

Seguridad ciudadana y justicia penal

[Nexos, N° 289, pp. 37-39, México, enero de 2002.]

Guillermo Zepeda Lecuona*

Uno de los principales problemas de la sociedad mexicana es la intensa percepción de inseguridad y vulnerabilidad entre los ciudadanos. Este tema se encuentra entre las primeras preocupaciones sociales captadas por las encuestas. Los mexicanos nos sentimos amenazados en nuestra integridad física y patrimonial, y no tenemos confianza en las instituciones encargadas de prevenir y combatir al crimen organizado.

Estas percepciones tienen fundamento en los indicadores estadísticos y en la realidad cotidiana. Durante 1999 se denunciaron en México 1.5 millones de delitos (96% de competencia local y 4% del ámbito federal)¹ y se estima que se cometieron en realidad entre 7.8 y 14 millones; es decir, que no se denunciaron entre 80% y 90% de los ilícitos². Aunque se comienza a registrar un descenso en el número de denuncias recibidas, aún se está 56% arriba de los reportes per cápita de principios de la década de los noventa³.

* Profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), gzepeda@cybercable.net.mx. El CIDAC con el apoyo de la fundación TINKER ha integrado una base de datos con más de 170 variables delictivas y de procuración e impartición de justicia penal, para las 32 entidades federativas y para los cinco años comprendidos entre 1996 y 2000 y ha realizado un estudio sobre este tema de próxima aparición.

¹ Elaborado por CIDAC con información de INEGI, algunos informes de gobierno locales y reportes de procuradurías estatales.

² En 1998 el Banco Mundial patrocinó una encuesta de victimización que revelaba una cifra negra o de no denuncia de 82%. Recientemente el gobierno federal dio a conocer una encuesta realizada en 2001 que revela que no se reportan 90% de los ilícitos. Las razones más frecuentes por las que se señala que no se denunció son: "porque no sirve de nada", por desconfianza o por la insignificancia del ilícito.

³ En 1999 se registraron 15.53 denuncias por cada mil habitantes en el ámbito local, en tanto que en 1991, la proporción era de 9.96 reportes por cada mil habitantes. Elaborado con información de INEGI.

Los principales problemas de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México son el elevado nivel de impunidad (96% de los delitos quedan sin sanción), la corrupción y la violación sistemática de derechos de los procesados, víctimas y ofendidos por el delito.

El 96% de impunidad se obtiene de considerar que de cada 100 delitos apenas se denuncian 18; de cada 100 delitos sí denunciados sólo se concluye la investigación en 21 ocasiones; y de cada 100 delitos en los que se concluye la investigación⁴, en 58 casos se logra presentar al presunto responsable ante un juez⁵.

Por otra parte, los derechos fundamentales de los procesados y de las víctimas de los delitos se ven frecuentemente vulnerados por las instituciones encargadas de aplicar la legislación penal. De las casi 50 mil quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos recibidas por las comisiones de derechos humanos de las 32 entidades federativas durante 1998, dos terceras partes señalaron como probables responsables a las policías preventivas y judiciales, agentes del ministerio público o centros de readaptación social; en tanto que la mitad de las 996 recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos fueron dirigidas a procuradurías de justicia y 20% a centros de readaptación social.

⁴ Poco más de la mitad de los casos concluidos (10.7 de los 21.1 casos de cada cien en que se concluye la investigación: 51%) se determina que hay un delito que perseguir, en el resto se concluye, entre otras causas, por no ser el asunto de la competencia de la procuraduría, o bien, perdón del ofendido en casos de delitos que se siguen por querrela (daño en las cosas, delitos entre familiares), en los que el perdón puede dar fin al expediente. Por ello, el indicador de impunidad sólo considera 51% de las investigaciones concluidas en los que debe consignarse ante el juez al presunto responsable es decir, en los que las procuradurías están obligadas a continuar el procedimiento. Elaborado con información de base de datos del CIDAC.

⁵ Estos 58 consignados se integran de la siguiente manera: 23 son atrapados en flagrancia, es decir, al momento de cometer el ilícito, 17 son detenidos en cumplimiento de una orden de aprehensión (en 1999 se cumplió menos de una de cada cuatro órdenes de aprehensión: 23.1%) y 18 corresponden a presuntos responsables que acuden o son llevados ante el juez por una orden de comparecencia o presentación (delitos menores o no graves). Elaborado con base de datos de CIDAC.

