

# POLÍTICA CRIMINAL DE LA REFORMA DE 1999 AL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO

Enrique DÍAZ-ARANDA\*

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *El dictamen legislativo de la reforma constitucional de 1999.* III. *Conceptuación de los derechos humanos y su importancia en el proceso penal.* IV. *La actuación de los jueces de primera instancia entre 1990 y 1997.* V. *La función de interpretación del Poder Judicial como expresión del equilibrio de poderes.* VI. *El incremento de la criminalidad en México.* VII. *Consideraciones finales.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En 1994 se reformaron los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo la necesidad de acreditar “plenamente” los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad para girar la orden de aprehensión y dictar el auto de formal prisión. Sin embargo, el legislador de 1999 consideró que dicha reforma favoreció la impunidad y dio lugar al incremento de la criminalidad en nuestro país, por lo cual suprimió el adjetivo “pleno” y sustituyó el término elementos del tipo por el de cuerpo del delito. Lo anterior da lugar a preguntarnos ¿es acorde con los derechos humanos girar una orden aprehensión y dictar el auto de formal prisión acreditando plenamente el cuerpo del delito y no la probable responsabilidad? Responder a dicha interrogante será el objetivo principal del presente trabajo.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor *apto cum laude* por la Universidad Complutense de Madrid, doctor por la UNAM y posdoctorado en la Universidad de Munich.

## II. EL DICTAMEN LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

Para determinar con certeza cuál fue el origen y los motivos que llevaron al legislador a reformar los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta imprescindible acudir al dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos. A continuación transcribo, pese a su extensión, los textos de mayor relevancia para nuestro análisis:

### LA URGENCIA DEL COMBATE A LA DELINCUENCIA

La solución de los problemas de seguridad pública, de procuración y de administración de justicia no puede esperar más. La sociedad exige y demanda respuestas eficaces, pues a pesar de los esfuerzos recientes, la delincuencia ha crecido desmesuradamente.

La lucha contra el crimen es una batalla que parece perderse. Con justa razón la sociedad ve en el crecimiento desmesurado de la criminalidad la mayor amenaza, no sólo contra personas y patrimonios, sino contra la nación.

La violencia y la inseguridad no son fortuitas, existen factores sociales perfectamente identificables que las alientan: la impunidad, la corrupción y la ineficacia.

La impunidad es generada por las fallas en nuestros sistemas de procuración y administración de justicia, que no castigan la mayoría de acciones delictivas. El resultado de ello es que los delincuentes prosiguen su actividad criminal, confiados y alentados porque sus actos antisociales difícilmente serán castigados.

La corrupción tiene sus raíces más profundas en el resquebrajamiento de la cultura de la legalidad y en la falta de incentivos institucionales, financieros y honoríficos para quienes dedican su vida a hacer cumplir la ley.

Por si esto fuera poco, el abandono en que por décadas se dejó a nuestros cuerpos de seguridad, no permitió su profesionalización y modernización; por ello, para la gran mayoría de sus miembros, las técnicas de investigación y prevención del delito son algo ajeno a su práctica cotidiana. Aunado a esto encontramos la falta de recursos materiales, que los coloca en una marcada desventaja frente a los recursos y técnicas que utilizan las cada vez más modernizadas organizaciones criminales, lo que genera una marcada ineficacia en sus acciones en contra de la delincuencia.

Sin embargo y a pesar de todo lo anterior, para los senadores de la República está claro que no se puede condenar a las nuevas generaciones a

crecer en clima de violencia, en un espacio social donde impere la ley de la selva y donde los valores de la paz, la tranquilidad, la legalidad y la justicia se vuelvan conceptos caducos y olvidados. Existe coincidencia en que se quiere, de una vez, sentar las bases de un nuevo y eficaz sistema de justicia, que contribuya definitivamente a consolidar nuestro Estado de derecho.

En este orden de ideas, es imperante dar pasos decisivos en la lucha por alcanzar los niveles de seguridad pública que todos los mexicanos demandan. Es el momento de que el pueblo y gobierno emprendan batalla principal por la defensa de las familias, de sus bienes y patrimonio. Debe ponerse un alto definitivo a la violencia que amenaza con apoderarse de vidas y personas.

El Estado Mexicano necesita recuperar la capacidad de ejercer con eficacia la más elemental de sus funciones: brindar seguridad ciudadana, someter al transgresor al imperio de la ley y evitar que la violencia se encumbe como factor predominante de la vida social.

#### LA REALIDAD DE LA PROCURACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

El análisis estadístico de nuestro sistema penal muestra una realidad alarmante.

Según un estudio realizado, de las 232,821 averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en 1996, únicamente se consignaron ante el juez el 10% y exclusivamente en un 3.8% de los casos se logró una sentencia condenatoria.

En el ámbito federal, en el año de 1996, la Procuraduría General de la República inició 74,030 indagatorias; de ellas, puso a disposición de los jueces únicamente a 8,940 probables responsables de delito, es decir, al 12% de los casos.

En el resto del país, las estadísticas de delitos denunciados, investigados y perseguidos siguen los mismos parámetros, ya que de 1,491,860 averiguaciones abiertas en 1996 por los agentes del Ministerio Público del fuero común, respecto de consignaciones con detenido, en promedio por entidades, sólo llegó a los tribunales aproximadamente el 10% del total, de conformidad con los datos proporcionados por las procuradurías de justicia estatales.

El secretario de Gobernación, licenciado Francisco Labastida Ochoa, en la ceremonia de presentación de la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, afirmó: “El año pasado (1997) se denunciaron ante agencias del Ministerio Público un millón 490 mil delitos y muchos más no fueron denunciados. Se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, pero solo fueron consignadas 249 mil. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil. El número de delincuentes detenidos, es una proporción muy baja; en consecuencia el número de delincuentes que está libre, es muy alto”.

