



123

Un diagnóstico sobre el sistema penal mexicano

Miguel Carbonell

DERECHO PENAL

Enero de 2009

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2009.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

CONTENIDO

I. Introducción.....	1
II. Violación de derechos fundamentales.....	3
III. Denuncias.....	4
IV. Sentencias	8
V. Un informe escandaloso.....	9
VI. Armas.....	15
VII. Conclusiones	16

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 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.

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.

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?*, 4ª edición, México, Porrúa, RENACE, UNAM, 2009, capítulo I.

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 revisar 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.²

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 ha recibido una sentencia condenatoria.³ El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó.⁴

² *Idem.*

³ Ernesto Canales, “Los juicios orales ante el sistema actual”, *Metrópolis 2025*, octubre de 2006, p. 3.

⁴ 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).

Los estudios más serios coinciden en señalar que se castigan menos del 1% de los delitos cometidos⁵. 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.⁶

Veamos ahora con mayor detalle algunos elementos estadísticos que nos permiten tener una imagen aproximada del sistema penal mexicano.⁷

II. VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

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 siguientes.⁸ 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 baja; a partir de este dato podemos concluir que la policía mexicana sabe, si acaso, vigilar, pero no investigar.

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.⁹

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.¹⁰

Más adelante aludiremos a otras violaciones de derechos, no solamente por parte de las personas sujetas a proceso (o vinculadas a proceso, según la expresión que utiliza la reforma de junio de 2008), sino también de las víctimas.

⁵ 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.

⁶ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y ministerio público en México*, México, CIDAC, FCE, 2004, p. 220.

⁷ Una versión previa puede verse en Carbonell, Miguel, "La reforma al sistema penal: elementos para un diagnóstico", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LVIII, número 250, México, julio-diciembre de 2008, pp. 11-28.

⁸ Bergman, Marcelo (coordinador), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, cit., p. 45.

⁹ Zepeda, *Crimen sin castigo*, cit., pp. 252-253.

¹⁰ Bergman, Marcelo (coordinador), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, cit., p. 47.

III. DENUNCIAS

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 mantuvieron estables durante el mismo periodo de tiempo; 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 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

UN DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA PENAL MEXICANO

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.

Por otro lado, al estudiar las denuncias presentadas ante las autoridades ministeriales (que es una forma de medir la incidencia delictiva), es importante no dejar de 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 no 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%¹¹.

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, 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).

¹¹ 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

CUADRO 2

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

_/ Proyección

Fuente: SCRPPA/DGCAP de la PGR, Primer Informe de Labores (2007).

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 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.