A pesar de que las víctimas de los delitos cuentan con derechos recientemente elevados a nivel constitucional, su derecho fundamental de acceso a la justicia y de disponer de un sistema expedito y público de investigación y persecución de los ilícitos, no han sido respetados en la práctica cotidiana de las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia penal. Los denunciantes deben esperar por horas para presentar su reporte; en caso de que haya detenido se le solicita que “presente” testigos y lleve todas las pruebas hasta el escritorio del ministerio público en el término de 48 horas; posteriormente, ya durante el proceso, hay que seguir sirviendo de asistente kafkiano, trasladándose a las cárceles (en las afueras de las ciudades) para participar en careos o presentar testimonio. Las audiencias se prolongan por horas, se suspenden para iniciar al día siguiente o bien, se postergan para fechas futuras. El tiempo de traslado, los recursos, los permisos laborales y la incertidumbre (y no olvidar los casos de amenazas de los familiares o cómplices del detenido) hacen que pocas víctimas soporten todo el *vía crucis* y dejen de cooperar, retirándose del proceso. Entonces las procuradurías y juzgados se cruzan de brazos y exclaman extrañados “¡Pero que poco valor civil!”

¿Cómo llegamos a estos niveles de impunidad, a esta arbitrariedad y al divorcio entre lo que señala la ley y la ineficacia de las instituciones? El corazón del imperio de la impunidad está en nuestra ineficiente, corrupta y arbitraria procuración de justicia. Ya se ha referido que sólo una de cada cinco averiguaciones previas se concluye, mientras que tres de cada cuatro se archiva indefinidamente. Sólo se cumple en México una de cada cuatro órdenes de aprehensión. Las procuradurías son un cuello de botella en el que queda varado el 80% de las expectativas ciudadanas de justicia depositadas en las denuncias.

Por otra parte, la actuación de las procuradurías se da en la penumbra. Se afirma esto porque durante décadas las procuradurías han acumulado un gran número de atribuciones de las que a nadie rinden cuentas, o bien, cuando existen algunos instrumentos de control, éstos han resultado ineficaces. Por ejemplo, gran parte de los procedimientos de la averiguación previa y otras actuaciones fundamentales de las procuradurías no están regidas por códigos y leyes, sino por normas administrativas como reglamentos, acuerdos y circulares emitidos por las propias procuradurías. Además, en caso de que se considere que durante la averiguación previa existió alguna anomalía sólo existen controles internos, es decir, dentro de la misma institución, como la queja ante el superior del funcionario. Sólo un juez tiene conocimiento del expediente cuando se inicia un proceso penal o, recientemente, cuando determina que no hay delito que perseguir, lo que ocurre sólo en 12.5% de los casos⁶. El resto de los expedientes se resuelven ante los funcionarios de las procuradurías y sus amplias (en muchos casos discrecionales) facultades.

Esto es un resabio de la concentración de poder inexpugnable que durante décadas y en otro entorno social y político, se utilizó como instrumento de control y de aplicación selectiva del derecho penal, pero no puede continuar en una sociedad democrática que aspira a establecer transparencia en el uso del poder público y fortalecer un Estado de derecho. Ante este entorno institucional no se puede precisar en qué casos la actuación negligente e ineficaz de la procuración de justicia se debe a ineficiencias y exceso de trabajo, y en cuáles se debe al uso indebido o doloso de sus amplias e invulnerables atribuciones.

⁶ Sólo en 10.7% de las averiguaciones previas se determina que hay delito que perseguir y se inicia un proceso penal, consignando el caso ante un juez; mientras que en menos de 2% de los casos se determina que no hay delito que perseguir (el denominado no ejercicio de la acción penal), que desde 1994 es impugnante ante un juez federal. Y si se considera que sólo se denuncian 18 de cada 100 ilícitos, esto significa que el proceso penal y los jueces sólo llegan a conocer 1.9% del total del fenómeno delictivo. Información de la base de datos del CIDAC.

Debe emprenderse un profundo rediseño institucional que brinde transparencia a la función de investigar, perseguir y sancionar los delitos, y establezca los mecanismos de control, supervisión y responsabilidad, que garanticen que los instrumentos institucionales y el desempeño de los agentes de las dependencias públicas correspondan y se ajusten a los fines sociales de la justicia penal. Debe terminarse con el falso dilema de que la efectividad de las instituciones de justicia riñe con la integridad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, debe fortalecerse el respeto a los derechos humanos y las procuradurías deben asumir su función constitucional de relevar a las víctimas de su legítima expectativa de justicia y hacerla valer a nombre y en interés de la sociedad. De otra forma se seguirán incumpliendo esas funciones primordiales del Estado de dar seguridad a sus ciudadanos y hacer cumplir las normas elementales de convivencia social.