Lo anterior representa las cifras sobre la labor formal de la justicia; sin embargo, además de tomar en consideración a quienes se procesa y sentencia, se debe tener en cuenta el número de delitos y de delincuentes que se quedan sin esclarecer o identificar, estas cifras son mayores.

Los delitos que se denuncian arrojan datos verdaderamente preocupantes sobre el grado de criminalidad no castigada y, por tanto, sobre los niveles de impunidad y particularmente, en la procuración de justicia en el país.

La conclusión es evidente: En México predomina la impunidad. De los delitos denunciados, únicamente un número muy pequeño se persigue y se sanciona; el resto, los delitos conocidos, que son muchos y los delitos desconocidos que son más, se quedan sin investigar y por ende, sin sanción.

Desde esta perspectiva, la impunidad debe atacarse frontalmente. El quehacer de las instituciones de seguridad pública debe enfocarse a que los delitos conocidos no se queden sin castigo, puesto que ello influye directamente en la población provocando una sensación de inseguridad; es menester atender especialmente y con gran énfasis la insustituible tarea pública de la procuración de justicia.

Con las propuestas de la iniciativa en estudio, se busca atender la urgente necesidad de modificar la averiguación previa, con medios que hagan eficiente las tareas del Ministerio Público y de la policía investigadora.

Como se observa, la tarea por realizar es muy amplia. Las modificaciones constitucionales que hoy se proponen representan un avance significativo, sin embargo apenas constituyen un paso para resolver la aguda problemática que afrontamos en materia de seguridad pública.

#### LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES FRENTE AL INTERÉS DE LA CONVIVENCIA SOCIAL

Las preocupaciones sobre las libertades de los ciudadanos y el respeto que merecen por parte del Estado, se introdujeron en el debate constitucional mexicano de manera temprana. Ya desde los debates de la Asamblea Constituyente que diera lugar a la constitución de 1824, se deja ver la preocupación por establecer límites precisos al nuevo poder estatal que estaba engendrando, si bien finalmente aquel documento constitucional no llegó a incluir en su texto un catálogo de “derechos individuales” o de “garantías” de los gobernados frente al poder estatal.

Con mayor fuerza, el debate en torno a este tema reapareció a raíz de las discusiones que derivaron en el Acta de Reformas de 1847. Sin embargo, como es bien sabido, no fue sino hasta la expedición de la Constitución de 1957 cuando se introdujo, por primera vez en nuestra historia constitucional, un catálogo de derechos individuales o, como después de les denominó en nuestra tradición constitucional, de “garantías individuales”.

Como queda claro a partir del análisis de la parte orgánica de la Constitución de 1857, el Constituyente de aquella época estaba bien consciente

de la compleja relación y aun de la tensión permanente, entre el poder del Estado y los derechos del hombre.

En aquella Constitución se hablaba de los “derechos del hombre” y no de las “garantías individuales”. La diferenciación entre los conceptos de “derechos del hombre” y “garantías individuales” proviene del proceso constituyente de 1842. El proyecto de la mayoría utilizó el título de “garantías individuales” en la sección dedicada a la protección de dichos derechos; y el proyecto de la minoría señaló en su artículo quinto que: “La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías”.

Por su parte la Constitución de 1857, empleando el título de “garantías individuales”, estableció también una diferencia entre “derechos del hombre” y “garantías”, al disponer en su artículo 1o. que: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Ahora bien, el artículo 1o. de la Constitución de 1917, declara que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”

Se ha discutido si la Constitución vigente ha sufrido un cambio de tesis en cuanto a la relación entre derechos y garantías. La duda surge debido a que en los documentos constitucionales de 1842 y 1857 se hacía referencia expresa, por un lado, a los “derechos del hombre” y, por el otro, a las “garantías” mientras que el aludido artículo 1o. de la Constitución vigente omite mención expresa de los primeros, limitándose a las segundas.

Sin embargo, la doctrina ha sostenido que el Constituyente de 1917 no desconoció la existencia de los derechos del hombre. En los debates mismos es posible darse cuenta de que los diputados constituyentes tenían muy claro que el origen o la fuente de las garantías individuales eran los derechos del hombre. Pero ello no quiere decir que unas y otros sean equivalentes.

Entre ellos existe una relación: “lo garantizado” y “la garantía”. Los derechos del hombre, como conceptos generales y abstractos, son lo garantizado. Las “garantías individuales” son la salvaguarda, no abstracta, sino concreta e individualizada, de aquellos derechos que todo hombre tiene, independientemente de su reconocimiento por el Estado. Las garantías individuales son relativas, y su relatividad depende de las circunstancias de lugar y tiempo, y de la situación histórica de una nación y de los problemas que ésta ha de enfrentar como comunidad política.

En otras palabras, las “garantías individuales” representan la medida en que el orden jurídico concreto garantiza los derechos del hombre, en un momento histórico determinado.

Así ha de entenderse el artículo 1o. de la Constitución de 1917, aunque en él no se haga mención expresa de los derechos del hombre. El hecho de que solamente haga referencia a las “garantías” no significa que los derechos del hombre se desconozcan. Al contrario, por las razones expuestas, dicho artículo ha de entenderse en los mismos términos trazados por el constitucionalismo mexicano desde 1842, es decir, vinculando íntimamente la idea de garantías con el concepto de derechos del hombre, pero, aún así, haciendo la diferenciación entre ellos, en razón de que cumplen una función distinta: unos son “lo garantizado”, mientras que las otras son “la garantía” proporcionada por el orden jurídico e históricamente determinada.

Por ello es que el texto mismo del artículo 1o. de la Constitución vigente prevé la posibilidad de que las garantías sean más amplias o más restringidas, o incluso suspendidas. Debemos concluir, por lo tanto, que los derechos del hombre, como conceptos abstractos y genéricos, no pueden restringirse ni suspenderse, pero sí las garantías individuales.