UN DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA PENAL MEXICANO

CUADRO 3
DENUNCIAS DEL FUERO COMÚN
TOTAL Y POR CADA 100 MIL HABITANTES
REGISTRO ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.	Total	/100mil hab.
Aguascalientes	9,365	1,079	10,157	1,138	11,219	1,222	10,833	1,128	11,012	1,126	11,991	1,202	12,345	1,201	12,163	1,165	14,235	1,344	14,235	1,344	18,362	1,711
Baja California	149,185	6,856	143,355	6,313	132,115	5,664	109,848	4,324	105,764	4,031	100,637	3,720	112,201	3,913	101,166	3,432	112,081	3,702	112,081	3,702	129,212	4,158
Baja California Sur	13,435	3,464	12,153	3,042	12,377	3,008	13,371	3,057	13,021	2,890	13,653	2,947	13,300	2,790	13,934	3,381	16,689	3,237	16,689	3,237	19,782	3,744
Campeche	10,652	1,669	11,023	1,683	8,666	1,269	5,969	846	4,061	561	2,908	395	1,885	247	1,547	199	1,963	249	1,963	249	1,654	207
Coahuila	25,612	1,170	18,829	847	19,619	868	26,397	1,112	29,426	1,221	27,126	1,110	28,228	1,139	28,830	1,148	24,927	980	26,928	1,046	32,890	1,263
Colima	14,842	2,973	13,863	2,709	5,088	968	4,313	778	4,815	857	4,880	857	3,425	586	9,794	1,656	9,819	1,641	10,684	1,764	10,684	1,764
Chiapas	33,548	919	30,520	818	31,767	831	29,804	727	34,878	837	35,605	841	34,832	811	36,067	828	31,789	720	28,855	645	29,043	641
Chihuahua	76,006	2,673	73,202	2,515	57,970	1,945	52,955	1,694	67,021	2,102	62,731	1,929	60,166	1,816	59,248	1,756	67,690	1,972	67,666	1,941	51,824	1,461
Distrito Federal	235,659	2,759	237,801	2,799	227,212	2,658	176,747	2,005	171,469	1,946	178,090	2,021	172,827	1,961	162,485	1,843	153,997	1,747	149,273	1,693	162,548	1,844
Durango	8,837	626	11,007	773	12,934	901	14,010	923	21,841	1,430	11,923	737	12,557	813	13,251	855	10,209	657	4,245	272	8,712	557
Guanajuato	42,891	962	34,339	761	34,870	760	45,777	945	63,843	1,304	62,973	1,274	60,941	1,222	66,933	1,331	75,732	1,495	79,680	1,562	63,889	1,634
Guerrero	31,613	1,080	27,532	925	29,474	974	33,116	1,041	30,530	953	29,783	925	29,354	907	20,910	643	18,051	554	19,766	605	24,565	750
Hidalgo	22,272	1,051	19,026	882	17,921	816	16,760	733	21,881	948	21,952	943	24,660	1,050	27,744	1,170	30,723	1,286	31,172	1,284	31,565	1,302
Jalisco	100,432	1,676	81,712	1,341	82,468	1,329	85,984	1,322	94,905	1,444	96,192	1,449	91,587	1,367	82,314	1,218	68,928	1,011	72,225	1,052	72,945	1,054
México	180,811	1,533	154,225	1,267	187,331	1,486	190,220	1,409	209,480	1,524	218,676	1,564	222,139	1,562	220,950	1,529	234,274	1,597	237,761	1,586	250,709	1,659
Michoacán	34,632	902	36,370	936	29,625	753	24,334	588	26,648	640	27,444	656	27,031	644	29,953	704	26,010	615	32,206	760	36,528	860
Morelos	25,992	1,831	24,466	1,675	28,836	1,915	25,740	1,592	33,815	2,064	31,869	1,921	31,529	1,878	34,768	2,047	40,801	2,364	42,447	2,445	43,422	2,476
Nayarit	9,516	1,072	7,828	872	6,378	702	9,350	972	9,662	996	6,411	656	5,676	577	4,299	434	10,021	1,004	24,208	2,411	13,642	1,351
Nuevo León	39,550	1,104	33,156	905	54,317	1,449	57,284	1,466	61,887	1,556	57,299	1,416	52,151	1,268	63,145	1,511	44,254	1,043	46,212	1,073	53,554	1,226
Oaxaca	37,151	1,127	24,354	729	32,330	954	34,685	988	36,886	1,021	34,936	944	40,761	1,111	37,616	1,018	29,803	796	35,959	982	32,829	873
Puebla	49,288	1,044	52,286	1,062	49,865	1,008	52,407	1,001	59,764	1,128	60,627	1,131	64,752	1,194	64,438	1,176	55,918	1,010	49,576	887	53,481	947
Querétaro	22,529	1,755	19,464	1,472	18,254	1,340	22,004	1,513	18,943	1,276	19,667	1,288	20,441	1,324	18,462	1,174	18,995	1,062	16,707	1,026	17,463	1,054
Quintana Roo	19,465	2,650	10,606	1,362	18,278	2,215	22,757	2,530	22,685	2,419	24,634	2,523	26,127	2,575	24,990	2,373	23,718	2,173	24,934	2,207	26,433	2,282
San Luis Potosí	33,129	1,505	25,606	1,147	42,455	1,874	47,338	2,024	46,160	1,958	40,281	1,697	44,357	1,858	38,122	1,589	39,945	1,633	36,637	1,515	47,082	1,939
Sinaloa	20,722	854	19,677	800	19,088	764	22,738	881	23,881	894	19,828	735	20,391	749	18,822	674	22,218	809	21,095	755	25,684	912
Sonora	41,086	1,969	48,526	2,280	27,622	1,272	21,429	937	17,391	747	16,831	710	16,165	672	28,279	1,155	43,512	1,750	37,325	1,478	40,469	1,590
Tlaxcala	36,189	2,057	31,146	1,729	26,933	1,459	24,365	1,253	37,966	1,928	38,493	1,928	39,747	1,967	23,869	1,173	7,527	364	3,381	162	59,351	2,804
Tamaulipas	46,796	1,809	38,104	1,444	41,809	1,551	42,693	1,488	45,952	1,568	45,799	1,532	47,504	1,558	51,376	1,654	52,515	1,660	53,231	1,653	51,779	1,580
Tlaxcala	9,084	1,016	6,905	754	5,305	565	5,579	565	5,050	503	5,264	526	4,673	443	17,794	1,659	6,565	603	6,565	603	6,564	594
Veracruz	76,822	1,151	62,878	932	58,976	864	57,748	896	58,838	818	62,308	862	66,708	920	63,754	876	66,182	807	70,830	968	69,258	944
Yucatán	22,106	1,417	45,924	2,866	47,735	2,939	44,105	2,611	43,052	2,513	49,517	2,851	51,131	2,904	47,662	2,671	49,052	2,714	51,170	2,795	59,174	3,192
Zacatecas	11,936	901	9,575	718	11,630	866	12,640	901	12,485	887	14,602	1,035	13,835	978	12,232	863	12,521	883	12,521	883	13,513	953
REPUBLICA	1,490,923	1,627	1,375,635	1,472	1,390,467	1,457	1,343,330	1,336	1,445,032	1,419	1,433,924	1,382	1,430,105	1,357	1,415,681	1,330	1,437,462	1,337	1,437,462	1,337	1,578,680	1,454

