores que el SNSP, mientras que en otros es a la inversa, en virtud que la información del SNSP es mayor que la del INEGI, en el periodo en análisis, se utilizará la del SNSP⁸.

⁶ En Campeche en el año 2003, se reportó sólo a 22 API iniciadas por cada 100 que se reportaban en el año 1997; entidad ésta, que en promedio, durante cada año del periodo 1997 a 2003 ha manifestado reducciones del orden mayor al 20%. Es decir, que si dichas cifras fueran ciertas, en Campeche en tan sólo 6 años ¡se ha logrado reducir la delincuencia en un 80%!.

⁷ Cabe señalar que debido a la dificultad de presentar todas las posibles variaciones que se obtuvieron al generar este IESJ, las hojas de cálculo con todos los datos y variables se presentan en la página www.seguridadpublicaenmexico.org.mx, donde se agrupan mediante un cubo de datos. Las hojas de cálculo pueden buscarse en estadísticas de seguridad pública bajo los rubros de “indicadores de eficiencia/ por delito”. La primera hoja contiene las variables aquí reseñadas y la segunda contiene sólo las variables API, presuntos delincuentes registrados PDR y delincuentes sentenciados DS, para cada entidad de la república por cada delito.

⁸ Estrictamente, en el transcurso de esta investigación se ha encontrado que existen en algunas entidades federativas hasta cuatro sistemas contables; es decir, que se presentan hasta 4 cifras distintas sobre el mismo evento al cual pretenden medir.

Así, con objeto de homogeneizar las demás variables que tienen que ver con las API como son los registros administrativos de las API consignadas tanto de forma global como las consignadas sin o con detenido se toman de la información del SNSP.

La demás información se tomará de los registros administrativos que proporciona el INEGI, tanto en los anuarios estadísticos de los estados como en los cuadernos de estadísticas judiciales.

Así, en el IESJ se utilizarán las variables definidas en la siguiente tabla

<i>Variable</i>	<i>Fuente</i>
(0) Posibles hechos delictivos denunciados	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
(1) Pendientes del año anterior	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
API INEGI	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
API SNSP	SNSP
(3) AP Consignada	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
(4) AP consignada sin detenido	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
(5) AP consignada con detenido	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
(6) Vigentes al final del año	INEGI: Anuarios estadísticos de los estados
(7) Presuntos delincuentes registrados	INEGI: Cuadernos de estadísticas judiciales
SENTENCIADOS	INEGI: Cuadernos de estadísticas judiciales

El periodo de referencia será de los años 1997 a 2003, para los cuales se tiene información para todas las variables.

Estas variables se compararán al final con la información de la ENSI- 3, en particular las variables de cifra negra y de porcentaje de denuncia para cada entidad de la república. Aunque cabe señalar que esta comparación se realiza con efectos ilustrativos ya que la información corresponde a años diferentes, pero puede utilizarse para aproximar una realidad distinta de la mostrada por los registros oficiales.

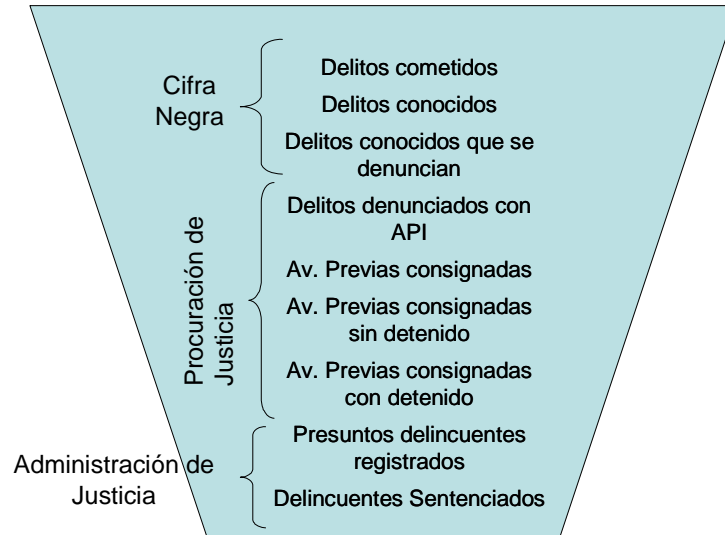
Se piensa que estas variables, de alguna manera definen la actividad del Sistema de Justicia en su conjunto, ya que tienen que ver con el nivel de delincuencia oficialmente registrada, que eficiencia se presenta al consignar o poner a disposición de un juez a los posibles responsables de un delito, y que fue lo que los juzgadores decidieron con esa posible responsabilidad de un indiciado.

Una vez habiendo definido que variables se utilizarán en el IESJ; al analizar la profundidad y cobertura que cada una de estas variables presenta para saber si son comparables y se cuenta con esta información para cada uno de los años en estudio y cada una de las entidades, encontramos que de las variables seleccionadas para la elaboración del IESJ las únicas que no presentan faltantes, es decir, que se muestran para cada año y entidad son tres: “API SNSP”, “Presuntos delincuentes registrados” y “Delincuentes sentenciados” las otras variables⁹ presentan faltantes tanto en algunos años como en algunas entidades.

⁹ Aunque se presentan esos faltantes, en aras de iniciar un registro confiable se presentan todas las variables en las hojas de cálculo mostradas en la página señalada más atrás, con objeto de tener información adicional que nos auxilie en obtener una mejor aproximación de la eficiencia, de la forma que se entiende en este documento.

