

Aspiraciones de justicia, sistema penal y derechos fundamentales en México

FERNANDO TENORIO TAGLE

Profesor investigador de la Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco.
Responsable científico del proyecto Ciudades Seguras en México D.F.

57

1. PLANTEAMIENTO

Recientemente, parecen agravarse diversos problemas sociales que afectan a la calidad de vida de amplios márgenes de la población, mundialmente hablando, aunque de manera por demás aguda en las áreas calificadas como periféricas, como es el caso de nuestra región y en particular México. Semejantes problemas, que son atendibles en el campo de la salud, de la educación, del trabajo, y en otros ámbitos, como aquellos que se involucran en la cuestión criminal, tienen en común que se hacen evidentes en la actualidad como resultado de la insatisfacción de derechos fundamentales, por ser éstos los parámetros que han dado cuerpo a las organizaciones estatales de la modernidad.

Semejantes problemas, que han aparecido como constantes históricas en cualquier cultura, encontraban también de manera común un desenlace violento que parecía eclipsar los males sociales que los órdenes construían y acumulaban,¹ dando lugar, si bien a nuevas esperanzas, igualmente a nuevas formas de penuria social; considérese, en este sentido, la apreciación de Walter Benjamin que ve la violencia no sólo como el poder que crea al derecho, sino como aquel que a su vez lo conserva.² En cualquier caso, en esos momentos límite la violencia en su finalidad conservadora se ha venido actualizando en las prácticas del sistema de justicia penal, convirtiéndose éste en la razón «única» para el aseguramiento del

1. Para una síntesis de esta visión desarrollada inicialmente por Carlos Marx, que no casualmente aprecia a la violencia como partera de la historia, véase Sánchez Vázquez, Adolfo. *Filosofía de la praxis*. México: Grijalbo, 1975. Especialmente el capítulo V, «Praxis social y violencia». No distante de semejantes conclusiones, aunque desde una óptica que se encamina hacia una actitud posmoderna, véase el ensayo introductorio de Ontiveros, José Luis. *Apología de la barbarie*. Primera reimpression. México. UAM. Colección Molinos de viento. 1987.

2. Cfr. *Para una crítica de la violencia*. Tercera edición. México. Premiá Editora, S.A. 1982.

orden, independientemente de la conciencia que sus protagonistas puedan tener a este respecto, es decir, más allá de sus buenas o malas intenciones.

De este modo, y especialmente en nuestros días, el derecho como lenguaje no ha dejado de figurarse no sólo como horizonte razonable, si se consideran los derechos fundamentales que establece, sino también como encubridor de los intereses de los grupos hegemónicos,³ aspecto más apreciable cuando las mismas leyes van construyendo excepciones a esos derechos, privilegiadas en todo caso en los tiempos de crisis económicas, es decir, cuando se agudizan los problemas sociales citados al inicio de este artículo.⁴ Por ello, en parte, la discusión tiende a recuperar los principios del Estado de derecho, quizá en el calificativo justificable contemporáneo que lo designa como social y democrático de derecho. He ahí el porqué de la actual insistencia en México, no sólo de las fuerzas políticas formales sino de la ciudadanía en general, de incorporarse al tránsito hacia la democracia, que no es distinto del tránsito hacia el Estado de derecho. Ello implica, consecuentemente, que la alternancia en la Administración gubernamental, como la que se verificó en la ciudad de México desde hace tres años o en el Gobierno federal en las últimas elecciones, es indicativa, en lugar de un desenlace violento, del respeto a la decisión de los ciudadanos que puede no necesariamente conducir hacia esos ideales políticos, dependiendo de la madurez que muestren tanto las burocracias en el respeto a los aludidos principios como la ciudadanía en la exigencia de que se satisfagan sus derechos.

Como es evidente, en sociedades complejas y de alto grado de insatisfacción, las políticas públicas y las demandas ciudadanas tienden a hacer menos transparentes los intereses reales de los protagonistas, siempre encubiertos bajo ese tan apelado rubro de la legalidad o de la justicia, cuestión que se torna aún más compleja por la incidencia que juegan en ambos casos los medios masivos de comunicación.