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO
 ** Los datos del año 2007 son proporcionados por la Dirección General de Planeación e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República

¿Qué es lo que podemos observar en este 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 institucionales destinadas a “maquillar” estadísticas, o incluso a determinaciones de las autoridades para disuadir a los posibles denunciante.

Como quiera que sea, lo que nos dice el cuadro número 4 es interesante en la medida en que nos pinta un panorama 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, aunque 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).

IV. SENTENCIAS

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 años 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 4).

CUADRO 4
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 fueros¹². Esas personas fueron acusadas de haber cometido 2,312,691 delitos¹³. 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.

V. UN INFORME ESCANDALOSO

El pasado 15 de diciembre de 2008 la CNDH dio a conocer su “Segundo Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública”¹⁴. El texto es interesante, ya que es el primer ejercicio de ese tipo y con esos alcances que se produce luego de la firma del “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008, con la firma de los más importantes actores políticos nacionales, tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales y de la sociedad civil.

¹² Ver la nota de Víctor Fuentes, “Acusan de delitos a 2% en el País”, *Reforma*, 5 de abril de 2007.

¹³ 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.

¹⁴ El texto completo del informe puede verse en: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

Cuando atravesamos por una gran crisis de seguridad pública en todo el país, ponerle atención a este tipo de documentos es lo mínimo que se les debe exigir tanto a las autoridades como a los propios ciudadanos. La seguridad pública se ha vuelto, junto con la crisis económica, la principal preocupación de ciudadanos y gobernantes. El Presidente Felipe Calderón ha declarado en reiteradas ocasiones que ningún tema le ha quitado más tiempo que la lucha contra la criminalidad. Se trata de un tema importante sobre el que cada uno de nosotros debe aportar sus propias reflexiones y poner de su parte, ya sea para colaborar con la solución del problema o para quitarse de en medio en caso de que su incapacidad, tratándose de funcionarios, no le permita obtener los resultados que se esperan.