Las condiciones para su restricción o incluso suspensión habrán de ser definidas por la Constitución, en virtud de las circunstancias específicas del lugar y del tiempo; con base en los problemas y necesidades que enfrenta la nación en un momento histórico determinado. Ése y no otro es el sentido del artículo 1o. constitucional, que de esta manera resuelve la tensión entre el carácter absoluto, que por necesidad lógica tienen los derechos naturales del hombre, y la necesidad práctica de resolver los problemas de los hombres que viven en cada vez más complejas comunidades políticas.

La reforma constitucional que hoy se propone a este pleno se inserta perfectamente en la lógica del constitucionalismo mexicano trazada desde 1824 en materia de derechos del hombre y de garantías individuales. En el tiempo y el espacio del México de hoy; en el momento histórico actual, cuando nuestra sociedad enfrenta enormes problemas relativos a la seguridad pública, nos vemos obligados a proponer una serie de modificaciones que, si bien restringen el alcance de algunas garantías establecidas en favor de quienes están sujetos a un proceso penal, son imprescindibles para atacar de manera frontal la delincuencia, así como para acabar con la impunidad que tanto daño causa al tejido social.

Por ello, aunque es verdad que se consideró a los derechos del hombre como de importancia suprema para la vida personal de todos los individuos que forman parte de la sociedad, también es cierto que estos derechos del hombre, tal y como los definió y los desarrolló el Constituyente de 1857, pueden limitarse y restringirse.

Es importante hacer notar, para los efectos del presente dictamen, que detrás de cada una de las limitaciones a las garantías de los gobernados, siempre habremos de encontrar algún interés superior de la sociedad. El orden público, la moral, la paz social y la seguridad de los ciudadanos, la

justa distribución de la riqueza, son las valores supremos que, para el Constituyente, han justificado restricciones a las garantías constitucionales. Sólo algún interés superior de la sociedad puede justificar la relativización de las garantías que, como individuos, todos quisiéramos que fueran lo más amplias posibles, pero que, como miembros de una sociedad que aspira a la seguridad, el orden y la paz social, debemos convenir en limitar, para asegurar una mejor convivencia.

Éste es el dilema que se plantea a la sociedad mexicana en los tiempos que corren, en un momento de la historia nacional en que la delincuencia amenaza con ampliar su radio de acción hacia ámbitos antes insospechados. Un momento en el que la delincuencia ha tomado como rehén a la sociedad mexicana, que no cuenta con todos los instrumentos indispensables para hacer frente a esta inusitada situación. Un momento en el que la sociedad reclama al Estado acciones prontas, decididas y expeditas para poner un alto a la creciente inseguridad pública y a su principal promotora, la impunidad.

La reciente consulta nacional nos ha convencido de la importancia de dar pasos muy firmes para asestar golpes certeros y definitivos a esos flagelos que son la delincuencia y la impunidad. La consulta fue amplia y totalmente abierta. En ella participaron todos los sectores de la sociedad, como se explicó antes, preocupados por la creciente inseguridad que se ha apoderado de algunas regiones o ciudades del país. El clamor generalizado es, en suma, cerrar todos los resquicios que infortunadamente hoy permiten la burla a la justicia y la evasión del castigo.

El clamor generalizado no es sino una manifestación de la situación de emergencia que viven algunas partes del país en materia de seguridad pública. En atención a dicho clamor y a dicha exigencia, las Comisiones que formulamos la presente propuesta de dictamen de reforma constitucional, consideramos necesario adecuar nuestra norma fundamental al interés social, que en estos momentos exige un combate efectivo y certero contra la criminalidad y la impunidad.

#### EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En la exposición de motivos, el titular del Ejecutivo federal afirma su compromiso fundamental de contribuir a mejorar sustancialmente el sistema de justicia en nuestro país.

Más adelante, destaca las primeras acciones emprendidas para fortalecer las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, como los únicos medios para garantizar la vigencia del Estado de derecho. Entre ellas recuerda la profunda reestructuración del Poder Judicial federal, que empieza a reflejar mejores resultados, aunque la procuración de justicia no ha corrido por la misma ruta.

Ante esta situación, se afirma la necesidad de poner en sincronía ambas instituciones: impartición y procuración de justicia. Solo así, expone, se podrá acceder a mejores condiciones de vida, convivir en armonía y seguridad, y generar confianza en la actuación de las autoridades.

Nos recuerda la responsabilidad de las procuradurías como las encargadas de la persecución de los delitos y la captura de los delincuentes; sin embargo, sus tareas se dificultan ante lo desfasado de los preceptos normativos, las difíciles circunstancias socioeconómicas en las que se encuentra el país, así como la presencia y recursos de la “delincuencia organizada”.

Insiste en cómo las instituciones encargadas de la procuración de justicia encuentran en la legislación actual serios obstáculos para hacer frente a la delincuencia, por lo que no se actúa con la oportunidad y la severidad requerida, al grado que se vive un sentimiento social de que las autoridades no actúan para combatir esa realidad y todo ello genera una franca desconfianza pública.

Por todo eso, recalca la exposición de motivos, hay la urgente necesidad de encontrar las condiciones legales idóneas para facilitar la acción de la justicia en beneficio de la sociedad.

#### ARTÍCULO 16

Se reconoce que este precepto, desde su consagración en el texto de Querétaro de 1917, no había sufrido reforma alguna, sino hasta 1993, cuando a las autoridades encargadas de la procuración de justicia se les exigieron mayores requisitos para obtener una orden de aprehensión.

