

LA REFORMA AL SISTEMA PENAL: ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO

Miguel CARBONELL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ruta de la reforma: la sociedad civil en marcha*. III. *Diagnóstico*. IV. *Proyección*

I. INTRODUCCIÓN

LA REFORMA constitucional publicada el 18 de junio de 2008 nos suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano. Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policiacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del Ministerio Público, el monopolio de la acción penal que desaparece al menos en parte) y la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales).

Se trata de una de las reformas más importantes de los últimos años; a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* abre una serie de perspectivas y retos que habrá que calibrar con detenimiento, si queremos que no se quede como puro papel mojado, tal como ha sucedido con otras reformas constitucionales recientes.

Aunque se ha debatido con intensidad acerca de su contenido y sobre las ventajas y riesgos que ofrece, lo cierto es que casi nadie se ha negado a reconocer que se trata de una reforma que no solamente era necesaria, sino también urgente.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

El procedimiento penal mexicano está en completa bancarrota: es muy caro y no satisface ni garantiza los derechos de las víctimas, de los procesados y de los agentes de la autoridad que intervienen en su desarrollo.¹

Las diferentes etapas que integran el proceso penal, las cuales abarcan desde la prevención de los delitos a cargo de las policías locales principalmente, pasando por la integración de las averiguaciones previas que realizan los ministerios públicos, el desarrollo de la etapa de juicio que corresponde a los jueces penales, y la ejecución de las sentencias privativas de libertad que se lleva a cabo en las cárceles y reclusorios de la República, presentan enormes problemas y, en términos generales, están marcadas por una notable ineficacia: la policía no previene los delitos, los ministerios públicos no saben investigar y en consecuencia integran muy mal las averiguaciones previas, los jueces son indolentes y casi nunca están presentes en las audiencias, y en los reclusorios lo menos que se hace es atender el mandato constitucional que ordena que se logre la “reinserción social” de los sentenciados.

En ese contexto, creo que la reforma penal se presentaba como una necesidad urgente y su atención por parte de los legisladores está más que justificada. Otra cosa es que el contenido de la reforma haya dejado descontentos a muchos, debido al intento de conciliar los intereses del gobierno para contar con mayores elementos jurídicos en su lucha contra la criminalidad organizada, por un lado, y los propósitos de la sociedad civil por modernizar nuestro sistema penal y hacerlo compatible con las mejores prácticas internacionales, por el otro. No son dos propósitos que puedan convivir pacíficamente, pero los legisladores se las ingeniaron para meterlos juntos en la reforma.

En las páginas que siguen haremos un recorrido por el proceso de aprobación de la reforma y ofreceremos algunos datos que la justifican, los cuales buscan perfilar un diagnóstico que estuvo lamentablemente ausente en las discusiones parlamentarias, pero que consideramos de la mayor importancia.

II. LA RUTA DE LA REFORMA: LA SOCIEDAD CIVIL EN MARCHA

Cuando se realiza una reforma de la dimensión de la publicada el 18 de junio de 2008 de inmediato son muchos los actores políticos que quieren

¹ Los datos estadísticos que avalan esta afirmación pueden verse en CARBONELL, Miguel y OCHOA REZA, Enrique, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, 3a. ed., México, Porrúa-RENACE-UNAM, 2008, capítulo I.

colgarse la medalla por su consecución. Lo cierto es que en el caso de la reforma que estamos analizando, el impulso inicial provino de la sociedad civil. En efecto, en noviembre de 2006 un grupo de más de 60 organizaciones sociales fue al Senado por invitación de la Comisión de Puntos Constitucionales (presidida por el senador Pedro Joaquín Coldwell) e hizo entrega de un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal. Los senadores recibieron el documento y se comprometieron a convertirlo en iniciativa formal en pocos días, sin embargo fue el diputado César Camacho Quiroz quien tuvo la sensibilidad y el talento necesarios para tomar el texto, transformarlo en una iniciativa y arrancar con ello los trámites necesarios para verla aprobada.² Camacho era presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y fue el principal protagonista de la reforma, así como uno de sus más decididos defensores. A él se le debe en buena medida el que la reforma exista y que se hayan podido mantener sus partes más garantistas e innovadoras, pese a la oposición de algunos de sus colegas legisladores y a la actitud reticente de distintas instancias del gobierno federal que fueron consultadas.

La iniciativa de la sociedad civil tenía una clara orientación garantista y buscaba alcanzar dos objetivos fundamentalmente: permitir que las dependencias públicas tuvieran incentivos para hacer mejor su trabajo, de forma transparente, rindiendo cuentas y abatiendo los insoportables niveles de impunidad que existen, por un lado; por otra parte perseguía introducir en la normatividad constitucional mexicana los estándares internacionalmente reconocidos del debido proceso en materia penal.³

La citada iniciativa tuvo que competir con otras provenientes del poder ejecutivo federal y de algunos legisladores del Congreso de la Unión que abordaban la misma temática. De entre las iniciativas presidenciales destacan dos que tuvieron gran influencia y que contribuyeron decisivamente a delinear la discusión y a configurar el contenido definitivo de la reforma. Me refiero a la iniciativa del presidente Vicente Fox del 29 de marzo de 2004 y la iniciativa del presidente Felipe Calderón del 9 de marzo de 2007.