¿Qué nos dice la CNDH en su informe?¹⁵ La parte quizá más alarmante del mismo tiene que ver con la dimensión que ha cobrado el fenómeno delictivo en México. Según el informe, en los últimos 11 años se denunciaron en México 18 millones de delitos. Ahora bien, la tasa de delincuentes sentenciados por la comisión de los mismos es muy baja, inferior al 10%. Por ejemplo, en el año 2006 se denunciaron 1,580,742 probables delitos. Fueron consignados ante los juzgados de primera instancia 243,617 casos y se obtuvieron 143,927 sentencias condenatorias. El siguiente cuadro presenta el desglose de estas cifras, entre los años 1997 y 2008:

CUADRO 5

<i>Año</i>	<i>Delitos denunciados (ambos fueros)</i>	<i>Delitos Consignados al juez</i>	<i>Probable responsable con auto de formal prisión</i>	<i>Sentencias dictadas</i>	<i>Sentencias condenatorias</i>	<i>Sentencias absolutorias</i>
1997	1,564,828	215,594	144,617	142,195	122,063	20,132
1998	1,450,510	222,645	151,093	140,312	120,720	19,592
1999	1,466,643	224,451	153,349	143,255	124,704	18,551
2000	1,420,251	220,479	151,048	141,725	122,582	19,143
2001	1,512,450	228,491	158,745	147,813	127,997	19,816
2002	1,516,027	234,191	164,894	152,260	132,374	19,886
2003	1,517,925	241,860	172,584	158,801	139,962	18,839
2004	1,505,844	248,613	174,934	166,397	146,894	19,503
2005	1,505,223	250,122	177,298	168,218	149,071	19,147
2006	1,580,742	243,617	173,072	162,989	143,927	19,062
2007	1,715,974	246,205	174,301	163,910	145,446	18,464
2008	1,540,689 (al 31 de noviembre)	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R
Total	18,297,106	2,576,268	1,795,935	1,687,875	1,475,740	212,135

¹⁵ Aunque el informe de la CNDH se refiere a algunos puntos que ya se han tocado, hemos preferido dedicar el presente apartado al contenido el mismo, aunque contenga algunas repeticiones respecto de lo que ya se ha dicho en apartados anteriores. En todo caso, consideramos de la mayor importancia lo que asienta la CNDH en su documento, a fin de contar con un diagnóstico más sólido y completo del sistema penal mexicano.

Ahora bien, la tasa de denuncias encubre lo que se llama la “cifra negra”, que según algunas estimaciones en los últimos años es del 90% del total de delitos efectivamente cometidos. La cifra negra se integra por todos aquellos delitos que no son denunciados o que por cualquier razón no llegan a conocimiento de las autoridades. Tomando en consideración la cifra negra, la CNDH estima que durante los últimos tres años se han cometido 16 millones de delitos **por año**. Estos delitos han afectado a 48 millones de víctimas, es decir, 43,835 diarias. La tasa de impunidad total se ubica en un escandaloso 98.76%. El siguiente cuadro da cuenta de la correlación entre los delitos denunciados y la cifra negra:

CUADRO 6

<i>Año</i>	<i>Delitos denunciados (ambos fueros) 30%</i>	<i>Cifra negra 70%</i>	<i>Total 100%</i>
1997	1,564,828	3,651,265	5,216,093
1998	1,450,510	3,384,523	4,835,033
1999	1,466,643	3,422,167	4,888,810
2000	1,420,251	3,319,919	4,734,170
2001	1,512,450	3,529,050	5,041,500
2002	1,516,027	3,537,396	5,053,423
2003	1,517,925	3,541,825	5,059,750
2004	1,505,844	3,513,636	5,019,480
2005	1,505,223	3,512,187	5,017,410
2006	1,580,742	3,688,398	5,269,140
2007	1,715,974	4,003,939	5,719,913
2008	1,540,689 (al 31 de noviembre)	3,594,941	5,135,630
Total	18,297,106	42,699,246	60,990,352