No obstante, parece indudable que, dada la crisis económica que todavía se refleja en gran parte de la población, aunada a una fuerte crisis de hegemonía que evidencian los asesinatos del candidato a la presidencia del PRI y del secretario general de ese partido a mediados de los años noventa, y el actual desmembramiento del partido que rigió por buena parte del siglo xx, la alternancia en el gobierno no se ha distanciado ni de las políticas ni de los argumentos que se sustentaban anteriormente. Es más, las diversas instancias que conforman el sistema penal han continuado mostrando esa tendencia endurecedora, al tiempo que han

3. Así como el discurso inicial de los derechos humanos, que fundamentó las revoluciones del siglo xviii, como un discurso universal o al menos para el establecimiento de una nueva soberanía en la voz del ciudadano, a la postre se evidenció como un discurso que favoreció a la burguesía, la simbiosis Tonanzin-Guadalupe virgen pareció fundamentar la insurgencia del americano (incluidos los indígenas) contra el peninsular, pero a la postre favoreció la hegemonía criolla que todavía permanece en gran parte del país.

4. Desde las lecturas de la sociología integracionista, la cultura criminológica de ese corte y la generada por el positivismo vinieron a conjeturar que semejantes problemas propician el incremento de la criminalidad; en tanto que las visiones del conflicto han acreditado que en los mismos tiempos existe una mayor correlación entre esa crisis económica y el endurecimiento de los sistemas penales, perceptible tanto en el aumento de la tasa de población aprisionada como en las prácticas legislativas que promueven las excepciones al régimen de garantías. Véase: Tenorio Tagle, Fernando. *El sistema de justicia penal en la ciudad de México*. México: FCE: Política y Derecho. Serie Ciudades seguras Núm. 3 (en prensa).

agudizado las aspiraciones de justicia de una ciudadanía cada vez más fuertemente victimizada.

Y aún más, en cualquier realidad, como lo desprendiese inicialmente Jock Young,⁵ la población mayormente victimizada la conforman miembros de los estratos inferiores y medios de la sociedad, que son los que, dada esa condición, alcanzan menor satisfacción a sus derechos fundamentales, lo cual agrava, justamente, su de por sí endeble calidad de vida.

Lo anterior significa que, en efecto, la criminalidad ha avanzado considerablemente en la misma medida en que el sistema penal ha llevado la tendencia a robustecerse, propiciando que el ciudadano común vaya habituándose a mayores márgenes de violencia criminal y estatal.

Ciertamente esa doble tendencia se inició en los años setenta del siglo xx, como una respuesta probable a la crisis de sentido verificada al finalizar la década precedente. Si bien las políticas parecían inclinarse hacia parámetros más justificables en ese entonces, aunque de manera acrítica, como fue el caso del cambio en la denominación de una de las policías al margen de la ley, quizá la más publicitada, el antiguo Servicio Secreto, por la de División de Investigación para la Prevención de la Delincuencia, y posteriormente su desaparición al inicio de la administración de Miguel de la Madrid; o bien, la consolidación del positivismo criminológico perceptible en la promulgación de diversas leyes, como la relativa a las normas mínimas para la readaptación social de sentenciados o la que crea a los Consejos Tutelares para Menores, en ambos casos con fines preventivos de la delincuencia, los resultados fueron efectivamente los opuestos, es decir, una tendencia hacia el incremento de la frecuencia delictiva que no se ha conjurado hasta nuestros días, así como un paulatino pero constante avance de la impunidad.

En cierta manera, como también se ha probado en otras latitudes, las instancias del sistema penal se gobiernan por sus propias reglas, independientemente de las políticas, sean éstas aparentemente garantistas o promuevan sus respectivas excepciones.⁶ No obstante, parte de esta problematicidad puede decantarse en los propios fines atribuidos al sistema penal, que decididamente no concreta, y que serían, en su caso, competencia de otras instancias.

En efecto, como me he permitido demostrar en otros documentos,⁷ todas las políticas en materia criminal diseñadas e implementadas hasta nuestros días han sido políticas de prevención delictiva y todas ellas han sido referidas al castigo. Tómense en cuenta las antiguas estrategias de prevención general, que le asignan a la pena el carácter intimidatorio, como la especial que focaliza el fin readaptador; o bien, las más actuales relativas a la prevención e integración, que ve la pena,

5. Cfr. *What is to be done about law and order*. Londres, Penguin, 1984.

6. Cfr. Pavarini, Massimo. «Balance de la experiencia italiana en materia de reforma penitenciaria». En ALTER, *Revista internacional de teoría, filosofía y sociología del derecho*. Núm. 1. México: U.A. de Campeche, enero-abril de 1997.