A pesar de los faltantes señalados, se considera que las variables aquí utilizadas definen las relaciones existentes entre las diversas instituciones y que, por ello, son una aproximación a de la eficiencia que aquí se pretende encontrar.

De aquí que el siguiente paso sea el de mostrar las relaciones existentes entre estas variables lo cual se mostrara mediante el “embudo delictivo”.



Le llamamos “embudo delictivo” en virtud que, a medida que se desciende en los conceptos, las cantidades de cada uno, son menores que en el paso inmediato anterior.

Existe una clara diferencia entre los delitos conocidos que se denuncian y las API. Pongamos por caso que haya habido un robo de un tanque de gas, y la víctima se presente ante el Agente del Ministerio Público a denunciar el ilícito, si no hubo factura del tanque de gas, como es común en nuestro país, y el tanque no tiene un número de serie conocido por la víctima o es tan igual uno a otro que es virtualmente imposible probar en un proceso la previa posesión del tanque y su legítima propiedad, (aunque se tenga a la vista el tanque y la víctima lo reconozca como suyo) en ese caso, es práctica común que no se inicie la AP. En general, cuando es difícil si no imposible probar en un proceso el delito, la API no se inicia.

Por otro lado, además de las variables contenidas en el embudo delictivo, se presentan dos variables adicionales, averiguaciones previas pendientes del año anterior y averiguaciones previas vigentes al final del año, que nos permiten explicar mejor el concepto de eficiencia. Como es obvio, los delitos conocidos que se denuncian corresponden a la variable posibles hechos delictivos denunciados y los delitos denunciados con API a la variable API INEGI o API SNSP. Las demás variables se explican por si solas.

Relaciones entre las variables

La variable (1) pendientes del año anterior, se refiere a las averiguaciones previas AP que habiendo sido iniciadas, por algún motivo no se pudieron concluir en el mismo año que se iniciaron por lo que al principio de cada año, son las AP con las que se inicia la cuenta, Así que las instituciones de procuración de justicia en cada año tienen que resolver sobre las AP que se inician en el año, más las AP que tienen pendientes de años anteriores.

La variable (6) vigentes al final del año, se refiere a las AP que no pudieron concluirse en el año que se iniciaron por lo que, por un principio contable, dichas AP se envían como asuntos sin concluir para que se resuelvan en el año siguiente.

Los registros de las averiguaciones previas se consideran desde el primer minuto del primero de enero hasta el último minuto del día 31 de diciembre de cada año. Es decir en el último minuto del 31 de diciembre, en teoría se conoce cuantas AP quedaron vigentes, como asuntos sin concluir al final del año, y en el primer minuto del 1 de enero se sabe cuantas AP están pendientes del año anterior.

Aparentemente, en virtud que es un movimiento contable que se realiza en momentos sucesivos, dichas cantidades deberían ser iguales o muy similares, sin embargo al observar las cifras encontramos diferencias significativas.

Ejemplifiquemos con el estado de Baja California Sur:

		1998	1999	2000	2001	2002	2003
Baja California Sur	(1) Pendientes del año anterior	9332	7325	12273	13689	18248	15969
	(6) Vigentes al final del año	7235	12273	13689	18248	15969	16012

Aquí puede observarse claramente como las AP vigentes al final de cada año (7 235 en 1998), son idénticas a las pendientes del año anterior, del año siguiente (7 235 en 1999), sin embargo en algunas entidades como Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Morelos, Puebla, entre otras, esa igualdad no se manifiesta. Obsérvese por ejemplo, los casos de Puebla y Tabasco.

Entidad	Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Puebla	(1) Pendientes del año anterior	32262	52125	104088	191263	114775	41299	33198
	(6) Vigentes al final del año	52125	36745	63112	111724	41299	33198	51326
Tabasco	(1) Pendientes del año anterior	37964	73661	107751	68788	38885	46611	75173
	(6) Vigentes al final del año	73661	70472	17905	38885	46611	75173	91338

En particular, donde se encuentra sombreado, observamos diferencias significativas, por ejemplo, para el caso de Puebla donde se señala que en 1999 se tenían 63 112 AP vigentes al final del año, mientras que al principio del año 2000 se registraron a 191 263 AP pendientes del año anterior.

En fin, que sumando y restando diferencias y obviando los casos donde definitivamente las entidades no proporcionaron esta información para algunos años, se tiene lo siguiente, para todo el país, en lo que corresponde al fuero común:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(1) Pendientes del año anterior	414863	553633	747941	831435	645506	530524	545295
(6) Vigentes al final del año	523024	614514	654142	867567	588233	560247	660646

Estas dos variables, según se use una u otra cifra, nos proporcionarán apoyo para poder acotar los límites entre los que se mueve el IESJ.

Ahora bien, el Sistema de Justicia de nuestro país conserva registros administrativos desde que se presenta un ciudadano a denunciar un posible hecho delictivo, de cuya denuncia se derivan las averiguaciones previas que se inician. Por este motivo, es importante señalar que no puede iniciarse ninguna averiguación previa sin que exista un posible hecho delictivo.

Es decir, nuevamente a riesgo de parecer repetitivo, no existe AP que no tenga como contrapartida un delito. Lo contrario si es posible, es decir que exista un posible hecho delictivo denunciado y que no exista una averiguación previa.