Entre enero de 2006 y el 1 de diciembre de 2008 se han ejecutado a 10,500 personas (5,585 solamente durante 2008). De ellas el 86% han sido particulares, el 12% servidores públicos y un 2% menores de edad. Hasta el 1 de diciembre de 2008 se habían ejecutado en México a 648 servidores públicos, entre los que se encuentran 52 militares, 105 policías federales, 102 policías preventivos, 163 policías municipales y 151 policías ministeriales. Encabezan la lista de funcionarios ejecutados Chihuahua con 142 y Sinaloa con 112 casos.

CUADRO 7

<i>Año</i>	<i>Personas ejecutadas</i>
2001	1,080
2002	1,230
2003	1,290
2004	1,304
2005	1,776
2006	2,221
2007	2,712
2008	5,585 (hasta el 1 de Diciembre)
Total	17,198

Según la PGR, un homicidio es clasificado como ejecución cuando las víctimas presentan una o más de las siguientes circunstancias: 1) Decapitados; 2) Con tiro de gracia; 3) Ojos vendados; 4) Mordaza con cinta adhesiva; 5) Atados de pies y manos; 6) Con mensajes en cuerpo o cartulinas; 7) Más de cinco disparos de arma de fuego; 8) Que las víctimas hayan sido previamente “levantadas”; 9) Presenten huellas de tortura; 10) Que en la agresión se hayan empleado armas de grueso calibre tanto cortas como largas; 11) Que se haya presentado una emboscada o persecución; 12) Que se encuentren con los dedos o manos mutilados; 13) Calcinados; 14) Descuartizados; 15) Que los cadáveres hayan sido “encobijados o embolsados” y degollados, colocados en sus propios vehículos e incluso algunos de ellos hayan sido “quemados” en tambos. Sobra decir que la inmensa mayoría de las ejecuciones no son castigadas y, en muchos casos, ni siquiera se realiza ningún tipo de investigación. Son homicidios que quedan impunes.

La CNDH nos alerta también, como lo han hecho diversas organizaciones ciudadanas, sobre la alta incidencia del terrible delito de secuestro. Entre el 2001 y noviembre de 2008 se reportaron (por denuncia ante las autoridades) 5,140 casos de secuestro. En esta modalidad delictiva la cifra negra se estima en un 75%, de modo que en realidad durante ese periodo se han de haber cometido más de 20,500 secuestros, lo que equivale a 2,500 por año y 7 por día.

CUADRO 8

<i>Año</i>	<i>Secuestros denunciados 25%</i>	<i>Cifra negra 75%</i>	<i>Total 100%</i>
2001	593	1,779	2,372
2002	542	1,626	2,168
2003	582	1,746	2,328
2004	523	1,569	2,092
2005	423	1,269	1,692
2006	727	2,181	2,908
2007	785	2,355	3,140
2008	965 (al mes de noviembre)	2,895	3,860
Total	5,140	15,420	20,560

El informe de la CNDH también repasa en un tema que suele ocupar titulares en la prensa y al que se refieren con frecuencia algunos políticos, pero que no ha sido debidamente analizado. Nos referimos al ejercicio del gasto público en materia de seguridad. Las cantidades que ha invertido el Estado mexicano en este rubro en los años recientes no son nada desdeñables. El presupuesto federal para seguridad pública en el año 2008 fue de más de 70 mil millones de pesos, y para 2009 la misma cifra se sitúa en los 94,784 millones de pesos. La CNDH ha documentado lo que estas cantidades tan grandes suponen, si se considera la cantidad de dinero invertido por cada delito denunciado. El siguiente cuadro ilustra el nivel de gasto al que nos referimos:

CUADRO 9

Año	Delitos denunciados (Fuero federal)	Delitos Consignados al juez	Presuntos delincuentes con auto de formal prisión	Sentencias dictadas	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Pesos gastados por delito denunciado
1997	73,913	34,740	26,492	24,724	22,981	1,743	60,122.17
1998	74,866	34,101	26,236	25,642	23,703	1,939	57,123.80
1999	76,174	33,981	26,529	24,963	23,129	1,834	86,021.02
2000	81,760	32,260	25,337	23,544	21,707	1,837	122,859.59
2001	74,131	31,378	25,415	24,472	22,568	2,174	161,126.99
2002	73,803	33,599	27,086	26,501	24,142	2,359	193,118.50

2003	81,103	35,575	28,428	27,796	25,350	2,446	175,351.17
2004	81,541	35,010	27,117	28,940	26,342	2,598	168,249.05
2005	89,534	36,892	28,735	28,694	26,163	2,531	169,549.15
2006	109,646	35,492	26,821	29,300	26,101	3,199	171,668.71
2007	137,276	36,941	26,687	28,464	25,226	3,238	166,680.42
2008	68,474 (al mes de junio)	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	211,901.09 (al mes de junio)
Total	1,022,221	379,969	294,883	293,310	267,412	25,898	X

A la luz de los datos anteriores uno se podría preguntar si el dinero gastado ha sido o no bien empleado. De hecho, la cifra se volvería insoportablemente alta si el cálculo se hiciera no en relación a los delitos denunciados, sino a las sentencias condenatorias efectivamente dictadas y ejecutadas.¹⁶

¹⁶ A propósito de este cálculo de la CNDH, quisiéramos hacer una breve reflexión sobre un tema vinculado con los costos económicos del proceso penal y, más en general, del funcionamiento de la justicia en general.

En la introducción de nuestro libro sobre los juicios orales hicimos una breve relación de los beneficios que traía para el sistema democrático contar con un buen procedimiento penal. Intentamos entonces explicar el estrecho vínculo que existe entre el sistema penal y la democracia, al grado de que solamente se puede hablar de “democracias de calidad” cuando se cuenta con buenos sistemas penales. Ahora quisiéramos apuntar simplemente la necesidad de observar y analizar los vínculos que existen entre el sistema penal y la economía.

A lo largo de 2008 las (malas) noticias económicas coparon los titulares de la prensa, la televisión y la radio. La crisis financiera terminó suponiendo un vendaval que puso de relieve la falta de control y de supervisión en los sistemas económicos de los países más desarrollados del mundo. A México la crisis no le fue indiferente. Nuestra dependencia de la economía de los Estados Unidos y la debilidad de algunas variables económicas (como la excesiva dependencia del petróleo), terminaron por pintar un panorama por demás aciago, en el que se conjuntaron elementos como la disminución de los créditos al consumo y a la producción, el aumento de las tasas bancarias de interés, el aumento del desempleo, la persistencia de la precariedad laboral y sub-empleo, etcétera. Ante este panorama, creemos que el esfuerzo de algunos analistas y académicos tendría que enfocarse en la determinación del impacto económico que tiene el sistema penal.

Los juristas más tradicionales no le verán mucho sentido y seguramente criticarán el ejercicio, pero estamos convencidos de que las nuevas generaciones de abogados mexicanos deben estar al tanto de que cualquier decisión jurídica (ya sea que se tome por los legisladores, por los jueces, por los notarios, por los ministerios públicos o incluso por los teóricos) puede tener importantes consecuencias económicas. En otros países se ha empleado de forma muy provechosa y desde hace décadas el “análisis económico” del derecho, rama del conocimiento que en México ha tenido un desarrollo bastante escaso. Creemos que también la reforma penal de junio de 2008 puede y debe ser analizada a la luz de su relevancia económica, dadas las difíciles circunstancias que estamos viviendo en México y que probablemente persistirán en los próximos años.