7. Véase para los efectos de acreditar una política criminal alternativa: «Seguridad pública y convenciones políticas». En *Alegatos*. Núm. 34. México: UAM-A, 1996. Para una discusión actualizada: *El Sistema de justicia penal en la ciudad de México*. Op. cit. Especialmente el capítulo I.

además de preventiva del delito, como instrumento de cohesión social; o aquella que le atribuye a la pena, en su nivel de ejecución, el carácter neutralizante o de incapacitación del delincuente.⁸

No hay duda de que en el ámbito de la filosofía del derecho, que es el área disciplinar competente para las propuestas de hipótesis políticas de ordenación, el punto de partida se circunscribe a la relación entre medios y fines, como tampoco la hay al apreciar que los medios jurídicos igualmente se circunscriben a la violencia estatal, comúnmente designada por la palabra *coercibilidad*, la que en el campo penal representa indudablemente la pena. Sin embargo, ello no significa que, en razón de que el sistema penal sea competente para conocer del delito, se le atribuya como fin justificador de su violencia la prevención delictiva.

Atendiendo sólo al pensamiento humanista que compendia la corriente de opinión del «derecho penal mínimo», tan enunciada por especialistas y no especialistas y a la postre poco estudiada, puede desprenderse que, en esa relación medios-fines, uno de los requisitos que la pena debe agotar para construir justificaciones es la de probar ser el medio menos lesivo entre otros probables, para alcanzar el fin justificador. De ahí que, por ejemplo, todo ese ideal resocializante que se inspira en el humanitarismo y no en el humanismo, que además vulnera por ello el derecho fundamental más importante, relativo a la libertad de conciencia, se evidencie como el medio más lesivo en el interés de educar o reeducar a las personas y, por lo tanto, en el más injustificado para ello.⁹

Sin embargo, lo anterior tampoco significa que el sistema penal no pueda justificarse, lo cual puede rastrearse precisamente en aquella justificación que, dándole origen, quedó cancelada de manera paulatina y plenamente olvidada en las políticas actuales, especialmente en la periferia. Ciertamente, el sistema penal y la violencia que éste promueve y aplica nacen con el fin de prevenir ulteriores y más desproporcionadas formas de violencia, como son aquellas que envuelve desde sus orígenes la venganza, y actualmente, además, la arbitrariedad punitiva. Si además de ello la pena alcanza a prevenir otras formas de violencia, como lo es el delito, aún más justificada se encontrará la pena, pero sólo como fin subsidiario de aquel principio relativo a la prevención de la venganza.

Como ya es posible intuir, no sólo se han restringido los derechos fundamentales del ciudadano que se vincula con el sistema de justicia penal en todos sus escenarios. También, al haber sacrificado sus específicas funciones en aras de la prevención delictiva, se ha obtenido el resultado opuesto, más rastreable en la cifra oscura de la criminalidad que en el manejo estadístico de la delincuencia aparente o registrada y, además, el propio ensanchamiento de la impunidad, es decir, la insatisfacción en las aspiraciones de justicia de la ciudadanía (véanse como ejemplo los gráficos 1 y 2, en cuanto a la impunidad alcanzada en la última década). Podrían por ello correlacionarse de manera más estricta la impunidad y el

8. Para una visión crítica de semejantes estrategias, véase a Baratta, Alessandro. «Viejas y nuevas estrategias de legitimación del derecho penal». En *Poder y control* Núm. 0. Revista hispanoamericana de disciplinas sobre el control social. Barcelona, 1986.

9. Cfr. Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trota, 1995.

aumento de la frecuencia delictiva, que esta última y la penuria condicionada por las crisis económicas. Es más, puede conjeturarse que privilegiar en los argumentos esa última correlación implica evadir la responsabilidad en estos temas y delegarla de facto a la propia ciudadanía, que, aún coaccionada de manera razonable y justificada para no asumir en propia mano la justicia, queda inerte ante el avance del crimen y de su impunidad.

Gráfico 1. Impunidad en el Distrito Federal respecto a las averiguaciones previas iniciadas en el período 1990-1998.