Esto nos señala una relación muy clara entre los posibles hechos delictivos denunciados y las averiguaciones previas iniciadas, donde los primeros son iguales o mayores a las segundas. Lo lógico es que el número de averiguaciones previas iniciadas sean menos que los posibles hechos delictivos denunciados, lo cual visto desde el otro punto de mira implica que cada averiguación previa que se inicia, se inicia por más de un delito.

La única posibilidad de que el número de los posibles hechos delictivos denunciados y las averiguaciones previas iniciadas sean iguales es cuando cada averiguación previa se inicia por un y sólo un delito.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(0) Posibles hechos delictivos denunciados	1490923	1375635	1390467	1338473	1438335	1442226	1436669
API INEGI	1411975	1350268	1358863	1370311	1425815	1560208	1459991
API SNSP	1470913	1364855	1390397	1338331	1442306	1442327	1424464
PHDD / API INEGI	1.06	1.02	1.02	0.98	1.01	0.92	0.98
PHDD / API SNSP	1.01	1.01	1.00	1.00	1.00	1.00	1.01

Si observamos la tabla anterior, encontramos que, al comparar los posibles hechos delictivos denunciados PHDD contra las API según el INEGI o según el SNSP, la relación anda alrededor de 1, lo que implica que cada API que se reporta ya sea al INEGI o al SNSP se registra uno y sólo un delito.

Pero surgen algunas dudas, ya que en los años 2000, 2002 y 2003, el número de API reportadas al INEGI, en relación con los PHDD, es menor a 1, lo que implica que se están reportando más API que PHDD lo cual no es posible bajo ningún concepto, ya que como se mencionó más arriba, no puede existir una AP sin su correspondiente delito. Ahora bien, al analizar a cada entidad encontramos que, en general al INEGI (sobre todo en los últimos años) las instituciones de procuración de justicia, le reportan haber iniciado más AP, que hechos delictivos denunciados.

Esto nos lleva a pensar que existe un doble sistema de contabilidad y que se utiliza discrecionalmente. En general todas las entidades manifiestan datos distintos ante el INEGI y ante el SNSP.

Dado que ante el SNSP, la relación es de 1 a 1, el IESJ se realizará con esa información.

Cabe mencionar que la relación 1 a 1 se da, porque en los registros administrativos que las instituciones de procuración de justicia realizan sobre las API, se considera a eventos y no a delitos. Así, si en un evento, digamos: “robo en microbús a 30 pasajeros donde una persona de esos 30 pasajeros sufrió una violación y otra persona de esos 30 padeció lesiones que tardan en sanar más de 15 días y que ponen en peligro la vida”, en lugar de iniciar la AP por los 32 delitos, esta se registra por un solo delito, el más grave, según el agente del ministerio público que inicia la AP lo considere. Por lo que en el evento en cuestión pudiese ser que el registro de la AP esté considerado como violación, ya que es el delito que reviste mayor gravedad.

Esto implica que en este caso en particular sólo se considera al delito de violación. Más aún, suponiendo que, a consecuencia del delito de lesiones la víctima muriera días

adelante (2 o 10 días, que para el caso no importa), el sistema no permite regresar a corregir el registro administrativo ya reportado por lo que, ante cualquiera, la AP seguirá reportada como violación y no como homicidio.

Lo reseñado en los últimos dos párrafos es práctica común entre todos los agentes del MP y todas las instituciones de procuración de justicia.

Hasta donde los autores sabemos, no existe ningún sistema de información delictiva, en ninguna entidad de la república que brinde la posibilidad de registrar ni reportar, como debiera ser, que se inició una AP donde hubo 32 delitos y 30 víctimas, dos de las cuales padecieron dos delitos cada una, y una persona murió a consecuencia de las lesiones infligidas en el robo; ya que el hacerlo así elevaría de un plumazo la incidencia delictiva. Es por esto, que en el mejor de los casos, lo reportado ante el SNSP, se tiene una correspondencia 1 a 1 de API vs. Los posibles hechos delictivos denunciados.

Si una API iniciada puede tener varios “estados o tratamientos administrativos” dependiendo de los procesos burocráticos que cada institución de procuración de justicia de cada entidad presenta, hasta el momento los autores hemos encontrado hasta 52 de estos “estados”; ¿Cuál será la relación que nos interese con objeto de obtener el IESJ?

Desde nuestra perspectiva consideramos que la relación que se da entre las API y las AP consignadas ya sea con o sin detenido, es una posible medida de la eficiencia de las instituciones de procuración de justicia. Sobre todo dicha relación se vuelve muy importante si consideramos que, de los resultados de la ENSI- 3¹⁰ se deriva una cifra negra del 80% en general para el país, es decir que sólo se inicia una averiguación en cada 5 delitos percibidos por la ciudadanía.

Respecto de las AP consignadas podemos señalar que existen carencias de información que no son insalvables, ya que sólo faltan algunos datos para completar toda la serie. No sucede lo mismo con la consignación con detenido o sin detenido donde las carencias son más importantes y se presentan en las tablas en la dirección antes señalada con objeto de que sirvan como apoyo para algún análisis de alguna entidad en particular.

Finalmente, para completar el modelo que nos permita llegar a la obtención del IESJ, contemplaremos la relación que se da entre las API y los presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primera instancia del fuero común y los delincuentes sentenciados por estos últimos. Puede señalarse que esta información es la más completa y que, de hecho, es a partir de esta que los autores de este documento hemos realizado propuestas que nos permitan contar con sistemas de información delictiva eficientes que den cuenta de todas las carencias,

Además, incorporaremos los resultados obtenidos en la ENSI- 3 sobre la cifra negra y los porcentajes de denuncia desde una perspectiva ciudadana.

