

LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Gerardo PERDOMO CUETO

El delito plantea un serio problema, convirtiéndose en una de las principales y constantes preocupaciones, tanto del poder público como de la comunidad, también obviamente de los especialistas en esta materia; tan es así, que en el Plan Nacional de Desarrollo se otorga una especial relevancia a los programas para combatirlo, se afirma que todos los días se cometen ilícitos que perturban la paz y la tranquilidad social, afectan el bienestar y la seguridad y, sobre todo, el patrimonio de las familias.

En muchas ocasiones, también lesionan irreparablemente la integridad e incluso la vida de muchos mexicanos; cuando estos delitos no se previenen y resuelven conforme a la ley, se quebranta seriamente el Estado de derecho; a nadie de ustedes escapa el hecho de que en los últimos años, se ha observado un aumento considerable del índice delictivo, que los delitos de mayor incidencia en la capital del país, fueron los del tipo patrimonial, especialmente el robo en sus diversas modalidades, que se ha incrementado la violencia grave, ejercida por los criminales sin la más mínima consideración para con la vida de los inocentes, haciendo incluso gala de un absoluto desdén frente a las consecuencias de su siniestra conducta.

Que existe también una alta concentración de conductas delictivas entre los adolescentes, lo cual resulta altamente preocupante, por la aparente tendencia a la iniciación de la delincuencia a una edad más temprana. Casi el 70% de todos los delitos denunciados, son cometidos por delinquentes jóvenes, existen también, diversos factores biológicos, síquicos, sociales, ambientales que propician la realización de toda clase de conductas antisociales, las cuales es necesario identificar plenamente y expli-

citar con toda precisión, para poder atacarlas con un sentido racional y con resultados eficaces.

La proliferación de la delincuencia afecta prácticamente a todos. En un estudio realizado recientemente, se llegó a la conclusión de que en el transcurso de una vida corriente de cualquier persona, casi todo ciudadano será víctima de robo o de tentativa de delito violento y más de la mitad será objeto de ataques físicos, los ataques violentos no se limitan a los asaltos callejeros, ni a las guerras entre pandillas, muchos de estos delitos se perpetran en el seno del hogar y las víctimas suelen ser las mujeres y los niños, aunque también sufren muchas veces los ancianos y los incapacitados.

Esta delincuencia y otros delitos que corresponden al concepto convencional de actividad criminal, afectan con más frecuencia a la población de escasos recursos, los focos de delincuencia son los extensos distritos de bajos ingresos, de las zonas urbanas de los países industrializados y de los países en vías de desarrollo, en donde la seguridad personal y la propiedad, se encuentran en constante peligro. En el programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal, por cierto primer programa de este tipo en la historia del Distrito Federal, al tratar el tema de los factores criminógenos, se afirma que la crisis económica ha traído como consecuencia el agravamiento de la desigualdad, el incremento en el desempleo y una sensible disminución de los ingresos familiares.

Eso explica, quizás en cierta medida, el incremento de los delitos patrimoniales, lo anterior se ha combinado con el aumento del crimen organizado y sus formas más sofisticadas y su equipo novedoso, para la comisión de delitos, aunado al manejo de grandes recursos económicos que les facilitan su poder corruptor.

También son factores que propician y agravan el entorno socioeconómico que conlleva a delinquir, la desintegración familiar, que trastoca los principios y valores morales que por muchos años estuvieron arraigados en la sociedad mexicana, la vulnerabilidad de la juventud, para ser influida por los modelos de vida ajenos y destructivos que conocen y magnifican por malos medios de difusión, el crecimiento desmesurado de la población, para convertirse en una gran anárquica concentración urbana.