Las preguntas importantes que surgen de inmediato cuando se plantea nuestro tema son, entre otras muchas, las siguientes: ¿qué puede aportar el procedimiento penal a la economía de un país? ¿hay alguna relación entre el procedimiento penal y el crecimiento económico? ¿qué incidencia presupuestal tiene la reforma penal? ¿el gasto en el funcionamiento del sistema está bien empleado? ¿se justifica un nivel tan alto de gasto? ¿es necesario invertir más? ¿qué incentivos económicos están presente en un procedimiento penal? ¿se pueden utilizar esos incentivos para que los agentes involucrados trabajen mejor y lo hagan dentro del marco legal, abandonando prácticas corruptas? Ojalá en el futuro se desarrollen las investigaciones necesarias para contestar a estas preguntas. Consideramos que conforman una interesante agenda que todavía está por ser desarrollada y que tiene mucho interés para la puesta en práctica

VI. ARMAS

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 de 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 (todos estos datos y otros muchos sobre el tema pueden verificarse en www.smallarmssurvey.org).

El resultado de esta regulación completamente insensata es que hay cuarenta millones de personas armadas en los Estados Unidos. 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. Entre 55,000 y 120,000 veces se usan esas armas para autodefensa. Eso explica, por ejemplo, que cada año se reporten 130,000 heridos por arma de fuego.¹⁷

¿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

de nuevos esquemas teóricos (nuevos al menos para México) y sobre todo como herramienta para incidir en el diseño de políticas públicas sustantivas que tanta falta le hacen al Estado mexicano.

La referencia clásica sobre el tema del análisis económico del derecho es la referencia clásica es el trabajo de Richard Posner, *El análisis económico del derecho*, 2ª edición, México, FCE, 2007. En México destacan las aportaciones de Andrés Roemer en varios de sus libros (por ejemplo en *Introducción al análisis económico del derecho*, FCE, ITAM, SMGE, 1994), así como el importante ensayo de José Ramón Cossío, *Derecho y análisis económico*, México, FCE, ITAM, 1997.

¹⁷ Sobre el tema puede verse el documento “Legal Community Against Violence, Regulating Guns in America: an Evaluation and Comparative Analysis Of Federal, State and Selected Local Gun Laws (2008)”, disponible en http://www.lcav.org/library/reports_analyses/RegGuns.entire.report.pdf.

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 Suprema Corte de los Estados Unidos tuvo una magnífica oportunidad para frenar la insensata carrera armamentista de la sociedad norteamericana, ya que durante 2008 dictó una sentencia en la que tenía que decidir sobre la constitucionalidad de una norma del Distrito de Columbia en la que se prohibía la tenencia de armas. La que Ronald Dworkin ha calificado como “falange conservadora”¹⁸ dejó ir tal oportunidad e hizo una interpretación originalista y retrógrada de la Segunda Enmienda de la Constitución de 1787, la cual es conocida como la “enmienda vergonzante” o “embarrassing amendment”.¹⁹ En efecto, el juez Scalia reconoció, al escribir el texto de la sentencia *District of Columbia versus Heller*, que no podía ser limitado el derecho a poseer y portar armas, de acuerdo a la Segunda Enmienda y a los muchos datos que se desprenden de la posturas de los llamados “Padres fundadores” sobre el tema.²⁰

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 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.²¹ Tan solo en el año 2005 fueron robadas 1,097 armas cortas, es decir, casi 3 diarias.

VII. CONCLUSIONES

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 públi-

¹⁸ Dworkin, Ronald, *The Supreme Court phalanx. The court's new right-wing bloc*, New York review books, Nueva York, 2008.

¹⁹ Su texto es el siguiente: “Siendo necesaria una milicia bien ordenada, para la seguridad de un Estado libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”. Sobre su contenido ver Levinson, Sanford, “The embarrassing Second Amendment”, *The Yale Law Journal*, número 99, número 3, diciembre de 1989.

²⁰ Un análisis crítico de la sentencia puede verse en los ensayos de Akhil Reed Amar, Reva B. Siegel y Cass Sunstein, publicado en *Harvard Law Review*, volumen 122, noviembre de 2008, páginas 145 y siguientes.

²¹ Periódico *Reforma*, 18 de agosto de 2008, p. 8 (sección nacional).

ca. 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 capacidad de 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.

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.