¹⁰ <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340>

Un comentario sobre las API

Sabemos que, efectivamente no toda averiguación previa que se inicia debe ser consignada ya que es posible que en la investigación realizada por las distintas instancias no se encuentre delito alguno que perseguir o que en algunos casos, donde ello sea posible, el denunciante otorgue el perdón al presunto responsable del delito denunciado.

En otros puede ser que las autoridades logren que las partes lleguen a convenios donde el posible delincuente se aviene a la reparación del daño o que, por falta de interés jurídico, la víctima no continúe con alguna parte del proceso, motivo por el cual, se determine que la API no debe consignarse y permanezca en algún otro nivel o tenga algún otro “estado” diferente.

Más aún, es práctica común esperar cierto tiempo antes de considerar a una denuncia como API, por ejemplo en el caso de violencia intrafamiliar, los AMP esperan cierto tiempo entre el momento de la recepción de la denuncia y el inicio de la AP, debido a que es muy posible que exista un perdón de la víctima.

Otro caso conocido corresponde al robo de vehículo, donde si éste se encuentra antes de cierto tiempo, la AP no se inicia. En particular, en la mayoría de las entidades de la república, este delito debe ratificarse, es decir, volverse a denunciar. Este procedimiento conocido como “ratificación de la denuncia” tiene plazos, dependiendo de cada entidad de la república, de entre 48 a 72 horas. En su caso, si no se ratifica la AP no se inicia y el robo con recuperación antes de cierto tiempo no queda registrado en ninguna parte y no se sabe nada de las condiciones de los vehículos que fueron recuperados.

Otro punto del cual no se tiene información es el que tiene que ver con el “clásico” procedimiento utilizado por las instituciones de procuración de justicia para reducir la incidencia y consiste en que, normalmente toda API, sobre todo si es de las que se inician por querrela, es decir que se requiere que la parte ofendida presente la denuncia, se vaya a un archivo de la reserva, en donde se detiene cierto tiempo y si después de ese plazo “prudente”, la víctima no aportó mayores datos que condujeran a la posibilidad de que ese asunto prospere en los procesos, entonces, ya lo pueden determinar o considerar como no iniciada o como “inejercicio de la acción penal”. En fin que salidas para el incumplimiento del mandato a que están obligados los AMP son múltiples y muy variadas.

Ruiz Harrel¹¹ menciona otras formas para disminuir la delincuencia,

...destinado también a reducir las cifras, fue olvidarse de los delitos secundarios, o sea aquellos que dependen de otro. Un ejemplo: en un asalto bancario robo-, puede cometerse también un homicidio, herirse a una persona, secuestrarse a alguien en calidad de rehén y dañarse una propiedad.

Hasta 1988, frente a un caso como el del ejemplo, la práctica era registrar cinco delitos -robo, homicidio, lesiones, secuestro y daño en propiedad ajena. A partir de 1989 dio en considerarse sólo el principal -robo-, y uno o dos de los secundarios. Desde 1991 sólo el primario llegó a las estadísticas.

¹¹ Consultese Ruiz Harrel, Rafael. “Gobierno e impunidad” en la Columna La ciudad y el crimen. Periódico Reforma, septiembre 19, 1994

Índice de eficiencia del Sistema de Justicia IESJ

Recapitulando lo hasta aquí descrito, encontramos que las variables por excelencia para la construcción el IESJ vienen a ser cuatro, a saber: API SNSP, (3) AP consignada, (7) Presuntos delincuentes registrados y SENTENCIADOS.

En un primer acercamiento, encontramos que se consigna a 18 de cada 100 averiguaciones previas iniciadas; se registran como presuntos delincuentes a 11 por cada 100 API y se sentencia a 9 por cada 100 API, en promedio para los siete años en estudio: 1997 a 2003. Lo anterior puede verse en la tabla siguiente:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
API SNSP	1,470,913	1,364,855	1,390,397	1,338,331	1,442,306	1,442,327	1,424,464
(3) AP Consignada	224,136	248,286	257,255	265,738	258,039	214,269	283,499
(7) Presuntos delincuentes registrados	143,551	151,453	155,120	155,479	163,992	168,185	174,955
SENTENCIADOS	117,470	114,670	118,292	118,181	123,071	125,759	131,003

Porcentaje con respecto del total de API SNSP

(3) AP Consignada	15%	18%	19%	20%	18%	15%	20%
(7) Presuntos delincuentes registrados	10%	11%	11%	12%	11%	12%	12%
SENTENCIADOS	8%	8%	9%	9%	9%	9%	9%

Obsérvese que las mayores variaciones se dan en la variable (3) AP Consignada, mientras que, aparentemente, no importa si el número de averiguaciones que se consignan es mayor o menor, ya que tanto los presuntos delincuentes registrados como los delincuentes sentenciados permanece estable.

Por otro lado si consideramos el nivel que guardan las variables (7) PDR y los sentenciados con respecto de la AP consignada, encontramos que, en promedio se registra como presunto delincuente a 64 de cada 100 AP consignadas, mientras que se sentencia en promedio a 49 de cada 100 AP consignadas.