El balance de los cuatro años de aplicación del precepto en comentario, se dice, es que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los gobernados. Por el contrario, por tecnicismos formales, presuntos delincuentes han logrado evadir la acción de la justicia; vale recordar aquí las cifras asentadas, porque en 1997 tampoco se observó mejoría, pues de todas las averiguaciones previas consignadas ante autoridad judicial, se obsequiaron órdenes de aprehensión en menos del 20%; esto sin tomar en cuenta las magras cifras de consignación que hacen las procuradurías como se ha explicitado antes, y cuya tendencia se mantuvo en 1997.

Ello demuestra, a decir de la iniciativa presidencial, que el grado excesivo de exigencia probatoria impuesta al ministerio público en la averiguación previa evita el enjuiciamiento debido de muchos presuntos responsables, provocando en consecuencia mayor delincuencia e impunidad.

De ahí que la iniciativa proponga flexibilizar los requisitos establecidos en este precepto para obtener una orden de aprehensión. Solicita que sea suficiente la acreditación de la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal, así como de la probable responsabilidad del indicado. Finalmente insiste en que esta medida conserva plenamente el equilibrio

entre la acción persecutoria de un delito y los derechos del gobernado tutelado en las garantías individuales, pero además permitirá hacer más eficiente la actuación de los órganos de procuración de justicia.

#### ARTÍCULO 19

La iniciativa puntualiza que también en 1993 se reformó el precepto que nos ocupa, a fin de hacerlo parte de la garantía de seguridad jurídica en favor del inculpado, precisando la materia del debido proceso penal a través del auto de procesamiento o de término constitucional.

Con dicha reforma se sustituyó el concepto de “cuerpo del delito” por el de “elementos del tipo penal”, lo que provocó que para dictar un auto de formal prisión se debían acreditar todos los elementos del tipo penal —objetivos-subjetivos y normativos— así como la probable responsabilidad del indiciado.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, precisó lo que conforma los “elementos del tipo penal”, cuyo tenor cita ilustrativamente el Ejecutivo.

En estas circunstancias, la presente iniciativa propone que para el libramiento del auto de formal prisión se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado.

#### CONSIDERACIONES PARTICULARES Y CAMBIOS A LA INICIATIVA

Son muchos y muy trascendentales los temas que se abordan en la iniciativa que ahora se dictamina; todos y cada uno han merecido su estudio y análisis especial por parte de las comisiones dictaminadoras. En este apartado se quiere dejar constancia de las diversas consideraciones que sobre estos temas hicieron las comisiones, y que las llevaron a poner los cambios a los textos de la iniciativa a la consideración del pleno de esta Cámara.

#### ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN

La sociedad ha advertido en el pasado reciente serias deficiencias en el funcionamiento de nuestros sistemas de procuración y administración de justicia, y lo que debía ser una colaboración de Ministerio Público y jueces en favor de la justicia, ha derivado en una relación poco colaborativa entre estas dos instituciones públicas que recurrentemente se imputan mutuas fallas e ineficiencias, mientras que los delincuentes se benefician de esta situación.

Uno de los puntos de mayor conflicto entre estas dos instituciones ha sido precisamente el tema de los requisitos para obsequiar una orden de aprehensión, sobre todo a raíz de la reforma que sufrió el artículo 16 constitucional de 1993.

Siguiendo la doctrina finalista, la reforma de 1993 modificó el contenido de los artículos 16 y 19 de la Constitución, e impuso al Ministerio Público nuevos requisitos para obtener de la autoridad judicial el libramiento de órdenes de aprehensión y la expedición de autos de formal prisión contra los probables responsables de delitos.

Se suprimió el concepto “cuerpo del delito” y se introdujo el concepto de elementos del tipo penal”, y se equipararon los requisitos para el libramiento de la orden de aprehensión y la expedición del auto de formal prisión. De este modo se hizo necesario acreditar, en ambos casos, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indicado.

Así, a partir de la reforma de 1993, fue necesario acreditar todos los elementos del tipo penal, es decir, los elementos objetivos, subjetivos, así como los normativos para obtener una orden de aprehensión o un auto de formal prisión. Acreditar los elementos subjetivos —tales como “tener conocimiento” de cierta circunstancia, “el propósito de delinquir”, u otros aspectos subjetivos, según el delito de que se trate— así como los elementos normativos —tales como comprobar que se trata de “cosa ajena”, “el mandato legítimo de la autoridad” u otros aspectos normativos, según el delito de que se trate— es correcto para una sentencia condenatoria, pero resulta excesivo para una orden de aprehensión a un auto de formal prisión.

De esta manera, la reforma de 1993 propició que la legislación secundaria desarrollara los requisitos que debe demostrar el Ministerio Público para que la autoridad judicial pueda considerar integrados los elementos del tipo penal. Se establecieron formalidades y tecnicismos excesivos que obligan al Ministerio Público a integrar un expediente similar al requerido para dictar sentencia, con lo cual se convirtió la averiguación previa en un deficiente juicio previo a cargo del Ministerio Público.

Con el tiempo se han hecho evidentes las dificultades de aplicación práctica de las normas que regulan la orden de aprehensión y el auto de formal prisión, no solo por las limitaciones de carácter técnico o profesional atribuidas a las autoridades encargadas de procurar justicia, sino también por razones de índole temporal, como en los casos de flagrancia o urgencia, en que el Ministerio Público tiene que integrar la averiguación previa y consignar a los probables responsables ante la autoridad judicial en un plazo tan breve que resulta imposible probar plenamente todos los elementos del tipo penal.

El texto constitucional no debe seguir ninguna corriente doctrinal. En 1993 se adoptó una doctrina en materia penal que ha tenido éxito en otras naciones, pero que no ha contribuido a mejorar la procuración de justicia en nuestro país.

Estas comisiones consideran que en los requisitos para una orden de aprehensión y un auto de formal prisión debe buscarse un equilibrio entre

los derechos de los ciudadanos y las facultades de la autoridad para perseguir y castigar delitos.