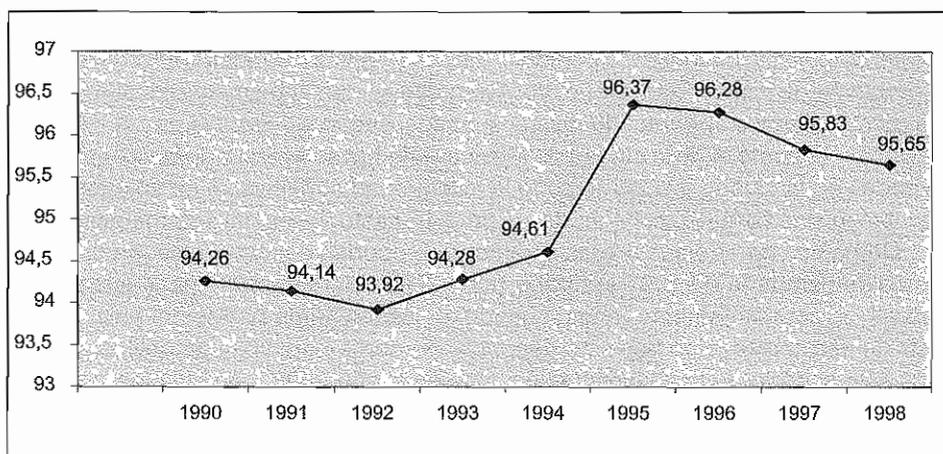
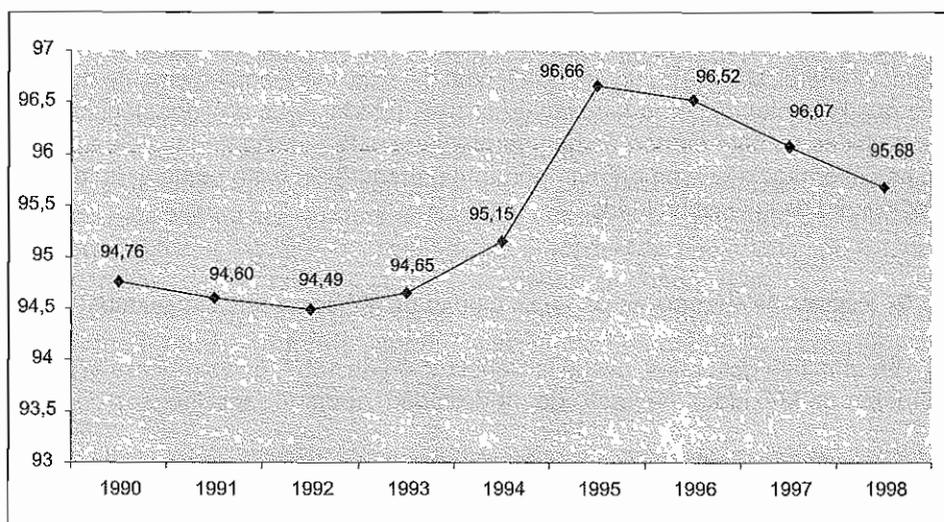


Gráfico 2. Impunidad respecto a las denuncias presentadas en el Distrito Federal en el período 1990-1998.



La cuestión tórnase aún más aguda si se considera que el incremento en la frecuencia delictiva obedece a sus actuales manifestaciones como criminalidad en redes que, al igual que la enunciada como criminalidad organizada, comparte con ésta no sólo el desarrollarse de modo cada vez más racional, guiada por el horizonte económico relativo a la acumulación de capital, sino además la incorporación a las redes de miembros del sistema penal que garantizan, en parte, que el crimen y su impunidad sean actividades exitosas.

De ahí que la profesionalización de los miembros del sistema, particularmente los incorporados a los cuerpos policiales de seguridad ciudadana como los que tienen competencia en la investigación y persecución de los delitos, el aumento de presupuesto de estas instancias y la dotación de recursos materiales —que han sido siempre las propuestas de todos los partidos políticos y de sus candidatos a fin de resolver el problema de inseguridad, y que efectivamente se han implementado, aumentado los presupuestos e impartiendo diversos cursos, según se observa en los informes de gobierno, como el de la ciudad de México— no hayan aminorado la violencia que merodea en la ciudad y sí aumentado la inseguridad subjetiva ya no sólo respecto del crimen sino también respecto de las propias instituciones del sistema penal.

Como una paradoja, entre las diversas que podrían desprenderse, parte de los lemas de campaña de 1997 era votar por el PRD «para ya no temerle a la policía judicial» y, constantemente, como sucede en las restantes partes del país, miembros de esa corporación han sido denunciados como partícipes de delitos graves, y no sólo al inicio de la administración, sino en el año 2000, que culmina la primera experiencia de un gobierno alterno.

De esta manera, el sistema penal vuelve a quedar atrapado en esa concepción que lo aprecia como el productor principal del fenómeno que declara prevenir, y por ello la cuota de intimidación que se preocupa en extender alcanza particularmente no al delincuente sino al ciudadano común, que se ve expuesto tanto a la violencia de la criminalidad que en cualquier forma queda impune, como a un sistema penal que tiende a actuar cada vez de modo más abierto en la clandestinidad.

Estas afirmaciones son pertinentes no únicamente respecto del gobierno del Distrito Federal, sino de cualquier otra región del país, independientemente del partido que la gobierne, como también en el ámbito federal. Lo anterior significa que las políticas en este campo se han mantenido sustancialmente iguales, a pesar de esa alternancia que en parte importante pretendió sin éxito conjurar la falta de credibilidad de las instituciones.

2. EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SUS ESCENARIOS¹⁰

En términos generales, desde la Constitución de 1857, que simboliza la incorporación de México al proyecto de modernidad, apelando a principios como el

10. Los datos que a continuación se exponen con sus gráficos y tablas son extraídos de parte de la investigación del proyecto de grupo «Ciudades seguras», aprobado por CONACYT en su convocatoria

reconocimiento de la soberanía en el ciudadano, o más próximos a nuestros temas, condenando las penas ya calificadas como infamantes y estableciendo de manera muy explícita las garantías del gobernado para limitar la potestad punitiva del Estado, no se abandonaron ciertos vicios premodernos que daban a las antiguas soberanías en la persona del rey las más amplias potestades. En efecto, aunque las leyes de este rango han invocado el principio de la división de poderes, tanto la de 1857 como la actual constitución han calificado de manera explícita al ejecutivo como «supremo poder». Y no hay duda de que hasta muy recientemente, de manera cínica, el poder judicial y especialmente el legislativo vinieron dependiendo de las decisiones de ese supremo poder. Esta cuestión no sólo fue apreciable en los tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz, sino durante toda la actuación de los gobiernos de extracción priísta; recuérdese el lema «vivir fuera del presupuesto es vivir en el error», que fue pertinente no únicamente en el campo de la burocracia sino también en las filas de ese partido político. Aunque, en este sentido, la actual administración de la ciudad de México no se aleja de esa práctica, desde el momento en el que inicia averiguaciones previas en contra de funcionarios cuando éstos, pertenecientes a instancias ajenas al ejecutivo, particularmente la jurisdicción y la comisión local de derechos humanos, deciden en contra de sus pretensiones, como en el caso de la juez Claudia Campuzano y del muy publicitado caso del homicidio de Francisco Stanley, respectivamente.

Aunado a ello, todavía puede apreciarse que las instancias del sistema penal que pertenecen al ejecutivo (policía de seguridad ciudadana, procuración de justicia e instituciones de ejecución de condenas) son las instancias menos visibles, por carecer de formas de control sobre la legalidad formal de sus actuaciones. Consecuentemente, en sus escenarios se posibilita el ensanchamiento de la clandestinidad. Es más, la propia jurisdicción, como en parte las comisiones de derechos humanos, que no se exentan de este problema e independientemente de su restringida actuación, se constituyen en las instancias que controlan parte de la legalidad formal de las actuaciones del ejecutivo. Y al menos la jurisdicción, que mantiene órganos de revisión que por ley deben respetar la autonomía de esta función, se viene mostrando como la instancia más visible y, por lo tanto, en donde los márgenes de clandestinidad se restringen considerablemente. Lo anterior muestra, pues, que el problema de impunidad encuentra su raíz en esas instancias que pertenecen al citado «supremo poder ejecutivo».

Y ciertamente, aunque el comportamiento del sistema obedezca a variables que van más allá de las razones declaradas por los protagonistas, sus actuales políticas y actuaciones, que no distan de las precedentes, han mantenido los mismos márgenes de impunidad que con precedencia se condenaban.

A este respecto, puede apreciarse que la media mundial de impunidad se ha mantenido también de forma inalterable en el margen del 90 %, considerando

estrictamente a la criminalidad aparente u oficialmente registrada. Aunque, por regla también, los países centrales tiendan a ubicarse por debajo de esa media y los países periféricos por encima de la misma. No obstante, si se considera la cifra oscura de la criminalidad, la media mundial tiende a incrementarse de modo sustantivo, alcanzando en ocasiones, cuando se desarrollan las investigaciones a este respecto, el 98 %.¹¹

Así las cosas, tomando en cuenta las cifras oficiales, la impunidad sigue estando por encima de esa media mundial, como se muestra en los gráficos 1 y 2.¹² Pero igualmente, en países con graves conflictos por la insatisfacción de derechos fundamentales, el porcentaje tiende a incrementarse en modo casi absoluto, como acaece en la ciudad de México, cuya cifra oscura en la actualidad asciende a la cantidad de poco más de dos millones de delitos. He ahí la razón por la cual la impunidad real en la década no sería inferior al 99 %.

El problema que aquí se encara, y que se traduce en la insatisfacción de las aspiraciones de justicia de la ciudadanía y se vincula poderosamente con el incremento de la frecuencia delictiva, es responsabilidad de esas instituciones menos visibles del sistema penal que dependen del poder ejecutivo, como puede desprenderse aún considerando sólo el análisis cuantitativo de las mismas.