Porcentaje con respecto de la AP consignada	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
(7) Presuntos delincuentes registrados	64%	61%	60%	59%	64%	78%	62%
SENTENCIADOS	52%	46%	46%	44%	48%	59%	46%

Porcentaje con respecto de (7) PDR	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
SENTENCIADOS	82%	76%	76%	76%	75%	75%	75%

Cabe aclarar un supuesto importante. En virtud que estamos trabajando con variables que tienen distinta fuente y que cada una representa a algo distinto, en particular las variables “(7) presuntos delincuentes registrados” y “Sentenciados” representan a personas, mientras que ya señalamos que las que tienen que ver con API representan a eventos, se supone para efectos de la construcción de este indicador que cada API se inicia contra un presunto delincuente y que cada averiguación que se consigna también se consigna contra un presunto delincuente.

Lo anterior es importante y pensamos que nos pone en una plataforma mínima de eficiencia, ya que como menciona Ruiz Harrel en su artículo ya citado: Gobierno e impunidad. “El número medio de delincuentes por delito, como podrá suponerse, sube al aumentar la delincuencia. En la década de los cincuentas el promedio llegó a 1.32 delincuentes por cada delito —considerándolos en total—, y en 1993 llegamos a 1.43. O lo que es igual: la existencia de 73,690 delitos permite suponer, a partir de esa cifra, que participaron en su realización alrededor de 105,377 personas.”

Es decir, que el supuesto nos permite medir la eficiencia mínima donde existe un delito, un presunto delincuente registrado y un delincuente sentenciado por API; aun cuando sabemos que dicha eficiencia, si se registrara a los delitos reales y al número de delincuentes que participaron en cada evento – API, la eficiencia aquí manifestada sería mucho, mucho menor.

Una vez sentado este supuesto, observamos que en promedio, se sentencia a 76 de cada 100 presuntos delincuentes registrados. Esto puede observarse en la tabla anterior, en el apartado correspondiente a Porcentaje con respecto de (7) PDR.

Si consideramos como global al número de sentenciados con respecto de las API, encontramos que, desde este punto de mira, la eficiencia es, en promedio del 9%, ya que existe sentencia en 9 de cada 100 API.

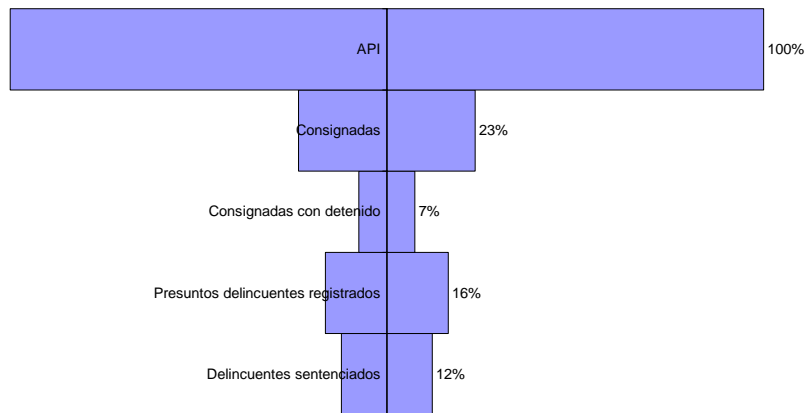
Al incorporar el número de averiguaciones previas que quedan vigentes al final del año y sumándolas a las API de cada año inmediato posterior, encontramos que la eficiencia se reduce en un 33% al pasar la sentencia de 9 a 6 sentencias por cada 100 API.

Considerando la eficiencia intermedia del sistema, observamos que en promedio por cada 100 API se consigna ante los juzgados de primera instancia del fuero común

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	total general
AP consignada / API SNSP	18%	18%	19%	20%	18%	18%	21%	19%
AP consignada / API SNSP + pendientes	14%	13%	12%	12%	12%	13%	14%	13%

Como se señaló en el “embudo delictivo”, cuando se consigna una averiguación previa, puede ser que esta se consigne con o sin detenido. Aún cuando no se cuenta con información completa sobre las averiguaciones previas consignadas con detenido, para los años y entidades donde si se tiene esta información puede obtenerse la tasa de consignación y la tasa de consignada con detenido respecto de las API iniciadas.

Asimismo, se puede obtener la tasa de presuntos delincuentes registrados y la de delincuentes sentenciados contra las API iniciadas



Esos cálculos nos arrojan el embudo arriba señalado. El embudo debe leerse de arriba hacia abajo y nos indica que se inician 100 AP, se consignan 23, con detenido se consigna a 7; se registra como presuntos delincuentes a 16 y se sentencia a 12. De aquí encontramos algo curioso: que el embudo en la parte más inferior tiende a ensancharse con respecto de su punto medio y luego, nuevamente tiende a disminuir.

Estos cambios pueden deberse a que, estamos sumando peras con manzanas. Es decir que en lo que tiene que ver con API éstas se refieren a eventos mientras que en los dos últimos niveles del “embudo” nos estamos refiriendo a personas.

Pero dicho obstáculo no es insalvable. Lo que tenemos que hacer es poner a las dos variables en la misma escala; para ello encontramos que lo más fácil es en términos de personas por lo que buscamos la relación entre las AP consignadas con detenido y el número de presuntos delincuentes registrados.

Es decir; cada averiguación que se consigna con detenido implica que se consigna con personas las que son registradas como presuntos delincuentes ante los juzgados de primera instancia. De ahí encontramos que, en promedio considerando sólo aquellos años y entidades que tienen a las dos variables, se registra a 2.29 delincuentes por cada AP consignada con detenido.