Los asentamientos urbanos irregulares o ciudades perdidas, de difícil acceso a las autoridades y refugio de maleantes, pero especialmente, y en esto quiero hacer mucho énfasis, creo que los factores que más influyen

en la delincuencia son: la falta de empleo, la marginación y la pobreza. En síntesis, estamos asistiendo a un incremento de la criminalidad, a cambios en su autoría e inquietantes agravaciones en su manifestación, a pesar del esfuerzo y los recursos que se están destinando para combatirlo, el delito no desaparece, es la sombra de las sociedades, simplemente se transforma y evoluciona, de formas primitivas y tradicionales, a las formas más modernas y cerebrales, pero ahora desgraciadamente, acompañado de la más injusta y cruel violencia.

Es preciso y urgente entonces, apurar el paso para definir y operar los medios y las estrategias más eficaces, con el fin de abatir la criminalidad, combatiendo los factores que la producen, pero especialmente a través de la prevención.

Prevenir la delincuencia consiste en tomar medidas sobre sus causas, ya sea reduciendo las oportunidades para que los delincuentes ocasionales cometan delitos o afrontando las situaciones económicas y sociales que generan la criminalidad, existen varias corrientes doctrinarias sobre la prevención del delito, entre las que se encuentran dos principales vertientes: la primera que habla de la prevención penal, esta corriente señala, que la prevención es una función propia de las leyes penales sustantivas y que siempre está vinculada al derecho punitivo, sólo es posible, afirma, la prevención con la existencia del derecho penal.

Los criminólogos y especialistas la dividen en prevención general y especial y además, en prevención primaria, secundaria y terciaria.

La prevención general, es la que se da antes de que se produzcan las conductas delictivas, considerándola también como prevención primaria. Ésta consiste en la expedición de normas generales que contemplan los tipos penales, es decir, es abstracta y no se refiere a casos concretos.

La prevención especial, por el contrario, es la que se aplica cuando ya se produjo la conducta antisocial, también es conocida como prevención secundaria y terciaria, está dirigida a la persona que cometió el delito.

La prevención penal es una función que le compete exclusivamente al gobierno, a través de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, mediante la creación de normas generales y abstractas se da la prevención primaria.

Con la aplicación de penas mediante las sentencias penales condenatorias, se da la prevención secundaria y, por último, con la ejecución de las penas individualizadas y concretas, se da la prevención terciaria.

Todos los tratadistas coinciden en que la prevención penal debe ser el último recurso aplicable y además debe de estar limitada por los principios rectores de legitimación y legalidad. La segunda fase importante de la prevención, es la prevención social o no penal; este tipo de prevención se ubica en el mundo de la instrumentación de las políticas de desarrollo integral que debe aplicar el Estado a favor de los individuos y de la sociedad para evitar obviamente todas las conductas delictivas. Es posible que esta prevención, no penal, funcione con o sin el derecho penal, la política de esta tesis, es la de no intimidar o atemorizar al individuo, con la aplicación de las normas penales, sino por el contrario el de anular las condiciones sociales que propician a los individuos a la comisión de conductas antisociales.

La Organización de las Naciones Unidas, señala que la función de la prevención del delito, la función principal de la prevención de delito, le corresponde a la esfera de la justicia social, que debe ser un aspecto de la política social general y debe integrarse en la planificación general del desarrollo de un país, esta es una tesis internacional. La prevención no penal va dirigida a conocer tres elementos esenciales de la sociedad y de las conductas antisociales que son los siguientes: en primer lugar, la antisocialidad consiste en conocer plenamente las acciones u omisiones antisociales, y el sector de la sociedad de donde provienen los individuos que las cometen.

Como segundo elemento, deberá de conocerse los factores que la propician, conocer las causas de donde provienen las conductas delictivas, siendo las más comunes, primero las bióticas, o sea, las aberraciones cromosomáticas o de las glándulas endocrinas, segundo las síquicas, las enfermedades mentales conocidas normalmente como neurosis; las sociales o sea, los desequilibrios socioeconómicos, producidos por las crisis de estructura y las ambientales como son el clima, las estaciones, el día, la noche, etcétera, estos factores pueden variar según cada sociedad, cada sector y cada individuo.