La iniciativa del año 2004 destaca por ser muy completa y por haber sido acompañada desde un inicio por los respectivos proyectos de reforma

² La iniciativa en cuestión fue suscrita por el diputado Camacho y por otros destacados legisladores de diferentes partidos políticos, los cuales decidieron hacerla suya.

³ Para una primera aproximación a tales estándares puede verse GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos", *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 117, México, 2006.

legislativa. De esa manera, el presidente Fox permitió que la sociedad mexicana y los legisladores tuvieran a la vista no solamente el primer paso de la reforma (es decir, la propuesta de modificación constitucional), sino también su complemento normativo, lo que sin duda vino a enriquecer la discusión y el análisis de los méritos de la propuesta.⁴ De hecho, desde un punto de vista de la técnica legislativa, se tendría que procurar que las iniciativas de reforma constitucional se acompañasen siempre con las respectivas iniciativas de cambio legal, ya que de esa manera los órganos decisores y quienes siguen el debate público nacional podrían medir de manera más objetiva y certera el alcance completo de la reforma que se propone.

Pese a contener varios aciertos, la iniciativa de Fox no fue aprobada más que en una mínima parte, referida a la justicia para adolescentes que supuso una modificación al artículo 18 constitucional.⁵ Entre otras virtudes, la iniciativa de Fox acertaba al ofrecer un tratamiento de dos partes centrales del procedimiento penal: la referida al procedimiento propiamente dicho (es decir, a las diferentes etapas a través de las que se estructura la función pública encargada de la procuración y de la administración de justicia en materia penal) y la referida a los órganos encargados de llevarlo a cabo, tema en el cual se proponía avanzar hacia un esquema de relativa autonomía del Ministerio Público, incluyendo incluso un cambio en su denominación.⁶

La iniciativa del presidente Calderón, de marzo de 2007, estaba enfocada hacia los temas vinculados con la seguridad pública y contenía medidas que no pocos analistas consideraron como regresivas en materia de derechos fundamentales. Por ejemplo, proponía facultar constitucionalmente al Ministerio Público para dictar todo tipo de medidas cautelares, sin supervisión judicial; constitucionalizar el arraigo y hacerlo aplicable a todo tipo de

⁴ Un estudio muy completo de la iniciativa en cuestión puede verse en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 111, México, 2004, pp. 1085 y ss., reproducido en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008, pp. 455 y ss.

⁵ ISLAS, Olga y CARBONELL, Miguel, *Constitución y justicia para adolescentes*, México, UNAM, 2007.

⁶ Algunos aspectos de la iniciativa, en referencia al tema del Ministerio Público, han sido analizados en CARBONELL, Miguel, “Cuando la impunidad es la regla. Justicia penal y derechos fundamentales en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 116, México, mayo-agosto de 2006, pp. 351-369; una versión previa puede verse en CARBONELL, Miguel, *La construcción de la democracia constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 117-132.

delitos por un plazo de hasta 30 días, mismo que podría duplicarse cuando se tratara de delincuencia organizada; permitir la entrada de la policía en un domicilio sin orden judicial; ampliar considerablemente las facultades del Ministerio Público cuando estuviera investigando presuntos delitos de delincuencia organizada, etcétera.

El presidente Calderón intentaba traducir por medio de su iniciativa la preocupación del gobierno federal sobre el deterioro de las condiciones de seguridad pública en buena parte del país. La situación se había venido descomponiendo de manera importante a lo largo del sexenio anterior y Calderón dedicó los primeros meses de su administración a encarar el desafío de la criminalidad organizada y, en particular, de los grandes cárteles de la droga. La idea del gobierno era recuperar parte del territorio nacional que había sido “privatizado” de hecho por los cárteles y permitir el ejercicio de las libertades más básicas dentro de cualquier Estado constitucional.

Se trata de un propósito que comparte la enorme mayoría de los ciudadanos mexicanos, los cuales secundan el interés del gobierno para mejorar la seguridad pública. En lo que existen profundas discrepancias es en torno al método para lograr ese objetivo común. Calderón optó por sacar las fuerzas armadas a la calle, mientras que una parte de la sociedad se puso a trabajar en la confección de un marco jurídico que añadiera transparencia, certeza y eficacia a la actuación del Estado mexicano contra la criminalidad. De ahí surgió la iniciativa ciudadana a la que ya se ha hecho referencia.

Además de las iniciativas mencionadas existieron otras que se fueron sumando y que, en conjunto, suministraron insumos valiosos para que los legisladores pudieran encontrar una fórmula balanceada entre los distintos puntos de vista.

Tales iniciativas, como ya se apuntaba, dieron lugar a un procedimiento legislativo en el Congreso de la Unión que ha sido objeto de críticas por varias razones: unas de forma y otras de fondo. Respecto de las observaciones de forma, ha llamado la atención de algunos observadores la celeridad del trámite ante el Congreso de la Unión y en particular del que se desarrolla a partir de que se presenta el dictamen de las comisiones legislativas competentes en la cámara de origen, que fue la de diputados.