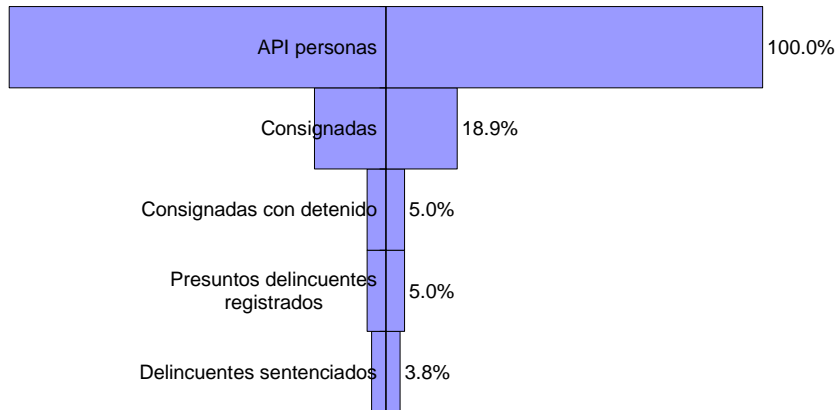
Extendiendo dicho factor a las API¹² encontramos que, en términos de personas, las más de 44 mil AP-eventos que se inician, en promedio, por entidad y año representan a un poco más de 100 mil AP-personas por entidad y año¹³, de los cuales se registran como presuntos delincuentes a casi 5 mil y se sentencia a un poco más de 3 mil 500.

Estos cálculos suponen que la razón promedio por entidad y año¹⁴, de 2.29 delincuentes por AP consignada puede aplicarse a las API, de tal manera que éstas puedan expresarse en términos de personas y no de eventos.

¹² aún cuando es probable que dicha relación sea aun mayor

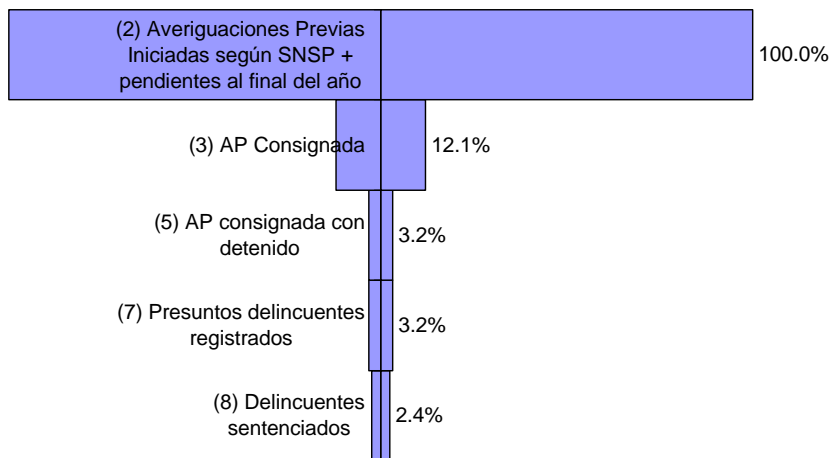
¹³ Al señalar al número de delincuentes por entidad y año, en promedio, no implica que exista tal número por cada entidad, sino que probablemente, existe un número finito de delincuentes que cometen dos o más delitos, esta medida sólo nos permite establece la variable API no en términos de eventos sino de personas, de tal manera que, finalmente podamos comparar un indicador (API originalmente medido en términos de eventos) contra presuntos delincuentes registrados (originalmente medido en términos de personas). De ahí que en este nuevo embudo no exista diferencia entre las API consignadas con detenido y los presuntos delincuentes registrados, ya que ambas variables se están comparando, ya, en términos de personas.

¹⁴ En realidad se encontró esa relación para cada año y entidad y los cálculos se realizaron con esa otra relación. En virtud de la complejidad de lo realizado y la dificultad para explicar en este texto todos y cada uno de los cálculos paso a paso, se optó por utilizar la explicación promedio, para hacer más entendible el documento para aquellos no versados. Sin embargo los que tienen un mayor entrenamiento en matemáticas y estadística pueden repetir todos los cálculos hasta aquí realizados siguiendo simplemente el razonamiento y utilizando la multicitada hoja de cálculo relativa a la eficiencia en la página también ampliamente citada en este trabajo. De cualquier forma, se existiere alguna dificultad en seguir el razonamiento o reproducir los cálculos se puede consultar directamente a los autores cuyos correos electrónicos se encuentran disponibles también en la citada dirección en Internet.



Así, tenemos que, expresadas de esta forma las variables nos indican que la eficiencia global del Sistema de Justicia es cuando más, del 3.8 %. Es decir por cada 100 personas de las cuales se presume su responsabilidad en hechos delictivos, el Sistema de Justicia en su conjunto sólo logra sentenciar a un poco menos de 4.

Es importante recordar en este momento de la argumentación, que estamos realizando los cálculos exclusivamente exclusivamente con API. Que sucede si a las API, le agregamos las AP vigentes del año anterior. El siguiente embudo muestra los cálculos en eventos-personas, de tal manera que observamos que el Sistema de Justicia sentencia sólo a 24 personas por cada mil que se registran en las API considerando además a las pendientes al final del año.



Recuérdese que los dos últimos embudos se expresan en términos de personas, es decir, que estamos hablando ya de la misma escala. Ahora bien, hasta el momento sólo se ha considerado la cifra oficial pero los porcentajes de sentencia disminuyen todavía más si tomamos en cuenta a la cifra negra.