Como tercer elemento, se debe conocer y definir perfectamente bien las medidas para combatir las conductas delictivas. Aquí es necesario realizar un programa que combata los factores que propician las conductas antisociales, con la finalidad de inhibirlas, mediante la aplicación de medidas idóneas para eliminarlas o neutralizarlas, lo cual se logra directamente de tres formas: uno, mayores fuentes de trabajo; dos, prestación de

suficientes servicios públicos, y tres, participación organizada y efectiva de la sociedad civil.

Todos estos elementos, debidamente relacionados y concatenados mediante un programa efectivo, nos llevarán definitivamente a un resultado satisfactorio, otros autores dividen la prevención (más bien a la prevención no penal) en tres niveles, el primer nivel se refiere al establecimiento de políticas generales de desarrollo, estamos hablando de la prevención no penal, que evita la aparición de conductas delictivas, es un trabajo que va dirigido a combatir la génesis de la disfunción familiar y social, obviamente en toda la comunidad, en el segundo nivel, se tratan concretamente los factores sociales, económicos, culturales y poblacionales, que provocan las crisis familiares y sociales, para evitar esas conductas delictivas.

En el tercer nivel, se trata de reforzar los procesos rehabilitatorios del individuo, que desafortunadamente ya cometió una conducta antisocial y que, a pesar de los dos anteriores niveles, no se logró inhibir la conducta delictiva.

Por otro lado, por estudios realizados en Europa, Japón y Estados Unidos, conjuntando esfuerzos gubernamentales y privados, se han investigado, no tanto las causas del delito, sino sus manifestaciones, sus condiciones de aparición y los actores involucrados, obteniendo como resultado que:

Primero. Un gran número de delitos, se realizan debido a la oportunidad que se presenta para cometerlos.

Segundo. Que la víctima juega un papel importante como facilitador del delito, en el sentido de que motiva la oportunidad para su realización, y

Tercero. Que las víctimas pertenecen a las clases sociales que desafortunadamente no tiene acceso a los mecanismos de prevención, tales como: alarmas, vigilancia personal y privada, seguros y otros; estos estudios en Europa, Japón y Estados Unidos, agrupan a la prevención en dos modelos.

El modelo situacional, o sea *in situ*, el lugar donde se comete el delito, dirigido a la víctima potencial, cuyo objetivo es el de modificar las circunstancias que motiva la comisión de un delito, de un delito específico en un lugar determinado, y el otro es un modelo integral resultado de esta experiencia europea, de Japón y Estados Unidos, con un sentido asistencial que implica la identificación de grupos específicos y de problemas

sociales determinados, dirigidos a problemas de drogadicción, menores en desventaja, mujeres golpeadas, alcoholismo, etcétera.

Todo ello para evitar la actividad delictiva; estos modelos van dirigidos a las víctimas potenciales, bajo el supuesto de la corresponsabilidad y de la participación comunitaria, no sólo el gobierno sino también la comunidad tiene que participar en evitar el delito, en fin, consiste en hacerlo difícil para el delincuente, ahí está la corresponsabilidad, tiene que ser el gobierno pero también la sociedad en su conjunto.

En mi criterio, México debe adoptar un sistema de prevención del delito ecléctico, es decir, que tome de las dos grandes corrientes, la prevención penal y la prevención no penal, estas dos principales doctrinas ya descritas, en donde a través de un programa realista, exista una acción y responsabilidad social conjunta, entre las instituciones gubernamentales, agrupaciones sociales y la ciudadanía en general, con la finalidad obviamente, de evitar la comisión de conductas delictivas, que afectan a la sociedad en general y al individuo en particular.

Para terminar este breve análisis doctrinal, sobre la prevención del delito, quisiera apuntar dos conclusiones generales y una propuesta personal, que espero sea vista como viable y procedente.