Así, rescatar el concepto de “cuerpo del delito” anterior a la reforma de 1993, permitirá, por una parte, que las autoridades tengan instrumentos para cumplir sus responsabilidades y, por la otra, que los gobernados tengan garantizados sus derechos y cuenten con la posibilidad de defenderse de cualquier abuso de las autoridades.

Conforme a las opiniones expresadas en los foros de consulta convocados por el Senado de la República, y por diversos especialistas, se debe avanzar en el perfeccionamiento del sistema de enjuiciamiento penal. En este marco, restablecer el concepto de “cuerpo del delito” e incorporarlo a las reformas de 1993, permitirá el equilibrio adecuado entre los intereses de la sociedad y las facultades de las autoridades, entre los derechos de los indiciados y de las víctimas.

El “cuerpo del delito” no es un concepto nuevo en nuestro derecho. Ha sido ampliamente estudiado y, si bien se le ha interpretado de diferentes maneras, antes de la reforma de 1993 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia conforme a la cual por “cuerpo del delito” se entendía el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materia de la figura delictiva descrita concretamente en la ley. Éste es el concepto que hay que rescatar e incorporar al régimen aprobado en 1993, así habrá de señalarse en la legislación secundaria.

De esta manera será en el proceso penal donde se encuentre la amplitud probatoria, por lo que es necesario modificar los requisitos impuestos al Ministerio Público para la obtención de la orden de aprehensión y la expedición del auto de formal prisión. Debe dejarse para el proceso penal y la sentencia definitiva la acreditación plena del hecho delictivo y la responsabilidad penal.

Además de estas consideraciones, estas Comisiones Unidas han juzgado pertinente hacer algunas precisiones al texto propuesto de iniciativa:

Primero, que se considere suficiente acreditar la mera “probabilidad” de los elementos del tipo para justificar un acto de molestia contra la libertad de las personas. Esto daría lugar a excesos y llenaría las prisiones sólo por sospechas o suposiciones de los agentes de Ministerio Público.

Como se ha razonado, resulta más apropiado adoptar el concepto de “cuerpo del delito”, en lugar de referir los elementos objetivos del tipo penal; así, la adopción de esta referencia se propone en el texto constitucional.

Bajo el nuevo régimen propuesto, para librar una orden de aprehensión se requerirá, y así debe decirlo la legislación secundaria, que existan datos que acrediten el cuerpo del delito, entendiendo éste como el conjunto de elementos objetivos externos que constituyen la materialidad del hecho

previsto como delito en la ley; así como la probable responsabilidad del indiciado, es decir, que de los medios probatorios existentes se deduzca fundadamente la participación del indiciado en el hecho delictuoso.

Como se trata de las fases iniciales del proceso penal, se ha considerado conveniente que el grado de convicción del juzgador, en esta etapa, no tiene que ser pleno, por lo que bastará para que se libre una orden de aprehensión, el apoyo de datos que hagan probable la responsabilidad.

#### ARTÍCULO 16

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad Y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

#### ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN

En congruencia con la modificación propuesta para el artículo 16 constitucional, se establecen requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión.

En atención a que este acto será el inicio de la prisión preventiva y se privará de la libertad al indiciado, estas Comisiones Unidas proponen detallar claramente cuales son estos elementos, tal y como se establecía en el texto constitucional anterior a la reforma de 1993, que provenía del Constituyente de 1917.

Los que se proponen como elementos de juicio son: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de la ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Además, estas Comisiones Unidas proponen se hagan las siguientes precisiones a lo propuesto por la iniciativa:

a) Con objeto de dar congruencia a la modificación propuesta al texto del artículo 16 constitucional, deberá suprimirse la palabra “plena”, respecto de la acreditación de los requisitos para dictar el auto de formal prisión.

La acreditación de la “plena” existencia de los elementos objetivos del tipo penal para la emisión de un auto de formal prisión, es incongruente con la reforma propuesta al artículo 16 constitucional. De ser así, se desnaturalizaría el juicio penal, ya que la convicción plena es propia de la parte final del proceso una vez desahogadas las pruebas.

Es importante remarcar que el cambio introducido por la modificación que aquí se propone, en el sentido de que además de la probable responsabilidad sólo se debe acreditar el cuerpo del delito, junto con la eliminación del calificativo “plena”, evitará en lo futuro las constantes fricciones entre el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales, causadas por la gran diferencia entre lo que se tiene que probar para obsequiar una orden de aprehensión y lo que se requiere para dictar la resolución del término constitucional que es, como se sabe, breve y perentorio.

b) Por precisión jurídica se clarifica que el lapso de setenta y dos horas es un “plazo” y no un “término” en virtud de que el vocablo “término” es el momento específico en el que nace o se extingue una obligación y con “plazo” se hace referencia al periodo de tiempo en que una obligación jurídica debe cumplirse, al “término” del cual se da una consecuencia jurídica, como el nacimiento o extinción de un derecho o una obligación.

Por seguridad jurídica se establece claramente quién es el sujeto a cargo de esta obligación, por ello se precisa que es la autoridad “responsable del establecimiento” y no simplemente cualquier autoridad, la que está obligada a liberar al indiciado si al término de las setenta y dos horas no se recibe el documento necesario para prolongar la privación de la libertad.

La prórroga de setenta y dos horas adicionales para que se dicte el auto de formal prisión es un derecho constitucional del indiciado para proceder a aportar pruebas en su descargo, y la Constitución general de la República no limita el ejercicio de este derecho a “la aceptación” por parte de autoridad alguna de esta solicitud de prórroga, por lo que debe suprimirse esta referencia.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 19 constitucional es la siguiente:

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del *plazo* de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión *en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.*

Este *plazo* podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad *responsable del establecimiento en el que* se encuentre el indiciado, que dentro del *plazo* antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el *plazo* y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

La iniciativa fue aprobada en el pleno del Senado de la República el 10. de octubre de 1998 y en los mismos términos la aprobó sin modificaciones la Cámara de Diputados el 10 de noviembre de 1998.