Para ello, en combinación con la información de la tabla “Indicadores de eficiencia” que, como ya se señaló mas arriba, se puede consultar en Internet¹⁵, utilizaremos los datos que se muestran en la tabla siguiente.

¹⁵ Véase nota 7.

Los datos de la columna (2) Averiguaciones previas iniciadas según SNSP, se calcularon considerando los promedios de API que cada entidad reportó al SNSP. Estos promedios tomaron en cuenta sólo aquellos años donde había información respecto de las averiguaciones previas consignadas con detenido, ya que era importante obtener la relación existente entre los “Presuntos Delincuentes Registrados” y éstas últimas AP, con objeto de estandarizar la información y considerar en todos los casos a personas, no eventos.

Entidad	(2) Averiguaciones Previas Iniciadas según SNSP		Si se inició AP Delitos	(7) PDR/ (5) APCc d	Personas en los eventos- delitos
Aguascalientes	11089	22%	49596	3.3	164386
Baja California	102994	36%	282477	1.5	428107
Baja California Sur	12981	26%	49391	3.8	186360
Campeche	6413	22%	28831	2.0	57587
Chiapas	35105	16%	218536	2.5	550890
Chihuahua	60702	31%	198547	1.1	228136
Coahuila de Zaragoza	19619	29%	67976	3.8	259377
Colima	7465	19%	39156	1.8	71930
Distrito Federal	199972	26%	767011	1.8	1403988
Durango	13976	19%	74094	4.6	339822
Estado de México	194696	20%	985409	1.7	1687266
Guanajuato	48312	9%	533824	3.4	1808318
Guerrero	29769	18%	163891	3.7	613072
Hidalgo	20453	20%	100587	2.8	285606
Jalisco	88496	14%	640959	1.2	750172
Michoacán de Ocampo	28530	14%	204554	1.2	244852
Morelos	30358	16%	186175	2.1	384544
Nayarit	7693	40%	19363	2.5	47511
Nuevo León	55811	25%	222639	1.6	365169
Oaxaca	34420	17%	208272	3.9	802271
Puebla	55122	5%	1053784	2.5	2665501
Querétaro de Arteaga	19796	23%	85869	3.9	337220
Quintana Roo	20832	19%	107953	2.8	301975
San Luis Potosí	37402	10%	358649	2.9	1030425
Sinaloa	19692	20%	98316	2.5	241535
Sonora	26882	35%	77241	1.6	123912
Tabasco	33112	13%	258058	2.4	615020
Tamaulipas	43639	23%	186511	1.6	297576
Tlaxcala	6081	27%	22901	4.3	98363
Veracruz de Ignacio de	63085	17%	373794	1.7	642031
Yucatán	46806	29%	159637	1.2	193880
Zacatecas	12228	28%	44070	5.9	261642
	1393530	20%	6803583	1.9	12848624

La información de la columna “Si se inició AP” se tomo de la lámina 49 del análisis de resultados de la “Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-3”¹⁶. En dicha lámina puede verse, para cada entidad federativa, el porcentaje de casos donde la ciudadanía no reportó el incidente o bien, a pesar de haberse presentado a denunciar el delito ante algún Agente del Ministerio Público, la ciudadanía señaló que éstos no iniciaron la AP. La información de esta columna contempla el complemento; es decir si, para el caso de Puebla, se señala que no hubo AP en el 95% de los casos, entonces el complemento es el 5%, que contempla a los casos en que si hubo AP.

De aquí se hace una relación entre las API que reporta el SNSP y la tasa de inicio de las AP reportada por la ciudadanía, considerando que el dato que reporta el SNSP es la tasa de inicio de AP que reporta la ENSI-3, por evento.

Desglosemos el caso de Aguascalientes.

Aguascalientes		11089	22%	49596	3.3	164386
----------------	--	-------	-----	-------	-----	--------

El SNSP reportó que en dicha entidad se iniciaron, en promedio, 11 089 AP-eventos. Si de acuerdo a la ENSI- 3 en esa entidad se tuvo una tasa de inicio de AP del 22%¹⁷. Si esta tasa corresponde a las API, entonces el 100 de los eventos delictivos debe ser la cantidad de 49 596, ya que 11 089 API corresponden al 22% de 49 596.

Además se calculó el número de personas probables delincuentes que en promedio se registraron en cada evento delictivo (considerando la relación existente entre el número de presuntos delincuentes registrados ante los juzgados de primera instancia del fuero común y las averiguaciones previas consignadas con detenido “APC cd”) donde se encontró que por cada una de las “APC cd” se registro en promedio a 3.3 delincuentes.

Finalmente, se estandarizaron los eventos multiplicando al 100% de los eventos por el factor de delincuentes ($49\ 596 * 3.3 = 164\ 386$). Esto nos arroja un indicador “grueso” del número de delincuentes-evento para Aguascalientes.