Primera conclusión. La prevención de carácter no penal de la criminalidad, o sea, la que se desarrolla *a priori* del delito y que está dirigida a modificar la infraestructura socioeconómica del país, es y será la forma más eficaz de abatir los grandes índices delictivos que estamos padeciendo.

Segunda. Es indispensable conocer con toda precisión la evolución cualitativa y cuantitativa del delito, por lo tanto, cualquier programa de prevención delincuencia, deberá fundamentarse en un profundo estudio de política criiminológica, que conlleve al pleno conocimiento de los factores que inducen esa política criminológica.

Y tercera. Para lograr ambos objetivos de estas conclusiones, me permito proponer la creación de un organismo público, que a nivel nacional defina una excelente política criminológica y los programas de prevención delictiva más eficaces para el país.

La función pública de prevenir el delito, normalmente corresponde a diversos organismos de la administración pública; así, tenemos la Secretaría de Gobernación, las procuradurías locales, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,

etcétera, por ello es importante que se lleve a cabo una labor coordinada, entre las distintas entidades gubernamentales involucradas, en las actividades preventivas, tanto locales como federales, a fin de lograr una coordinación eficaz.

Los organismos deberán asociarse con el objeto de preparar un programa nacional de prevención, e instrumentar las medidas necesarias para su aplicación, sería una especie de programa nacional de seguridad pública, pero en materia de prevención delictiva, que prevea la participación de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; para tomar de todas esas instituciones involucradas, las decisiones más importantes en esta materia, previo estudio, repito, de los factores más importantes que conlleven al crecimiento de la criminalidad.

Se propone en concreto, el establecimiento del Instituto Nacional de Política Criminal y Prevención Delictiva, que tenga entre otras, las siguientes funciones y actividades.

Primera: la definición de la problemática, para ello deberá de prepararse con toda exactitud, un perfil criminal tomando en cuenta los siguientes aspectos: los delitos, cantidad, tipo de delitos, modo y fecha de comisión, posibles móviles de la conducta delictiva; los probables responsables, su edad, sexo, grupo étnico al que pertenezca, domicilio y otros factores asociados a sus conductas delictivas; las víctimas, el conocimiento pleno de sus características, que incluyen edad, sexo, grupo étnico, etcétera, los daños y perturbaciones causados con sus detalles de los incidentes de perturbación a la paz pública; los resultados de los delitos, los costos y las consecuencias del delito, los costos de reparación de los daños, la deficiencia en la prestación de los servicios públicos por estos delitos, el contexto, o sean, los factores que como ya dijimos, sociales, económicos y ambientales asociados al delito.

Como segunda gran función de ese instituto, ese organismo público, deberá tener la más amplia obtención de información; para este fin debe recabarse información que rebase por mucho, períodos de un año, a fin de identificar tendencias delictivas, inclusive por décadas y generaciones.

Es muy útil complementar las estadísticas recabadas por la policía y las procuradurías, con información obtenida de otras fuentes, encuestas y estadísticas derivadas de otros sectores, incluyendo al sector privado, a fin de obtener un panorama más amplio y casi exacto de la operación y la eficiencia del Programa de Seguridad Pública.

Otra de sus funciones, y ésta es elemental, es la participación comunitaria dentro de los objetivos, las metas y las funciones de este organismo, es importante, llevar consultas con diversos organismos y entidades, a fin de conocer sus preocupaciones y sugerencias, especialmente de la sociedad civil. Conviene también, valorar no sólo la incidencia del delito, sino igualmente su prevalencia, a fin de obtener un panorama más amplio del problema, la prevalencia es el porcentaje de la población en riesgo que ha sido víctima del delito, y la incidencia es el porcentaje de delitos cometidos con relación a la población en riesgo, es decir; la prevalencia calcula el número de víctimas y la incidencia el número de delitos.