Sergio García Ramírez, con su acostumbrada acuciosidad, ha documentado los pasos del trámite parlamentario.⁷ El 10 de diciembre es presentado el dictamen de las comisiones y el día 12 de ese mismo mes es aprobado

⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, cit., pp. 13 y ss.

por el Pleno de la Cámara, con una votación favorable muy importante: 366 votos a favor, 53 en contra y 8 abstenciones. Votaron a favor todos los diputados del PAN menos uno, así como los diputados del PRI, PVEM Convergencia, PT y Panal, además de un diputado del PASC. Los votos en contra fueron de legisladores del PRD (52) y de un diputado del PAN. Se abstuvieron 5 diputados del PRD y 3 del PASC. En la votación en particular de artículos reservados en el dictamen la votación fue de 301 diputados a favor y 94 en contra (lo que pone en evidencia que el proyecto tenía aspectos puntuales que suscitaban dudas o rechazo entre los legisladores). En concreto respecto de la inclusión del arraigo en el artículo 16 constitucional (tema que había suscitado fuertes críticas en los medios de comunicación), la votación fue de 272 votos a favor y 114 en contra.

Una vez aprobada por la Cámara de origen, fue turnada a la co-legisladora el 13 de diciembre; ese mismo día los senadores fueron capaces de redactar el dictamen correspondiente y ponerlo a consideración del Pleno. En un solo día, en pocas horas de hecho, el Senado votó a favor de la iniciativa. La votación en lo general fue de 79 senadores a favor, 27 en contra y 4 abstenciones. Hubo distintas votaciones específicas, pero en todos los casos se mantuvieron los votos necesarios para ver aprobada la reforma según los requisitos que, para esta parte del procedimiento, fija el artículo 135 de la Constitución.

Quienes critican la celeridad de la reforma tienen razón. Tomarse menos de una semana para despachar el trámite ante el Congreso de la Unión puede parecer muy apresurado. Hacerlo además durante los últimos días de sesiones, cuando la mayor parte de los ciudadanos se estaban disponiendo a salir de vacaciones, no le añadía elementos para confiar en la buena obra de los legisladores federales.

Por otro lado, a esa desconfianza abonaban experiencias anteriores, en donde se han utilizado fechas muy específicas o circunstancias propicias para darle un “bajo perfil” a ciertas reformas. Pese a todo, lo cierto es que el proceso estuvo acompañado de una intensa discusión entre diversos actores involucrados, si bien buena parte de ella no discurrió por los canales más conocidos en México (organización de foros de consulta, seminarios, etcétera). De hecho, la sociedad civil —a través de distintas organizaciones— tuvo interlocución permanente, en distinto grado, con los personajes clave que perfilaron la reforma dentro y fuera del poder legislativo.

Pero es igualmente cierto que la última etapa (la de aprobación) pudo haberse cuidado un poco más.

III. DIAGNÓSTICO

Una de las críticas que se le han hecho a la reforma tiene que ver con la deficiencia o inexistencia del diagnóstico que la genera. En efecto, en los documentos que figuran y dan fundamento al proceso legislativo necesario para su aprobación no se tuvo el cuidado de incluir indicadores empíricos, datos estadísticos, puntos de vista de los expertos, anotaciones de derecho comparado, etcétera, que hubieran servido para iluminar el proceso de toma de decisión y que además servirían para que algunos de los lectores de la reforma compartieran el punto de partida de la misma.

La falta de realización de un diagnóstico supone, como lo sugieren algunos autores, un punto débil de la reforma; dicha omisión permite que sus críticos, con buenas razones, se pregunten si en efecto la respuesta adecuada a la inseguridad pública, a la impunidad, al mal funcionamiento general de la justicia penal, se tenía que resolver partiendo de una reforma constitucional. Algunos opinamos que haber comenzado de otra forma no era posible, ya que el régimen constitucional anterior no contenía los incentivos necesarios para que las partes involucradas hicieran bien su trabajo. Pero lo cierto es que se trata de una apreciación tan válida como cualquier otra y que no podemos contrastar con la realidad si nos limitamos a lo que consta en los documentos del proceso legislativo que da vida a la Reforma.

Ahora bien, que no se haya hecho un diagnóstico por parte de los autores de la Reforma no significa que los trabajos académicos puedan prescindir de su realización. Sobre todo porque si se cuenta con tal diagnóstico se podrán enfocar mejor los esfuerzos que se tendrán que realizar a partir de la Reforma Constitucional. Recordemos que la modificación de la Carta Magna es solamente un primer paso dentro de una ruta compleja y larga que habremos de recorrer en los próximos años. Por tanto el diagnóstico nos permitirá ubicar los problemas del sistema penal en su justa dimensión y advertir tanto sus fortalezas como sus debilidades. Hubiera sido mejor tenerlo antes de reformar la Constitución, pero en cualquier momento resulta de utilidad, incluso para contar con las herramientas que nos permitan medir el éxito o el fracaso de la propia reforma.

En una investigación publicada a inicios del año 2008, cuando la reforma todavía estaba en curso de aprobación, ofrecimos algunos datos que daban cuenta del estado de desastre que asolaba a nuestra justicia penal.⁸

⁸ CARBONELL, Miguel y OCHOA REZA, Enrique, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, cit., capítulo I.