Posteriormente se aprobó por las legislaturas de los estados y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de marzo de 1999, para quedar como sigue:

#### ARTÍCULO 16

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y *existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado*.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión *en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado*.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad *responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado*, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Como se puede observar, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos consideraron que el incremento de la criminalidad en México es propiciado por la impunidad generada por el deficiente funcionamiento de los encargados de procurar y administrar justicia, es decir, ministerios públicos y jueces. No debemos olvidar que la institución del Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo y, por tanto, en el procedimiento penal mexicano intervienen tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial.

Si analizamos las estadísticas proporcionadas por las mismas Comisiones Unidas podemos advertir claramente que, después de las reformas de 1994, las fallas radicaron en la deficiente integración de la averiguación previa ya que sólo en un diez por ciento se lograba reunir todas las pruebas necesarias para poder consignar al indiciado ante el juez. En otras palabras, el grado de efectividad del Ministerio Público y, por tanto del Poder Ejecutivo, durante la averiguación previa era de diez por ciento.

En cambio, de los autos de formal prisión o autos de sujeción a proceso emitidos por los jueces, el 38% culminó en una sentencia condenatoria (equivalente al 3.8% de todas las averiguaciones previas). Lo anterior significa que los jueces sólo aceptaron privar de la libertad al ciudadano o causarle las molestias de un proceso penal cuando había pruebas suficientes para imputarle la comisión de un delito y, por ello, quien era sometido a un proceso penal tenía casi un 40% de probabilidad de ser condenado.

Los datos anteriores serían suficientes para concentrar la atención en las deficiencias de la actuación del Ministerio Público en la integración de las averiguaciones previas; pero, el razonamiento del legislador fue muy distinto y consideró que para mejorar la impartición de justicia se necesitaba disminuir la carga probatoria del Ministerio Público y ordenar al juez librar órdenes de aprehensión y dictar autos de sujeción a proceso o autos de formal prisión con menos pruebas. En otras palabras, con la reforma de 1999, el legislador pretendió dejar a los jueces la labor de suplir las deficiencias de las averiguaciones previas integradas por los Ministerios Públicos. Para conseguir lo anterior, el legislador necesitaba reformar los artículos 16 y 19 para restringir las garantías del ciudadano al que se le imputa la comisión de un delito, sin importar que ello fuera contrario a los derechos humanos.

Resulta necesario, por tanto, determinar si es correcto el concepto de derechos humanos y garantías individuales adoptado por el legislador.

### III. CONCEPTUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO PENAL

El sintagma “derechos humanos” es cuestionado porque todo el sistema jurídico tiene como sustento a los seres humanos y su relación entre sí y, por ende, el derecho es por naturaleza humano. Pero, existen definiciones más elaboradas como la siguiente: “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, so-

cial y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente".<sup>1</sup> Conforme a lo anterior, la libertad es un derecho humano de la denominada primera generación y está reconocido en el artículo 14 de nuestra carta magna como "garantía individual".

De esta guisa, la libertad del hombre y los mecanismos para su protección constituyen un derecho humano y, por esa razón, el Estado debe protegerlo no sólo frente a otros hombres sino también evitando actos de autoridad injustificados que supongan su lesión o menoscabo. Siguiendo este razonamiento, cuando el ciudadano es detenido y sujeto a un proceso penal sin contar con pruebas suficientes para demostrarle la comisión de un delito, podemos sostener que el derecho humano a la libertad se ha lesionado injustificadamente por el Estado.

Pero, cabría preguntarse ¿cuándo existen pruebas suficientes para considerar que un ciudadano ha delinquido? Dos pueden ser las respuestas, una formal y otra de justicia material. Desde la perspectiva formal, bastará con reunir los requisitos probatorios exigidos en el código adjetivo y proceder a la detención del individuo, dicha legislación puede ser suficientemente garantista de los derechos humanos y requerir una investigación profesional que arroje pruebas sólidas para presumir no sólo fundada sino también motivadamente que el sujeto ha cometido un delito, en este supuesto, la coincidencia entre el acto de autoridad formal y material se ajusta a los principios rectores de un Estado social y democrático de derecho.

Por el contrario, los requisitos formales contenidos en la ley pueden apartarse e incluso contravenir a la justicia material, ello ocurre cuando la ley permite a la autoridad privar de la libertad al ciudadano sin contar con pruebas fehacientes para imputarle la comisión del delito. En dicha hipótesis el acto de autoridad está disfrazado de legalidad, pero en la realidad no está suficientemente motivado conforme al principio de justicia y, en consecuencia, estaremos ante un auto de autoridad legal pero injusto. Lo anterior es una de las características distintivas del Estado autoritario, el cual se puede ilustrar históricamente si recordamos el periodo nacional-socialista alemán, durante el cual fueron detenidos y ejecutados gran número de judíos; dichos actos de autoridad estuvieron suficientemente mo-

<sup>1</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*. 2a. ed., t. II, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. 1987, s.v. *Derechos humanos*.

tivados conforme a la legislación vigente, pero hoy sabemos que con ellos se violaron los derechos humanos y, aunque formalmente fueron acordes con el principio de legalidad, desde el punto de vista de la justicia material se consideran como actos de Estado constitutivos del delito de genocidio.

Por lo anterior, la detención del ciudadano sin pruebas plenas del cuerpo del delito y la probable responsabilidad supone una detención suficientemente motivada conforme al texto de ley reformado en 1999 y, por tanto, se puede considerar formalmente como un acto de autoridad apegado al principio de legalidad. Sin embargo, desde el punto de vista de justicia material supone un acto de autoridad contrario a los derechos humanos.