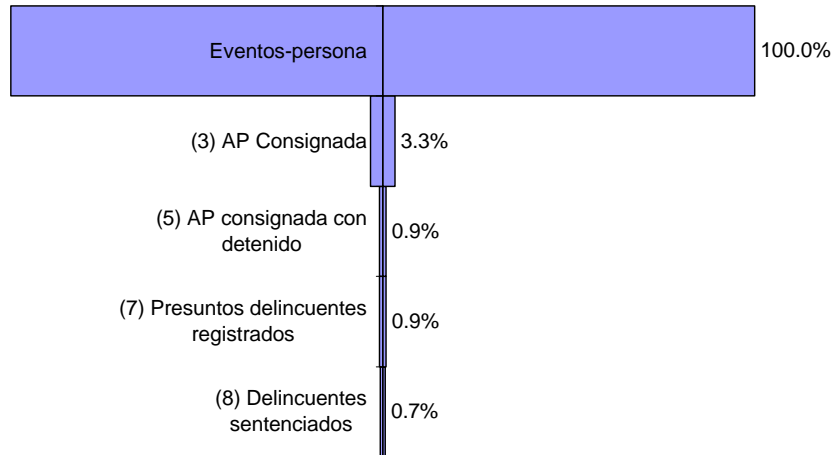
Cabe aclarar que no es que exista ese número de delincuentes en Aguascalientes, ya que puede ser que pocos delincuentes (quizá 10% o menos) cometan la mayoría de los delitos (quizá 50% o más)¹⁸ y que el 50% o menos de los delitos cometidos lo sean por primodelincuentes.

Hechos estos cálculos, encontramos entonces que por cada 100 probables delincuentes-evento, se castiga sólo al 0.7%, es decir a menos de 7 por cada mil delincuentes- evento.

¹⁶ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI- 3: Análisis de resultados. lámina 49 en <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1340>.

¹⁷ Recuérdese que se tomó el complemento de las tasas obtenidas por la ENSI- 3 así, en Aguascalientes se tiene una cifra negra del 78%, por lo que el 22% debe entonces corresponder a las API según el SNSP.

¹⁸ Esta relación entre delincuentes y delitos cometidos podría investigarse con mejor información de la que se cuenta actualmente.

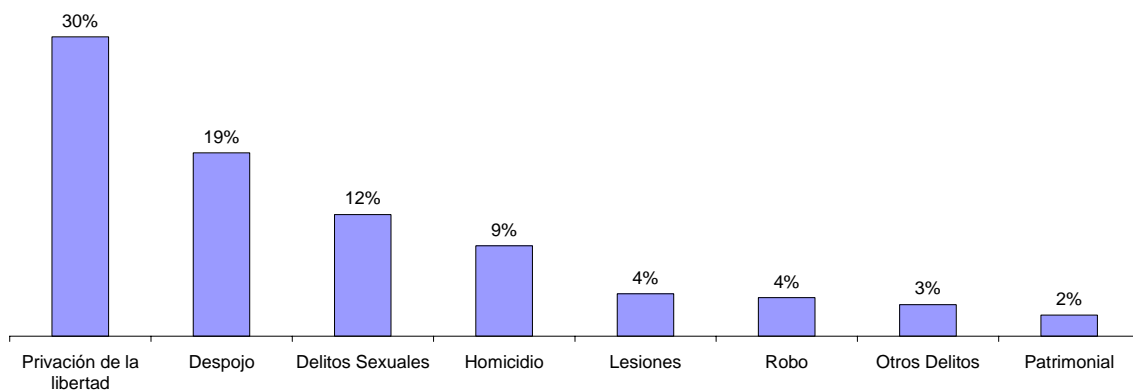


Concediendo que estas cifras son, más o menos, representativas, entonces tenemos que en el mejor de los escenarios se sentencia a 24 personas, por cada mil eventos-persona delictivos conocidos y que en el peor se castiga sólo a 7 de cada mil.

Para finalizar este ejercicio se realizaron los cálculos para obtener un indicador muy grueso de la eficiencia que se presenta en cada delito, de los reportados por el SNSP. Para ello se realizó la tabla “Indicadores de eficiencia por delito” la cual se presenta en la misma dirección en Internet ya señalada.

En esta tabla sólo se tomarán en cuenta tres indicadores de los señalados al inicio de este documento a saber: API SNPS, presuntos delincuentes registrados y delincuentes sentenciados y no se entrará en más detalles, por lo que los IESJ para cada uno de los delitos aquí mencionados se deben considerar en el mejor de los casos como el mejor escenario posible, ya que si se abundara y se adicionesaran las API pendientes del año anterior o la cifra negra, los resultados serían mucho menores a los aquí presentados.

En virtud que los datos de API SNSP corresponden a eventos, para hablar de personas se multiplicó a cada uno de ellos por el factor 2.29¹⁹, llegando a las cifras presentadas en la gráfica siguiente.



¹⁹ Ver nota 14.

Así podemos ver que en el mejor de los casos, la mayor eficiencia se tiene en el delito de Privación de la libertad, donde por cada 100 posibles delincuentes se sentencia sólo a 30, mientras que en el peor de los casos, en lo que corresponde a los delitos patrimoniales se sentencia sólo a 2 de cada 100 posibles delincuentes.

Conclusiones.

En este documento se realiza un ejercicio que nos aporta información acerca de la eficiencia del Sistema de Justicia en su conjunto. Sabemos que algunos de los lectores quizá no estén de acuerdo con los indicadores aquí obtenidos, sin embargo nos parece que estas notas contribuyen con los elementos suficientes para continuar con una discusión que nos permita saber más acerca de las dificultades que enfrenta el Sistema y que, de acuerdo o no, se pueda avanzar en un tema que es de fundamental importancia para la sociedad mexicana.

Nota.

Para poder calcular estos indicadores tuvo que calcularse la información de las averiguaciones previas consignadas con detenido para Baja California del año 2002, Baja California Sur y Chihuahua del año 2001, Michoacán de los años 1997 y 2002, Durango, Guanajuato y Jalisco del año 2003, Jalisco, Querétaro y Yucatán del año 1997.