En ese trabajo dimos a conocer cifras que son del todo conocidas por los especialistas en la materia y que causaron gran impacto cuando fueron difundidas entre la opinión pública nacional. Pudimos constatar, por ejemplo, que 85% de las víctimas no acuden a denunciar los delitos; 99% de los delincuentes no terminan condenados; 92% de las audiencias en los procesos penales se desarrollan sin la presencia del juez; 80% de los mexicanos cree que se puede sobornar a los jueces; 60% de las órdenes de aprehensión no se cumplen; 40% de los presos no han recibido una sentencia condenatoria.⁹ El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó.¹⁰

Los estudios más serios coinciden en señalar que se castigan menos del 1% de los delitos cometidos¹¹. Según Guillermo Zepeda, autor del más amplio estudio sobre la impunidad y la ineficacia del sistema penal en México, la posibilidad de que el presunto autor de un delito llegue ante la autoridad judicial (ojo: solamente que llegue ante el juez, no que sea condenado) es del 3.3% del total de delitos denunciados, lo que equivale a decir que la impunidad se da en el 96.7% de los casos.¹²

La mayoría de las detenciones realizadas por la policía con motivo de la comisión de un hecho delictivo son practicadas en el mismo momento de cometerse el hecho o durante las siguientes tres horas. Según una encuesta realizada entre población penitenciaria en el 2002, el 48% de los encuestados declaró haber sido detenido a escasos minutos (menos de 60) de la comisión del delito. Otro 22% fue detenido entre la segunda hora (minuto 61 en adelante) y las 24 horas siguientes¹³. Es decir, el 70% de los detenidos lo fueron con menos de 24 horas de distancia respecto a la comisión del delito. Esto significa que la posibilidad de que la policía pueda detener a una persona cuando ha pasado más tiempo desde que cometió el delito es muy

⁹ Ernesto CANALES, "Los juicios orales ante el sistema actual", *Metrópoli 2025*, octubre de 2006, p. 3.

¹⁰ Marcelo BERGMAN (coordinador), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana*, CIDE, 2003, p. 47 (hay una segunda encuesta levantada en el año 2005 por el mismo grupo de investigadores; cuando se cite se hará referencia específica a que se trata de la segunda y no de la primera encuesta, pues ambas tienen el mismo título).

¹¹ BERGMAN, Marcelo (coordinador), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana*, cit., p. 32.

¹² ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y ministerio público en México*, México, CIDAC, FCE, 2004, p. 220.

¹³ BERGMAN, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, cit., p. 45.

baja; a partir de este dato podemos concluir que la policía mexicana sabe, si acaso, vigilar, pero no investigar.

El cumplimiento estricto de las órdenes judiciales de aprehensión tampoco es un punto fuerte de la policía mexicana (en este caso la referencia es a la policía ministerial, policía de investigación o policía judicial, como todavía se le llama en algunas entidades federativas). Durante el año 2000 solamente se lograron ejecutar el 33% de esas órdenes, porcentaje que un año antes era apenas del 25%. En el 2000 estaban pendientes de ser ejecutadas 253,539 órdenes de aprehensión.¹⁴

El 71% de los detenidos en el Distrito Federal no tuvo asistencia de abogado mientras estuvo privado de su libertad ante el Ministerio Público; del 30% que sí tuvo asistencia de abogado, la gran mayoría (70%) no pudo hablar con él a solas. Ya ante el juez que conoció de la acusación en su contra, el 60% de los detenidos no fueron informados de que tenían derecho a no declarar. Durante su declaración preparatoria ante la autoridad judicial uno de cada cuatro detenidos no estuvo asistido de abogado.¹⁵

El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó; el juzgador no estuvo presente durante la declaración del detenido (ya en sede judicial) en el 71% de casos.¹⁶

Cuando se analiza la justicia penal mexicana (entendida en sentido amplio, de forma que comprenda los distintos eslabones que van desde el ámbito de las policías preventivas, hasta el de las cárceles y reclusorios), existe un primer elemento de distinción que hay que tomar en cuenta. Nos referimos a la separación entre el llamado “fuero común” (es decir, lo que es de competencia de las autoridades locales, tanto estatales como municipales y del Distrito Federal) y el “fuero federal” (es decir, lo que es competencia de los órganos federales: policía federal preventiva, policía federal de caminos, procuraduría general de la República, jueces de Distrito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, reclusorios federales, etcétera).

Si observamos los datos estadísticos sobre los delitos denunciados por cada mil habitantes en los años que van de 1997 a 2005, veremos que en el fuero local se ha dado un lenta pero perceptible disminución. En 1997 se denunciaban 15.8 delitos por cada mil habitantes, pero esa cifra bajó a 14.4 al año siguiente, a 13.6 en el 2000 y a 13.5 en el 2005. Por el contrario, bajo un parámetro semejante los delitos denunciados en el fuero federal se

¹⁴ ZEPEDA, Guillermo, *Crimen sin castigo*, cit., pp. 205-206.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 252-253.

¹⁶ BERGMAN, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, cit., p. 47.

mantuvieron estables durante el mismo periodo; se denunciaban 0.8 delitos federales por cada mil habitantes en 1997 y esa cifra era de 0.9 en el 2005.

Si tomamos en consideración el número de delitos denunciados diariamente podemos llegar a conclusiones semejantes: bajan los del fuero común y suben los del fuero federal. En 1997 se denunciaban diariamente 4084 delitos del fuero común, cifra que había bajado a 3864 en 2005, sufriendo un incremento en 2006 hasta los 3957 delitos denunciados diariamente. En 1997 se denunciaban diariamente 202 delitos del fuero federal, mientras que en 2005 eran 241, para llegar hasta 300 en 2006 (ver cuadro número 1).