Los programas de prevención deberán evaluarse tomando en cuenta los siguientes elementos: una descripción del área criminal en detalle, un panorama a nivel nacional con el registro de índices delictivos y encuestas realizadas a las víctimas, un panorama a nivel local, con un registro de índices delictivos, una base de datos de fuentes no policiales, impacto y costos del delito, información sobre delincuentes y los resultados de las consultas y, por último, una revisión de la política criminal y su práctica permanente.

De ahí deberán adoptarse estrategias a nivel nacional, tomando en cuenta las siguientes acciones: priorizar los problemas, desarrollar y valorar las opciones y preparar un gran plan de operación a nivel nacional, todo lo anterior para concluir en la elaboración de un auténtico y realista programa de prevención delictiva, aplicado a corto y mediano plazo, producto del pleno conocimiento de la realidad delictiva.

En síntesis, una propuesta fundamentada en la planeación, en la antropología criminal y en la realidad nacional. Sin estos componentes, pensamos con toda objetividad, que los esfuerzos seguirán siendo difusos, desordenados y verdaderamente inútiles.

Como tercer punto, brevemente quiero mencionar algunas acciones preventivas, que se vienen realizando por instrucciones del titular de la dependencia en donde laboramos, y como parte del Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal. He hecho énfasis en acciones preventivas, que a su vez forman parte de un gran programa para combatir y prevenir la corrupción, de la Procuraduría del Distrito Federal, ustedes dirán ¿por qué se refiere directamente a combatir y prevenir la corrupción?

La corrupción externa e interna es la comisión de delitos dentro de la Institución. Hay una gran preocupación por parte del gobierno federal,

del gobierno del Distrito Federal y especialmente del procurador González Fernández, por abatir los índices delictivos, dentro de la procuraduría, desgraciadamente, todavía sigue existiendo el mal elemento, el mal Ministerio Público, el mal perito o policía judicial, que siguen cometiendo hechos ilícitos, para ello, dentro de esta plática de prevención delictiva y el Ministerio Público, tendríamos necesariamente que referirnos a este programa y a las acciones preventivas que se están llevando a cabo.

Podría mencionar que la más importante de todas, sin quitarle y restarle importancia a las demás, es definitivamente la profesionalización, esta es una prevención *a priori*, se trata de mejorar la calidad del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, baste dar una vuelta, visitar, hablar con los alumnos de este Instituto de Formación Profesional, para poder constatar el gran esfuerzo que se está realizando, puedo afirmar, sin lugar a dudas, que es la primera vez que en esta institución se lleva a cabo un programa tan ambicioso, de tan largo alcance y con tanto esfuerzo como el que está haciendo el señor procurador actualmente, con el Instituto de Formación Profesional de la procuraduría.

Esto nos lleva de la mano al establecimiento del Servicio Civil de Carrera de la procuraduría, estamos a punto de expedir, obviamente de acuerdo con la facultad reglamentaria, lo expedirá el señor presidente de la República, el Reglamento del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría.

También es la primera vez que vemos con toda seriedad que existe este esfuerzo y este objetivo para mejorar ostensiblemente las condiciones de trabajo y de salarios de los servidores públicos de la institución, será un hecho que el buen funcionario tenga mejores salarios, todas las garantías de su ascenso por un escalafón ágil y, sobre todo, una seguridad en su posición de servidor público.

También dentro de la profesionalización, se ha estructurado un nuevo organismo que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría, que se denomina, Consejo Interno del Ministerio Público, es un órgano colegiado que ha formado el titular para tomar decisiones concedidas, él piensa —y creo con razón— que en esta compleja y difícil actividad de la procuración de justicia, es mejor oír 40 opiniones que una sola, creo que en materia de profesionalización de servicios civiles de carrera, vamos por el camino correcto.