2.1 La Secretaría de Seguridad Pública

La institución de referencia está integrada centralmente por cuerpos policíacos a los que comúnmente se les reconoce como policía preventiva, lo cual en última instancia supone, en el ámbito del sistema penal, además de otras funciones que también desempeña, la tendencia a brindar protección al ciudadano frente a las actividades delictivas y más estrictamente reaccionar cuando tales fenómenos se inician, a fin de frustrar la lesión de bienes jurídicos de terceros y/o detener a sus partícipes en flagrancia.

Mundialmente, con diversos calificativos, éstas que conforman las fuerzas del orden mantienen tasas diversas en relación fundamental con la variable económica. En este sentido, según informa Elías Carranza,¹³ los países desarrollados mantienen una tasa promedio de 266,04 policías por cada cien mil habitantes, en tanto que los países subdesarrollados arrojan una superior tasa de 350,19 policías por

11. La investigación de referencia realizada en la ciudad de México consideró a las delegaciones políticas como unidad al igual que a sus cuatro zonas conurbadas, a fin de que con 20 muestras los datos fuesen más congruentes con la realidad. Véase González Placencia, Luis: *Percepción ciudadana*. FCE. Colección «Política y derecho». Serie Ciudades seguras. Volumen 5 (en prensa).

12. En cuanto a la impunidad, considerando sólo la criminalidad registrada o aparente, Rafael Ruiz Harrel ha detectado que en 1994 la impunidad en el Distrito Federal alcanzó un porcentaje del 97,42 %, en tanto que Londres conservó un porcentaje del 68,60 y Río de Janeiro se ubicó en el 84,04 %, es decir, por debajo de la media mundial. El porcentaje de impunidad que desprende Harrel es superior al detectado por Ciudades Seguras, al considerar los recursos de apelación y el juicio de amparo no tomados aquí en cuenta. Cfr. González Vidaurri, Alicia: «La teoría de sistemas y la seguridad pública» En *Iter criminis*. Revista de derecho y ciencias penales Núm. 1. México: INACIPE, 1998.

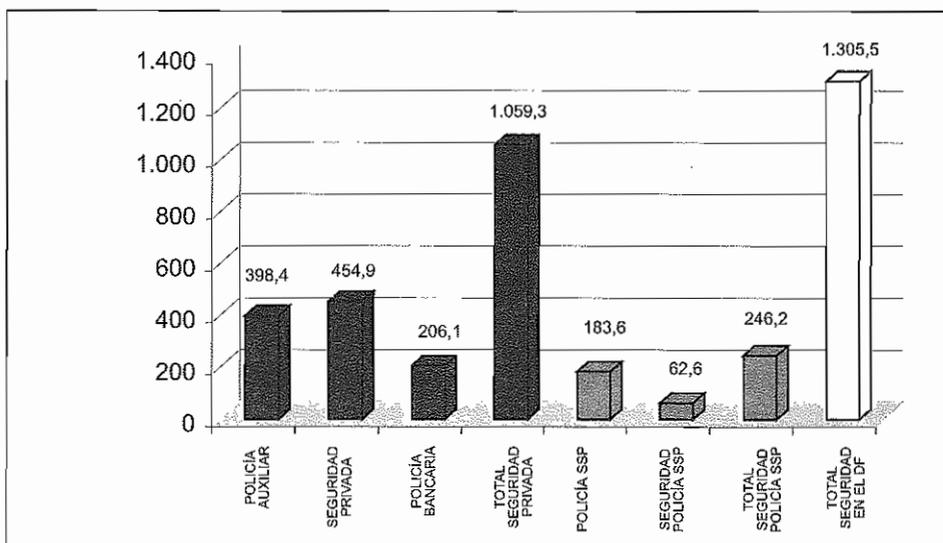
13. Cfr. *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, México: Siglo XXI Editores, 1997.

cada cien mil habitantes, como se muestra en la tabla 1. Ello no indica necesariamente, aunque esa sea su justificación, que las endeble condiciones económicas generen mayor frecuencia delictiva, sino más bien que en esas condiciones pueden existir mayores reclamos sociales que, desde la óptica de las administraciones gubernamentales, pueden madurar en la subversión.