CUADRO NÚMERO 1
INDICADORES SELECCIONADOS DE DELITOS DENUNCIADOS ANTE
EL MINISTERIO PÚBLICO SEGÚN FUERO, 1997 A 2007

Año	Delitos denunciados (Por cada cien mil habitantes) ^a		Promedio diario de delitos denunciados	
	Fuero común	Fuero federal	Fuero común	Fuero federal
1997	1,578.1	78.2	4,084.7	202.5
1998	1,436.1	78.2	3,768.9	205.1
1999	1,431.8	78.4	3,809.5	208.7
2000	1,359.7	83.1	3,657.0	223.4
2001	1,442.4	74.3	3,940.6	203.0
2002	1,429.2	73.1	3,951.3	202.2
2003	1,408.5	79.6	3,936.1	222.5
2004	1,382.8	79.2	3,891.6	222.8
2005	1,361.9	86.1	3,878.6	245.3
2006	1,377.2	104.5	3,957.1	300.4
2007 ^p	701.9	64.6	4,102.7	377.6

^a Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

^p Cifras preliminares.

FUENTE: PR. *Primer Informe de Gobierno, 2007. Anexo Estadístico*. México, D.F., 2007.

Los datos anteriores podrían llevarnos a dos hipótesis: o bien la criminalidad se ha vuelto más “sofisticada” y se ha ido enfocando a delitos más graves (que suelen ser objeto de conocimiento por parte de la autoridad federal) o bien las autoridades locales se han tomado más en serio el esfuerzo de prevención del delito. No tenemos evidencia empírica suficiente para

decantarnos por alguna de estas hipótesis, o por ambas, pues puede haberse dado una combinación de factores.

Ahora bien, cuando se revisan las cifras ya no de denuncias presentadas, sino de personas sentenciadas por los jueces penales, encontramos alguna paradoja. Mientras las denuncias descendían año con año en el fuero común, el número de personas sentenciadas aumentaba. Mientras en 1996 los jueces penales del fuero común sentenciaron a 111,682 personas, para 2005 esa cifra alcanzaba el número 126,615, presentando aumentos año con año (excepto en 1998 y, por muy poco, en 2000). Una tendencia semejante, pero mucho más matizada, se presenta en el fuero federal, donde el número de personas sentenciadas era de 27,263 en 1996 y llega hasta los 29,300 en 2006 (ver cuadro número 2).

CUADRO NÚMERO 2
DELINCUENTES SENTENCIADOS REGISTRADOS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA
INSTANCIA SEGÚN FUERO Y SEXO, 1996 A 2006

Año	Fuero común				Fuero federal			
	Total	Hombres	Mujeres	No especificado	Total	Hombres	Mujeres	No especificado
1996	123,263	111,682	11,572	9	27,263	25,926	1,335	2
1997	117,471	106,188	11,268	15	24,724	23,401	1,322	1
1998	114,670	104,018	10,643	9	25,642	24,247	1,394	1
1999	118,292	106,611	11,680	1	24,963	23,462	1,501	0
2000	118,181	105,989	12,192	0	23,544	21,847	1,695	2
2001	123,071	110,347	12,723	1	24,742	23,007	1,735	0
2002	125,759	113,145	12,613	1	26,501	24,638	1,863	0
2003	131,005	118,313	12,692	0	27,796	25,724	2,072	0
2004	137,457	124,240	13,216	1	28,940	26,604	2,335	1
2005	139,524	126,615	12,908	1	28,694	26,415	2,278	1
2006	133,689	121,332	12,346	11	29,300	26,782	2,518	0

FUENTE: INEGI *Estadísticas Judiciales en Materia Penal*

La magnitud cuantitativa de las cifras anteriores nos pone ante una evidencia sobre la que hay que reparar: el gran número de habitantes del país que, en algún momento o circunstancia, es acusado de haber cometido un delito. Esa cifra llegar al 2% del total de habitantes del país, puesto que de acuerdo con datos del INEGI en el periodo que va de 1996 a 2005 se consignaron ante los 1,224 jueces penales que hay en México a un total de

1,931,513 personas, lo que da un promedio diario de 528 consignaciones en ambos fueros.¹⁷ Esas personas fueron acusadas de haber cometido 2,312,691 delitos.¹⁸ Muchos de esos delitos conllevan una alta dosis de violencia; por ejemplo, en el periodo señalado se presentaron 86,500 acusaciones por el delito de homicidio, es decir, un promedio de 24 diarias.

Algunos estudiosos del sistema penal mexicano han levantado la voz de alarma sobre el aumento en el número de presos. Entre 2002 y 2005 la población penitenciaria creció en un 40%, sin que las instalaciones para intentar darles condiciones dignas de vida a los reclusos hayan aumentado en capacidad ni tampoco en calidad en la atención de sus usuarios.¹⁹ Para finales de 2006 la población penitenciaria era de 213,000 personas; de ellas el 25% se concentraba en el Distrito Federal y en el Estado de México.