Otro gran programa, dentro de estas medidas preventivas, es el desarrollo administrativo, la operación de nuevas estructuras administrativas,

la dotación de todos los recursos humanos y las necesidades materiales, físicas, para mejorar ostensiblemente el entorno de trabajo de los ministerios públicos, de los oficiales, secretarios, mecanógrafos, de todos los que llevan a cabo diariamente la función de la procuración de justicia, aquí, parece ser que hay dos delegadas muy distinguidas, que pueden ser testigos de ese mejoramiento sustancial de las instalaciones físicas de la institución.

Pero sobre todo de un gran programa, de una gran red informática que está por establecerse el año de 1997, se han planteado ya ante el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Hacienda, etcétera, las necesidades básicas para que este gran problema se resuelva. Afortunadamente ha sido autorizado y estoy convencido que a partir del año entrante, el brinco hacia la tecnología de la denuncia es definitivo, ustedes estarán constatando conmigo dentro de unos pocos años, que toda la institución y todo el servicio a la ciudadanía en esta función pública, estará tecnificado y modernizado.

Algo muy importante dentro de este programa, aparte de las condiciones de mejoramiento que ya he mencionado de la profesionalización, de la capacitación, de la especialización que se ha dado de acuerdo con la nueva estructura de la institución, tendrán que seguir existiendo y se van a fortalecer, los sistemas de supervisión y control. Los sistemas de control interno, a través de la contraloría, la visitaduría, la supervisión general de derechos humanos e inspección interna de la Policía Judicial, han sido debidamente revisados, se han establecido ya como una realidad en la nueva Ley Orgánica y en su reglamento, y se van a intensificar los programas de supervisión en áreas sustantivas, sobre todo en el manejo de la averiguación previa y en procesos penales, robustecer este sistema de control interno es indispensable.

Estamos también llevando a cabo dentro de estas medidas preventivas hacia el Ministerio Público y su labor diaria, sistemas de atención y orientación al público, hay la instalación de un buzón y una unidad de audiencias del señor procurador, el establecimiento de un programa de orientación de barandilla sumamente importante, y que ha dado un resultado extraordinario: 1,000 pasantes de diferentes escuelas de derecho, que están en la barandilla para ayudar, servir y orientar; esto es muy noble y creo que está dando buen resultado, habrá que perfeccionarlo, habrá que

mejorarlo, habrá que consolidarlo, pero creo que éste será uno de los programas más importantes de la actual administración.

La creación y el establecimiento de módulos de atención ciudadana, en todas y cada una de las agencias de cada una de las 16 delegaciones, tenemos ya establecido en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, un módulo de atención ciudadana, en la delegación Cuauhtémoc, que afortunadamente creo, está dando un resultado satisfactorio, repito, habrá que mejorar todos sus mecanismos, pero es una de las acciones más que nos van a permitir prever conductas delictivas en la actuación del Ministerio Público y sus órganos auxiliares.

Como algo muy importante, y con esto quiero terminar, es un nuevo sistema de evaluación del trabajo cualitativo y cuantitativo de los funcionarios que están dedicados al servicio público de la procuración de justicia, repito cualitativo porque antes, o quizá hasta hace pocos meses, nuestro indicador de medición siempre ha sido el indicador cuantitativo.

A partir del año entrante, también en coordinación con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se definirán indicadores de calidad que se realizan en las funciones sustantivas, para efectos de empezar a medir directamente el trabajo de cada servidor público.

Yo considero que lo más importante, para la prevención delictiva internamente de la institución, es el que se tengan mayores posibilidades de formación, que tengan una nueva mística de trabajo, un nivel de ética y de responsabilidad diferente en el servicio al ciudadano; todo ciudadano que llega a pedirnos una audiencia o un servicio, es un ciudadano que tiene un problema, que para él es vital. Aconsejo a aquellos nuevos funcionarios, servidores públicos, que van a tener que trabajar en la barandilla a partir del año entrante: siempre lo más importante es el ciudadano que está enfrente de ustedes, yo creo y tengo mucha esperanza, en que la verdadera prevención del delito está en las entrañas de este instituto.