Tabla 1. Tasa de policías por cada cien mil habitantes en regiones del mundo

Países desarrollados	Países subdesarrollados
266,04	350,19

Gráfico 3. Tasa de fuerzas policiales en el Distrito Federal por cada cien mil habitantes durante el año 1999



En el Distrito Federal, que cuenta con una población residente de una cantidad aproximada a los ocho millones y medio de habitantes, esta policía está integrada por 15.692 policías preventivos, a los cuales en la última década se les incorporaron poco más de cinco mil elementos de la Policía Auxiliar, que desde su fundación se desenvuelve como policía privada, sumando un total de 21.042 miembros dependientes directamente de la Secretaría de Seguridad Pública. Esto arroja una tasa de 246,2 policías por cada cien mil habitantes, inferior a la tasa promedio de los países ricos, que son los que cuentan mundialmente con una tasa inferior de policías.

Tabla 2. Tasas de policías por cada cien mil habitantes

Población en el Distrito Federal			8.584.194
	Tasa por 100.000 habitantes	Empresas	Efectivos
Policía Auxiliar	398,4	1	34.055
Seguridad privada	454,9	611	38.884
Policía bancaria	206,1	1	17.614
Total seguridad privada	1.059,3	613	90.553
		Instituciones	
Policía SSP	183,6	1	15.692
Seguridad pública SSP	62,6	1	5.350
Total seguridad SSP	246,2	1	21.042
Total seguridad pública D.F.	1.305,5		111.595

Sin embargo, la ciudad de México cuenta con diversas empresas de seguridad privada, las cuales resultan un buen negocio mientras las instituciones estatales se muestren incapaces para enfrentar y resolver el problema del crimen, o bien cuando los medios masivos de comunicación que privilegian la llamada nota roja promueven el ensanchamiento de la inseguridad subjetiva. Analizando las mismas puede desprenderse que el número de sus componentes supera por mucho al respectivo de la secretaría en cuestión. En este sentido, la policía privada más grande la constituye la ya citada Policía Auxiliar, la cual, ya descontados los poco más de cinco mil elementos que se integraron en la denominada función de policía preventiva dependiente de la institución estatal, cuenta con 34,055 miembros, que representan una tasa de 398,4 policías por cada cien mil habitantes, tasa que ya es superior a la correspondiente a los países subdesarrollados. Junto a ésta, se encuentra la Policía Bancaria e Industrial, que mantiene un total de 17.614 elementos. Ambas corporaciones son enunciadas como policía complementaria, en razón de estar sujeta a un más estricto control administrativo; empero, sus servicios se desenvuelven en forma privada. Finalmente, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal informa de la existencia de otras 611 empresas de seguridad privada que en conjunto suman 38.884 elementos, los cuales arrojan una tasa de 454,9 policías por cada cien mil habitantes, siendo una tasa superior en un 30 % a la tasa de los países subdesarrollados. Si, además, consideramos la totalidad de la policía privada que representa el 81 %, nos arroja una tasa de 1.059,3 policías por cada cien mil habitantes, lo cual significa triplicar la tasa promedio de los países

que cuentan con mayor número de policías. Finalmente, si sumamos ambas policías (privada y estatal), nos arroja una tasa de 1.305,5 policías por cada cien mil habitantes, que representa 3,7 veces la tasa promedio de los países pobres y 4,9 veces la tasa promedio de los países ricos (véanse el gráfico 3 y la tabla 2).

Las imágenes precedentes muestran que la seguridad ciudadana se ha venido delegando de manera radical en la propia ciudadanía, la cual sólo está en posibilidades de garantizar mínimos de protección si cuenta con recursos económicos suficientes para esos fines. En este sentido, los más de los miembros de la tan densamente poblada ciudad se ven expuestos a los avances de una criminalidad que mayoritariamente no se denuncia.

Aunado a ello, puede conjeturarse que una buena parte de los componentes de esas corporaciones privadas son ex policías o cuentan con antecedentes penales; en cualquier caso, así como miembros del sistema penal formal se incorporan a las redes de la delincuencia, elementos de estas corporaciones privadas, sin los controles adecuados por parte del Estado, también se involucran en las manifestaciones delictivas.

2.2 La procuración y la administración de justicia

Quizá el punto crucial de la problemática aquí tratada se encuentra en las funciones asignadas a estos escenarios del sistema penal, con mayor razón si se considera el estricto sentido de la palabra *jus-titia*, que no ha dejado de significar o designar a las expresiones de fuerza. Y probablemente a ello obedezca que, hasta nuestros días, las penas que suponen la prevención de la venganza no se hayan distanciado del sentido emotivo como aflictivo que permea a ésta y que se supone aquéllas pretenden prevenir.

De este modo, procurar justicia conlleva la pretensión de irrogar dolor a los que concretan las hipótesis delictivas, aflicciones que por su parte administran los jueces al desempeñar su función, precisamente: «decir el derecho».