Hasta aquí los datos que dimos a conocer en nuestro trabajo anterior y que suponen un punto de partida para analizar con fundamento algunos de los problemas del sistema penal. Hay, sin embargo, muchos otros datos que también resultan de interés, incluso relacionados con los mismos temas.

Por ejemplo, es importante reparar en la abundante “cifra negra” que existe en México. Es decir, en el porcentaje de delitos que no son denunciados o que, de una u otra manera son llegan hasta el conocimiento de la autoridad y por tanto no forman parte de las estadísticas oficiales. Para este tema el trabajo que ha realizado el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI) es fundamental. De acuerdo con sus encuestas, solamente una de cada 5 víctimas denuncia el delito, si bien existe una fuerte variación regional en este dato. Así por ejemplo, en la ciudad de Acapulco solamente una de cada 10 víctimas denuncia. Del total de delitos cometidos solamente en el 14% se inicia una averiguación previa, aunque por ejemplo en Oaxaca esa cifra es de solamente un 6%.²⁰

Tomando en cuenta los bajos índices de denuncia por parte de las víctimas y las deficiencias en la integración de las estadísticas oficiales, el ICESI afirma que la cifra negra alcanza un 90.3% en el Distrito Federal,

¹⁷ Ver la nota de FUENTES, Víctor, “Acusan de delitos a 2% en el País”, *Reforma*, 5 de abril de 2007.

¹⁸ Una consignación puede referirse a más de un delito; por eso es que la cifra de consignaciones y la cifra de delitos por los que se acusa a los consignados no coincide.

¹⁹ El dato del aumento de la población penitenciaria puede verse en BERGMAN, Marcelo y otros, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, p. 1.

²⁰ Estas cifras y las que siguen corresponden a los resultados de la Cuarta Encuesta sobre la Inseguridad, levantada en el año 2006 y consultable en www.icesi.org.mx

90.1 en Acapulco, 94.3 en Villahermosa y 74.3 en Cancún, por citar algunos ejemplos.

¿Porqué las víctimas no denuncian? La mayor parte de sondeos señala razones muy parecidas, entre las que se suele citar que “es una pérdida de tiempo”, que los “trámites son largos y difíciles”, que “no tienen confianza en las autoridades” o que “las autoridades no se interesaron”.

Incluso a pesar de tener porcentajes tan altos en la llamada cifra negra, las autoridades del sistema penal están absolutamente saturadas de trabajo.

En el Primer Informe de Labores de la Procuraduría General de la República se informaba que en sus 32 delegaciones estatales se encontraban en trámite hasta el 31 de agosto de 2007 126,765 averiguaciones previas. Entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de agosto de 2007 se habían realizado 21,995 consignaciones ante los jueces federales, de las cuales 10,737 fueron con detenido y 11,258 sin detenido (ver cuadro 3).

CUADRO 3
AVERIGUACIONES PREVIAS DE LAS 32 DELEGACIONES

Concepto	Dic 2006-Jun 2007	Dic 2006-Jul 2007	Dic 2006-Ago 2007
Existencia anterior	19,230	19,230	19,230
Iniciadas	78,326	89,515	100,705
Reingresos	5,312	6,071	6,830
Devoluciones del Juez	658	752	846
Reactividades de reserva	4,453	5,089	5,725
Facultad de Retracción	201	230	258
Total en trámite	102,868	114,816	126,765
Acumuladas	418	478	537
En reserva	14,995	17,137	19,279
Incompetencia	4,944	5,650	6,357
N.E.A.P.	39,313	44,929	50,545
Consignaciones	17,107	19,551	21,995
Con detenido	8,351	9,544	10,737
Sin detenido	8,756	10,007	11,258
Facultad de atracción	197	225	253
Total de despachadas	76,974	87,970	98,967
Pendientes	25,894	26,846	27,798

FUENTE: SCRPPA/DGCAP de la PGR, incluido en el Primer Informe de Labores de la dependencia (2007).

IV. PROYECCIÓN

El número de personas que finalmente fueron consignadas es muy menor si se le compara con el número total de detenidos. Para las mismas fechas la PGR informa que solamente por operativos relacionados con narcomenudeo fueron detenidas 17,797 personas, por operativos relacionados con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos fueron detenidas 2,661 personas, por delitos contra la propiedad intelectual e industrial fueron detenidas 157 personas, por delitos ambientales fueron detenidas 230 personas y así por el estilo.

En el mismo informe de la Procuraduría Federal destaca un dato que ya habíamos citado, aunque para años anteriores: la baja eficacia al momento de ejecutar mandamientos judiciales. Entre diciembre de 2006 y agosto de 2007 se tenían 31,493 órdenes de aprehensión vivas (ya sea emitidas durante ese periodo o que estaban pendientes de periodos anteriores). De ellas fueron ejecutadas 8,776, es decir un 22%. Por lo que hace a las órdenes de reaprehensión, se tenían a finales de agosto de 2007 15,513 y se lograron ejecutar 4,066, es decir, se tuvo un porcentaje de eficiencia del 26%.

A nivel local las cifras permiten advertir también que la tarea es descomunal. Tomemos simplemente la cifra de denuncias efectivas presentadas ante las agencias del Ministerio Público de las entidades federativas. En el cuadro número 4 (anexo al final de este trabajo) se puede observar el desglose respectivo y además se puede seguir la evolución de las denuncias en un arco de tiempo que cubre diez años, incluyendo la cifra de denuncias por cada 100 mil habitantes.

