

II. 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 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.⁸

En ese trabajo mostramos 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

⁸ CARBONELL, Miguel y OCHOA REZA, Enrique, *op. cit.*, nota 1, capítulo primero.

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 cometidos.¹¹ 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, 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.¹³ Es decir, 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 perso-

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

¹⁰ BERGMAN, Marcelo (coord.), *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 *Ibidem*, 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.), *op. cit.*, nota 10, p. 45.

na 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 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 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, 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 se-

¹⁴ ZEPEDA, *op. cit.*, nota 12, pp. 205 y 206.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 252 y 253.

¹⁶ BERGMAN, Marcelo (coord.), *op. cit.*, nota 10, p. 47.

paración 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 una 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; 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 (véase cuadro 1, en la siguiente página).

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
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: 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 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 (véase cuadro 2 en la siguiente página).

Cuadro 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 mil personas; de ellas 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 fun-

¹⁷ Véase 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 (coord.), *op. cit.*, nota 10, p. 1.

damento 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 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 cinco 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 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 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

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.

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 1o. 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 (véase cuadro 3).

Cuadro 3
AVERIGUACIONES PREVIAS DE LAS 32 DELEGACIONES

Concepto	<i>Diciembre de 2006 a junio 2007</i>	<i>Diciembre de 2006 a julio de 2007</i>	<i>Diciembre de 2006 a agosto de 2007</i>
+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	23 846	27 798

FUENTE: SCRPPA/DGCAP de la Procuraduría General de la República, 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 Procuraduría General de la República 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 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 de 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.

CUADRO 4
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	
	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab
Agua Calientes	9,365	1,079	10,157	1,138	11,219	1,222	10,833	1,128
Baja California	149,185	6,858	143,355	6,313	132,115	5,564	109,848	4,324
Baja California Sur	13,435	3,464	12,153	3,042	12,377	3,008	13,371	3,057
Campeche	10,652	1,669	11,023	1,683	8,666	1,289	5,999	846
Coahuila	25,612	1,170	18,829	847	19,619	868	26,397	1,112
Colima	14,842	2,973	13,883	2,709	5,088	968	4,313	778
Chiapas	33,548	919	30,520	818	31,767	831	29,804	727
Chihuahua	76,006	2,673	73,202	2,515	57,970	1,945	52,955	1,694
Distrito Federal	235,659	2,789	237,801	2,799	227,212	2,658	176,747	2,005
Durango	8,837	626	11,007	773	12,934	901	14,010	923
Guerrero	42,691	962	34,339	761	34,870	760	45,777	945
Guerrero	31,613	1,080	27,532	925	29,474	974	33,116	1,041
Hidalgo	22,272	1,051	19,026	882	17,921	816	16,760	733
Jalisco	100,432	1,678	81,712	1,341	82,468	1,329	85,984	1,322
México	180,811	1,533	154,225	1,267	187,331	1,486	190,220	1,409
Michoacán	34,632	902	36,370	936	29,623	753	24,334	588
Morelos	25,992	1,831	24,466	1,675	28,836	1,915	25,740	1,592
Nayarit	9,516	1,072	7,828	872	6,378	702	9,350	972
Nuevo León	39,550	1,104	33,156	905	54,317	1,449	57,284	1,466
Oaxaca	37,151	1,127	24,354	729	32,330	954	34,685	968
Puebla	49,288	1,044	52,286	1,082	49,865	1,008	52,407	1,001
Queretaro	22,529	1,755	19,464	1,472	18,254	1,340	22,004	1,513
Quintana Roo	19,465	2,650	10,606	1,362	18,278	2,215	22,757	2,530
San Luis Potosí	33,129	1,505	25,606	1,147	42,455	1,874	47,338	2,024
Sinaloa	20,722	854	19,677	800	19,088	764	22,738	861
Sonora	41,086	1,969	48,526	2,280	27,522	1,272	21,429	937
Tabasco	36,189	2,057	31,146	1,729	26,933	1,459	24,395	1,253
Tamaulipas	46,766	1,809	38,104	1,444	41,809	1,551	42,693	1,488
Tlaxcala	9,084	1,016	6,905	754	5,305	565	5,579	565
Veracruz	76,822	1,151	62,878	932	58,976	864	57,748	806
Yucatán	22,106	1,417	45,924	2,886	47,735	2,939	44,105	2,611
Zacatecas	11,936	901	9,575	718	11,830	866	12,640	901
REPÚBLICA	1,490,923	1,627	1,375,635	1,472	1,390,467	1,457	1,343,330	1,336

CUADRO 4
DENUNCIAS DEL FUERO COMÚN
TOTAL Y POR CADA 100 MIL HABITANTES
REGISTRO ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (continuación)