No sólo la privación injustificada de la libertad para procesar penalmente al ciudadano viola los derechos humanos, también los contraviene el someter al ciudadano a un proceso penal sin contar con pruebas suficientes aunque siga gozando de su libertad; así sucede con el auto de sujeción a proceso, dicha insuficiencia de pruebas convierte al acto judicial en un acto de autoridad formalmente legal, pero desde el punto de vista de justicia material se trata de una actuación estatal carente de la motivación suficiente para molestar al individuo, lo cual atenta contra el principio de culpabilidad que reza: “toda persona se presume inocente salvo prueba en contrario” reconocido en el artículo 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Así, cuando los elementos probatorios arrojados por la averiguación previa sólo pueden sustentar la sospecha de que el indicado ha cometido un delito, entonces, iniciar el proceso penal en su contra supone un acto de autoridad formalmente legal pero materialmente arbitrario

#### IV. LA ACTUACIÓN DE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA ENTRE 1990 Y 1997

Como señalamos, conforme a las mismas estadísticas utilizadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos, en 1996 el 38% de los procesos penales culminaron, en primera instancia, con una sentencia condenatoria; ello ya nos daba una idea de la actuación de los jueces de primera instancia, pero no nos proporciona suficiente información para determinar si la impartición de justicia mejoró o empeoró después de la reforma de 1994, por lo cual recurrimos a las

estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

En 1990,<sup>2</sup> por delitos del orden común en el ámbito nacional, se dictaron 124,797 autos de término constitucional, de los cuales 112,112 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 80,970 sentencias condenatorias y 22,353 absolutorias. Mientras que por delitos del orden federal, se dictaron 21,732 autos de término constitucional, de los cuales 20,378 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 16,964 sentencias condenatorias y 2,194 absolutorias.

En 1993<sup>3</sup> por delitos del orden común en lo nacional, se dictaron 142,218 autos de término constitucional, de los cuales 126,545 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 89,597 sentencias condenatorias y 22,318 absolutorias. Mientras que, por delitos del orden federal, se dictaron 22,452 autos de término constitucional, de los cuales 19,668 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 17,456 sentencias condenatorias y 2,251 absolutorias.

En 1994,<sup>4</sup> por delitos del orden común a nivel nacional, se dictaron 141,176 autos de término constitucional, de los cuales 115,263 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 97,036 sentencias condenatorias. Mientras que, por delitos del orden federal, se dictaron 24,751 autos de término constitucional, de los cuales 18,116 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 19,453 sentencias condenatorias.

En 1995<sup>5</sup> por delitos del orden común a escala nacional, se dictaron 149,791 autos de término constitucional, de los cuales 116,557 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 97,428 sentencias condenatorias y 22,219 absolutorias. Mientras que por delitos del orden federal, se dictaron 30,372 autos de término constitucional, de los cuales 25,315 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 22,847 sentencias condenatorias y 2,045 absolutorias.

En 1996<sup>6</sup> por delitos del orden común a nivel nacional, se dictaron 149,544 autos de término constitucional, de los cuales 121,480 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 102,958 sen-

2 *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*, t. III, núm. 2, INEGI, 1994.

3 *Idem*.

4 *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*, núm. 3, INEGI, 1997.

5 *Ibidem*, núm. 4, INEGI, 1997.

6 *Ibidem*, núm. 5, INEGI, 1998.

tencias condenatorias y 20,305 absolutorias. Mientras que por delitos del orden federal, se dictaron 32,119 autos de término constitucional, de los cuales 27,621 fueron de formal prisión y al final de la primera instancia se dictaron 25,186 sentencias condenatorias y 2,077 absolutorias.

El análisis de las estadísticas anteriores nos señala que en 1990 los procesos penales culminaron, en el orden común, con 78.37% de sentencias condenatorias y 21.63% de sentencias absolutorias; en 1993, 80.06% fueron sentencias condenatorias y 19.94% absolutorias; en 1994, 80.60% fueron sentencias condenatorias y 19.40% absolutorias; en 1995, 81.43% fueron sentencias condenatorias y 18.57% absolutorias, por último en 1996, 83.53% fueron sentencias condenatorias y sólo 16.47% absolutorias.

A nivel federal, en 1990 de las sentencias dictadas 88.55% fueron condenatorias y 11.4% absolutorias; en 1993, 88.58% fueron condenatorias y 11.42 absolutorias; en 1994, 88.50% fueron condenatorias y 11.50% absolutorias; en 1995, 91.78% fueron condenatorias y 8.22% fueron absolutorias, finalmente en 1996, 92.38% fueron condenatorias y 7.62% absolutorias.

Los datos anteriores reflejan con claridad que después de la reforma de 1994 se incrementó la probabilidad de dictar una sentencia condenatoria en primera instancia contra quien había sido sometido a un proceso penal, lo cual supone que al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el juez ya contaba con pruebas suficientes para imputar al procesado la comisión del delito. De aquí la única conclusión posible es que el grado de eficacia de la actuación judicial se incrementó cuando se exigió al Ministerio Público la acreditación plena de los elementos del tipo y la probable responsabilidad, por ende, hubo menos personas privadas de su libertad indebidamente, lo cual significa una mejor protección de los derechos humanos de los individuos a quienes se les imputa la comisión de un delito.

## V. LA FUNCIÓN DE INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL COMO EXPRESIÓN DEL EQUILIBRIO DE PODERES

En resumen, con la reforma de 1999 el legislador tuvo como objetivo disminuir los requisitos probatorios contenidos en la ley para que el juez someta al ciudadano al proceso penal, en otras palabras, lejos de proponer medidas para mejorar la labor de investigación del Ministerio Público y

exigir el cabal cumplimiento de su función como persecutor de delitos, optó por allanarle legalmente el camino para que con una menor carga probatoria pudiera obtener del juez la orden de aprehensión y a su vez guiar la actividad judicial para privar de la libertad y/o procesar al ciudadano, aunque las pruebas en su contra sean insuficientes.