¿Qué es lo que podemos observar en ese cuadro? Llama la atención el aumento en el total de denuncias presentadas, que ha pasado de 1.490,923 denuncias en 1997 a 1.578,680 en 2007, si bien es cierto que en términos relativos (por cada 100 mil habitantes) han bajado, pasando de 1,627 en 1997 a 1,454 en 2007. También se aprecian variaciones locales importantes; por ejemplo, en Yucatán se pasó de 1,417 denuncias por cada 100 mil habitantes en 1997 a 3,192 por cada 100 mil en 2007 (es decir, se presentó un aumento de más del 100%). En Baja California se tuvo una evolución favorable, dado que las denuncias por 100 mil habitantes pasaron de 6,858 en 1997 a 4,158 en 2007. Se trata de una disminución bastante evidente. En el Distrito Federal se presentó también una disminución interesante. Pero por ejemplo en Tabasco se tuvo un aumento de casi un 30%.

Cabría preguntarse si las variaciones citadas obedecen efectivamente a disminuciones objetivas de la incidencia delictiva o reflejan pautas institu-

cionales destinadas a “maquillar” estadísticas, o incluso a determinaciones de las autoridades para disuadir a los posibles denunciantes.

Como quiera que sea, lo que nos dice el cuadro número 4 es interesante en la medida en que nos pinta un cuadro a nivel nacional de una enorme complejidad y nos permite concluir, una vez más, que el fenómeno delictivo presenta un sesgo geográfico muy importante. Para decirlo de otra forma: el delito afecta principalmente a tres entidades federativas (Estado de México, Distrito Federal y Baja California), hay otras en las que la incidencia delictiva se ubica en un rango medio y en muchas otras —la gran mayoría, por fortuna— la seguridad pública presenta niveles más o menos aceptables, si bien no ideales.

Hay otros datos estadísticos que reflejan una correlación muy baja entre detenciones y consignaciones, lo cual viene a corroborar el carácter autoritario y arbitrario con que se suelen conducir algunas corporaciones policíacas del país. Pongamos un ejemplo para ilustrar lo anterior. Según la información que proporciona la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en los años 2005, 2006 y 2007 fueron detenidas 21,456 personas por el delito de posesión de droga (así se menciona en el informe, si bien el tipo penal probablemente requeriría de una nomenclatura distinta); de ellas fueron puestas en libertad 20,371 y consignaron a 1,085, lo que equivale a una tasa de consignación del 5%. Es decir, de cada 20 personas detenidas 19 fueron liberadas. Pero hay más. Del total de consignados, los jueces pusieron en libertad a 620 personas, quedando en los reclusorios solamente 465 (es decir, un 2.2% del total de detenidos).

Aunque se podrían ofrecer muchos más datos, quisiéramos cerrar este apartado solamente con uno más que refleja una dificultad objetiva de gran magnitud para el sistema de seguridad pública de México y también para el sistema penal en su conjunto. Nos referimos al problema del tráfico de armas y a la cantidad de ellas que circulan por las calles. Si el Estado moderno se define, desde el concepto clásico Max Weber, por tener el monopolio de la violencia legítima, esto supone la necesidad de mantener a raya el poder de los particulares para apoderarse de los instrumentos necesarios para ejercer violencia por sí solos, comenzando por las armas de fuego que tanto daño pueden causar. Y en esto todos los datos a la mano ofrecen enormes evidencias para la preocupación. El problema no solamente existe, sino que empeora dada la cercanía con Estados Unidos, por un lado, y dada la enorme corrupción en nuestras aduanas, a través de las cuales entran miles de armas de forma completamente ilegal. A eso hay que sumar las armas registradas

ante SEDENA, que están en manos de particulares pero cuyo uso es imposible de controlar de forma completa.

La disponibilidad de armas para los cárteles mexicanos proviene en buena medida de la ligereza con que los estados de la Unión Americana regulan su compraventa. Hay algunos datos escalofriantes. Por ejemplo, en Texas y otros cinco estados no hay un requisito mínimo de edad para comprar un arma; un niño de 12 años puede hacerse de una pistola o un rifle. En 48 estados sus habitantes pueden comprar sin mayor problema un rifle de asalto y en 43 de ellos no se requiere de una autorización, licencia o permiso especial para hacerlo. En 46 estados no existe límite alguno al número de armas que una persona puede comprar en cualquier momento que lo desee. Cuatro estados han establecido que una misma persona puede comprar solamente un arma al mes, como medida para prevenir el tráfico ilegal de armamento. En 35 estados no existe ningún tipo de registro respecto de los poseedores de armas. En muchos casos basta con que el comprador vaya a la tienda para que pueda salir con el arma que desea, sin que nadie verifique si tiene antecedentes y sin que tenga que esperar unos días para obtenerla.²¹ El resultado de esta regulación completamente insensata es que la población estadounidense tiene en sus manos 65 millones de pistolas y revólveres de todo tipo; el 39% de los hogares de ese país tiene un rifle. Eso explica, por ejemplo, que cada año se reporten 130,000 heridos por arma de fuego.