ENTIDAD	2001		2002		2003		2004	
	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab
Aguascalientes	11,012	1,126	11,991	1,205	12,170	1,202	12,345	1,201
Baja California	105,764	4,031	100,637	3,720	96,139	3,450	112,201	3,913
Baja California Sur	13,021	2,890	13,663	2,947	13,300	2,790	13,934	2,846
Campeche	4,061	561	2,908	395	2,203	294	1,885	247
Coahuila	29,426	1,221	27,126	1,110	28,228	1,139	28,830	1,148
Colima	4,815	857	4,880	857	5,022	871	3,425	586
Chiapas	34,878	837	35,605	841	34,832	811	36,067	828
Chihuahua	67,021	2,102	62,731	1,929	60,166	1,816	59,248	1,756
Distrito Federal	171,469	1,946	178,090	2,021	172,827	1,961	162,485	1,843
Durango	21,841	1,430	11,323	737	12,537	813	13,251	855
Guanajuato	63,843	1,304	62,973	1,274	60,941	1,222	66,933	1,331
Guerrero	30,530	953	29,783	925	29,354	907	20,910	643
Hidalgo	21,881	948	21,962	943	24,680	1,050	27,744	1,170
Jalisco	94,905	1,444	96,192	1,449	91,587	1,367	82,314	1,218
México	209,480	1,524	218,676	1,564	222,139	1,562	220,950	1,529
Michoacán	26,649	640	27,444	656	27,031	644	29,653	704
Morelos	33,815	2,064	31,869	1,921	31,529	1,878	34,768	2,047
Nayarit	9,662	996	6,411	656	5,676	577	4,299	434
Nuevo León	61,887	1,556	57,299	1,416	52,151	1,268	63,145	1,511
Oaxaca	35,886	1,021	34,396	944	40,761	1,111	37,616	1,018
Puebla	59,764	1,128	60,627	1,131	64,752	1,194	64,438	1,176
Queretaro	18,943	1,276	19,667	1,298	20,441	1,324	18,462	1,174
Quintana Roo	22,685	2,419	24,634	2,523	26,127	2,575	24,990	2,373
San Luis Potosí	46,180	1,958	40,281	1,697	44,357	1,858	38,122	1,589
Sinaloa	23,881	894	19,828	735	20,391	749	18,522	674
Sonora	17,391	747	16,831	710	16,185	672	28,279	1,135
Tlaxiaco	37,986	1,928	38,493	1,928	39,747	1,967	23,989	1,173
Tamaulipas	45,952	1,568	45,799	1,532	47,504	1,558	51,376	1,654
Tlaxcala	5,050	503	5,378	526	5,264	507	4,673	443
Veracruz	58,838	818	62,308	862	66,708	920	63,754	876
Yucatán	43,052	2,513	49,517	2,851	51,131	2,904	47,662	2,671
Zacatecas	12,485	887	14,602	1,035	14,602	1,033	13,835	978
REPÚBLICA	1,445,032	1,419	1,433,924	1,392	1,440,482	1,382	1,430,105	1,357

CUADRO 4
DENUNCIAS DEL FUERO COMÚN
TOTAL Y POR CADA 100 MIL HABITANTES
REGISTRO ANTE AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (continuación)

ENTIDAD	2005		2006		2007	
	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab	Total	/ 100mil hab
Aguascalientes	12,163	1.165	14,235	1,344	18,382	1,711
Baja California	101,166	3,432	112,081	3,702	129,212	4,158
Baja California Sur	16,993	3.381	16,689	3,237	19,782	3,744
Campeche	1,547	199	1,963	249	1,654	207
Coahuila	24,927	980	26,928	1,046	32,890	1,263
Colima	9,794	1,656	9,819	1,641	10,684	1,764
Chiapas	31,789	720	28,855	645	29,043	641
Chihuahua	67,690	1,972	67,766	1,941	51,824	1,461
Distrito Federal	153,997	1,747	149,273	1,693	162,548	1,844
Durango	10,209	657	4,245	272	8,712	557
Guanajuato	75,732	1,495	79,680	1,562	83,899	1,634
Guerrero	18,051	554	19,766	605	24,565	750
Hidalgo	30,723	1,286	31,172	1,294	31,585	1,302
Jalisco	68,928	1,011	72,225	1,052	72,945	1,054
México	234,274	1,597	237,761	1,596	250,709	1,659
Michoacán	26,010	615	32,206	780	36,528	880
Morelos	40,601	2,364	42,447	2,445	43,422	2,476
Nayarit	10,021	1,004	24,208	2,411	13,642	1,351
Nuevo León	44,254	1,043	46,212	1,073	53,554	1,226
Oaxaca	29,6037	963	5,959	982	32,829	873
Puebla	55,918	1,010	49,576	887	53,481	947
Querétaro	16,996	1,062	16,707	1,026	17,463	1,054
Quintana Roo	23,718	2,173	24,934	2,207	26,433	2,262
San Luis Potosí	39,345	1,633	36,637	1,515	47,082	1,939
Sinaloa	22,418	809	21,095	755	25,684	912
Sonora	43,512	1,750	37,325	1,478	40,489	1,580
Tabasco	7,527	364	3,381	162	59,351	2,804
Tamaulipas	52,515	1,660	53,231	1,653	51,779	1,580
Tlaxcala	17,794	1,659	6,565	603	6,564	594
Veracruz	66,182	907	70,830	968	69,258	944
Yucatán	49,052	2,714	51,170	2,795	59,174	3,192
Zacatecas	12,232	863	12,521	883	13,513	953
REPÚBLICA	1,415,681	1,330	1,437,462	1,337	1,578,680	1,454

FUENTE: http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadistica_s/de-nuncias_general_todos_los_delitos_1997_2007.pdf.

¿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 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 policiacas 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, 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 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 desee, 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 la población estadounidense tiene en sus manos 65 millones de pistolas y revólveres de todo tipo; 39% de los hogares de ese país tiene un rifle. Eso explica, por ejemplo, que cada año se reporten 130 mil 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 al 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 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 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 la delincuencia tiene en sus manos.

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 de 2000 a junio de 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.

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.

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

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.