En este punto conviene recordar que la división de poderes y la coordinación de funciones constituyen uno de los principios fundamentales sobre los cuales se sustenta la estructura política de nuestro país, por ello, pese a que la intención del legislador de 1999 fue disminuir la carga probatoria para poder detener y consignar a quien presumiblemente ha cometido un delito, corresponde al Poder Judicial realizar su función de contrapeso y garantizar al ciudadano que su libertad no será suprimida ni menguada cuando no existan pruebas suficientes para acreditar plenamente el cuerpo del delito y su responsabilidad penal. Con una postura como la anterior, el Poder Judicial podrá mantener el prestigio que ha ido ganando en los últimos años como poder independiente, protector de los derechos humanos, y garante del Estado social y democrático de derecho.

## VI. EL INCREMENTO DE LA CRIMINALIDAD EN MÉXICO

La percepción de los ciudadanos frente a la criminalidad no ha mejorado y, de acuerdo con el *Estudio de victimización y percepción de la seguridad pública* presentado en noviembre de 2000 por ACNilsen, de los habitantes del Distrito Federal entrevistados 38% manifestó que es poco seguro vivir en esta ciudad; el principal problema de seguridad a que se hizo referencia fueron los robos y asaltos; el lugar donde se encuentra la gente más insegura es en el transporte público (60.4%) y la calle (52.2%); la venta de drogas es el delito que, según los encuestados, se incrementó en comparación a 1999 (41.6%); el problema de seguridad más importante en su colonia es la ausencia de vigilancia policiaca (65.2%); la causa/efecto que se considera mayor generador de delincuencia es la desintegración familiar (52%); la medida más importante para reducir la delincuencia es generar empleos (48.2%) y acabar con la corrupción (47.6%); el 89% estaría dispuesto a participar en programas de prevención de delitos junto con sus vecinos; el programa contra la delincuencia que más conocen es el combate al narcotráfico con 69%; llevar dinero en efectivo (72.9%) y salir de noche (72.4%) son las conductas que se tratan de evitar; la principal medida de protección que se ha tomado es colocar

rejas o bardas (34.7%); el promedio en que pasa la policía vigilando por la manzana es de 14.2 veces al mes; el 75% tiene poca/ninguna confianza en el actual gobierno de su ciudad; el 74% mencionó que las cárceles no contribuyen a que los reclusos sean mejores ciudadanos; el promedio de delitos por persona es de 0.6 aumentando este dato en el Valle de México ha 1.2 delitos por persona; el delito más grave y recurrente de agosto de 1999 a agosto de 2000 es el robo o asalto a personas (66.4%); el delito más grave se realizó principalmente en la calle (43.5%); el viernes es el principal día en que se puede ser víctima de algún delito (20.6%); agosto es el mes que se reportó mayor número de delitos (17%); en promedio participaron en el delito 2 hombres, en edades entre 16 a 25 años; la principal amenaza fue verbal (40.2%); el 87% de los delincuentes no fueron detenidos; el 41.5% mencionó que ser víctima del delito le afectó en su estabilidad emocional; el 96% no obtuvo ayuda o información de institución especializada alguna y el 60% mencionó que si hubiera traído consigo un arma la habría utilizado para asustar (59%), herir (18.6%) o matar (18.2%) al delincuente.

Como se puede advertir, la sociedad sigue percibiendo la delincuencia como el principal problema por resolver, incluso en la estadística citada la cifra negra es muy alta dado que el 80% de los delitos no fueron denunciados. Además, la sociedad mexicana percibe que la solución a la delincuencia radica en medidas de prevención (política criminal) y no en la represión a través de leyes.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

El Estado puede prevenir la comisión de delitos adoptando diversas medidas de política criminal como el mejoramiento de la situación económica de los sectores sociales más débiles; el fomento a la creación de fuentes de empleo; un programa educativo en el que se resalten los valores de solidaridad y respecto social, el cual deberá difundirse tanto en las escuelas como a través de los medios masivos de comunicación y la mayor eficacia de los cuerpos de policía a través de la capacitación y el mejoramiento del equipo para hacer frente a los delincuentes, aunado al incremento del salario de los policías y el reconocimiento a su labor cuando es exitosa. Sin embargo, la política criminal del Estado mexicano se ha concentrado más en las soluciones formales consistentes en reformar continuamente las leyes.

En pueblos cuya idiosincrasia se sustenta en la premisa de que el cumplimiento de la ley es una regla de vida y su desobediencia es una excepción, se puede esperar que la reforma a la ley influya en el comportamiento de la sociedad y sus miembros actúen conforme a los nuevos designios del legislador. Por desgracia, en México la frase popular “las leyes se hicieron para ser violadas” parece estar impregnada en la conciencia de los individuos; no sólo se infringen reglas de urbanidad y normas administrativas, sino también se realizan conductas prohibidas en las leyes penales sin mucho reparo y con gran impunidad.

La comisión de delitos se ha incrementado de forma tan alarmante que es uno de los problemas más importantes del país ¿por qué, entonces, se siguen reformando las leyes mexicanas? La razón de ser de esta medida radica en una decisión puramente política: dar la apariencia de una respuesta rápida a la demanda de seguridad ciudadana que exige la sociedad y de esa forma ganar votos. Cuesta muy poco reformar la ley y, por el contrario, es muy caro y tardado tomar medidas como las anunciadas en el presente trabajo. El panorama es desolador y de seguir así, el caos y el anarquismo marcarán a la sociedad mexicana del siglo XXI.