¿Cuántas de esas armas terminan en manos de la criminalidad organizada del lado de la frontera mexicana? Seguramente cientos de miles del año. Y eso sin contar las exportaciones legales de armas que hace Estados Unidos y que le reportaron, por ejemplo, ingresos por 18 mil millones de dólares para el año 2004.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto que la cooperación contra el crimen organizado entre Estados Unidos y México debe comenzar por una supervisión mucho más férrea del mercado de armas del lado norteamericano y con una vigilancia estricta en los pasos fronterizos mexicanos. Sin esos dos elementos va a ser muy difícil que las autoridades mexicanas se puedan imponer a las mafias que controlan el tráfico de drogas, la trata de personas y la venta ilegal de armas de todo tipo.

La gran cantidad de armas que circula en México supone el mayor desafío imaginable para nuestra seguridad. En las grandes ciudades una persona acude a cualquier sucursal bancaria y se topa con policías armados. Afuera

²¹ Todos estos datos y otros muchos sobre el tema pueden verificarse en www.smallarmsurvey.org

de restaurantes de cierto nivel siempre hay guardaespaldas y choferes igualmente armados. Muchas personas guardan en sus hogares o cargan en sus vehículos armas de todo tipo. Y a eso hay que sumar la cantidad de armas que tiene en sus manos la delincuencia.

Una parte de esas armas proviene de los robos que sufren las corporaciones policiacas (se reportan como robos, aunque en muchos casos seguramente se trata de simples ventas o de descuidos perfectamente planeados). De enero del año 2000 a junio del año 2008 fue reportado ante la SEDENA el robo de 6,932 armas que estaban en poder de secretarías de seguridad pública y procuradurías estatales.²² Tan solo en el año 2005 fueron robadas 1,097 armas cortas, es decir, casi 3 diarias.

Todos los datos que se han citado no tienen otro objetivo más que el de proporcionar una mirada empírica a la situación de nuestro sistema penal y de nuestro sistema de seguridad pública. Seguramente reflejan solamente una parte muy pequeña de los problemas existentes, pero es mejor tomarlos en cuenta al momento de intentar analizar y aplicar en la práctica el nuevo régimen constitucional que surge con la reforma del 18 de junio de 2008.

Lo que no es válido es criticar a la reforma (que desde luego que tiene muchos defectos) porque sus autores no ofrecieron un diagnóstico y hacer caso omiso de los datos que sí existen. Los críticos de la reforma deberían haber hecho siquiera el intento de ofrecer ese diagnóstico. Pero más bien parece que la ciencia penal mexicana sigue anclada en su fuerte dogmatismo, a partir del cual intenta hacer ingeniosos ejercicios de contraste entre teorías que supuestamente compiten entre ellas, pero que en nada interesan a los ciudadanos comunes y corrientes.

Si en algún sector de las ciencias sociales ha faltado diagnóstico es precisamente en las ciencias penales. Y no parece que ningún penalista, ni siquiera los más críticos con la reforma, haya estado dispuesto o haya tenido la dedicación para remediarlo. Todavía más: los penalistas brillaron por su ausencia en la discusión de la reforma (con la notable excepción del mejor de todos ellos: Don Sergio García Ramírez), en un momento de la historia de México en que su presencia era muy necesaria y en el que se habrían tenido que situar en calidad de líderes y orientadores del debate público nacional sobre la situación de la justicia penal. Pero esta discusión tendrá que ser desarrollada en otra oportunidad. De momento lo que procede es intentar sacar algunas líneas conclusivas a partir de la evidencia empírica que hemos citado.

²² Periódico *Reforma*, 18 de agosto de 2008, p. 8 (sección nacional).

Creemos que las estadísticas citadas nos permiten dibujar al menos cuatro conclusiones generales:

- a) Las dimensiones del procedimiento penal mexicano son muy considerables. Debemos hacernos cargo de la magnitud del reto que enfrenta cualquier reforma en la materia, dadas las condiciones sociales, políticas, institucionales y delictivas actuales.
- b) El problema de fondo tiene que ver con la ineficacia general del sistema en su conjunto, la cual se hace presente —si bien en distinto grado— en todos los eslabones que componen la cadena del sistema.
- c) La respuesta que se ofrezca, a partir de la reforma constitucional del 18 de junio del 2008, tiene que enfrentar la citada complejidad del reto, a efecto de atacar cada sector e ir avanzando de forma integral en la generación de un sistema renovado que sea, a la vez, más justo y más eficaz. Sobra señalar que ambos objetivos no están peleados, sino que más bien se necesitan y se alimentan recíprocamente. No puede haber eficacia sin justicia, de la misma forma que no hay justicia sin un sistema que prevenga, persiga y sancione efectivamente la comisión de los delitos.
- d) Una clave del éxito de la reforma pasa por la reducción del número de armas que entran en el territorio nacional y que van a parar directamente a manos de las mafias del crimen organizado. Si no se logra abatir el tráfico de armas va a ser muy difícil que el Estado mexicano se imponga a los grandes cárteles, pero también a las bandas delictivas de mediano tamaño. Además, la presencia de armas en nuestras calles es una permanente amenaza a la integridad física de todos los habitantes del país. Recuperar la función del Estado como detentador del monopolio de la violencia legítima, pasa por el requisito de quitarles a los particulares los millones de armas que hoy en día tienen en sus manos.