Y aún aceptando que la respuesta punitiva no significa la solución de los problemas que plantea el crimen, que es particularmente el problema de la víctima, al menos no una solución racional, como han mostrado los abolicionistas,¹⁴ el castigo se ha mantenido como regla primordial desde las antiguas prohibiciones tabú, a pesar de que el humanismo que diera lugar a los órdenes de la modernidad haya insistido en asignarle a la pena sólo el sentido de ser restrictiva de derechos, independientemente de la aflicción que semejante restricción conlleva.

No obstante, esa aflicción que las políticas públicas tienden a agudizar de manera convergente con los reclamos sociales, se encuentra íntimamente relacionada tanto con la alarma social, las más de las veces condicionada por las imágenes que transmiten los medios masivos de comunicación, como con el avance paulatino pero constante del fenómeno criminal y, quizá lo más importante, con una impunidad que ya no puede ocultarse. Consecuentemente, no deja de ser ingenua la actitud estatal de endurecer la medida del castigo como única forma

14. Cfr. Entre otros, Hulsman Louk: *Sistema penal y seguridad ciudadana*. Barcelona: Ariel, 1984.

para detener el robustecimiento de la frecuencia delictiva, si los márgenes de impunidad se mantienen por encima de la media mundial. Aún la puesta en práctica de ese carácter intimidatorio de la pena en la vida carcelaria, radicalizando el criterio de la mínima elección, no surte los efectos declarados si los partícipes del delito aprecian una impunidad superior al 95 % considerando sólo la criminalidad aparente, no se diga si se toman en cuenta las aproximaciones a la criminalidad real. De este modo, degradar la calidad de vida, de manera por demás injustificada, de quienes el sistema penal selecciona evidentemente como chivos expiatorios, se guía por esa misma tendencia que pretende sacrificar los derechos humanos en aras de promover la eficiencia del sistema.

No hay duda, en consecuencia, de que el problema central que involucra sólo al sistema penal es la impunidad. No obstante, esta variable normalmente es imputada a la jurisdicción por ser ésta la que, en última instancia, asume la responsabilidad formal de decidir la procedencia o improcedencia de la aplicación de una pena. Sin embargo, la eficiencia de la jurisdicción no puede ser medida en atención al número de casos resueltos por el sistema, en razón de que tal actividad no es su competencia. En efecto, los jueces se encuentran limitados de manera por demás justificada por el marco de la ley, que les obliga a decidir conforme a derecho los casos sometidos a su encausamiento, sin tener injerencia en la investigación de los hechos, como tampoco obligación de probarlos, que es ciertamente la competencia de la procuración de justicia. Y aún más, por ser éste el escenario más visible del sistema, las posibilidades de una actuación clandestina, que indudablemente se presenta, se reducen por encontrarse sus actividades siempre sometidas a diversos controles sobre la legalidad formal de su desempeño.

Por ello, la responsabilidad respecto a la ineficacia del sistema, en lo que toca a la resolución de casos, es mayormente atribuible al Ministerio Público y sus instancias auxiliares, los cuales, al encontrarse en escenarios menos visibles, amplían las posibilidades de actuaciones al margen de la ley.

Pero, además, las ya enunciadas acciones de la actual administración, tendiente, como era costumbre, a mantener al ejecutivo como un poder por encima de los restantes, han propiciado que amplios porcentajes de las personas consignadas ante el juez sean expuestas a la prisión preventiva de modo injustificado, pudiendo obtener su libertad hasta que el propio juez dicte sentencia y no desde que éste dicte el auto de término constitucional. Esto comienza a evidenciar que la jurisdicción la ha asumido de facto el propio poder ejecutivo, no únicamente por tomar decisiones en contra de personas de manera ilegal, sino también por no ejercitar la acción penal correspondiente.

Aunque no es justificación para los argumentos expresados, en parte, el problema es también cuantitativo. El gráfico 4 y la tabla 3 muestran el total de agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial dedicados a estrictas funciones de investigación, relacionadas con los totales de averiguaciones previas iniciadas en los años noventa, lo cual hace inteligible el que sea imposible arribar a rangos de una razonable eficiencia en la resolución de las denuncias presentadas. No obstante, como puede probarse estadísticamente, cada vez que se robustece el sistema penal, la frecuencia delictiva registrada tiende a aumentar. Por ello, el problema

no es sólo cuantitativo sino de incapacidad por falta de una real profesionalización (cuestión de la que adolece el completo sistema penal y no sólo la procuración de justicia) y, sobre todo, de circunscribirse a los principios del Estado de derecho.

Gráfico 4. Distribución de averiguaciones previas por Ministerio Público y Policía Judicial en el período 1990-1998

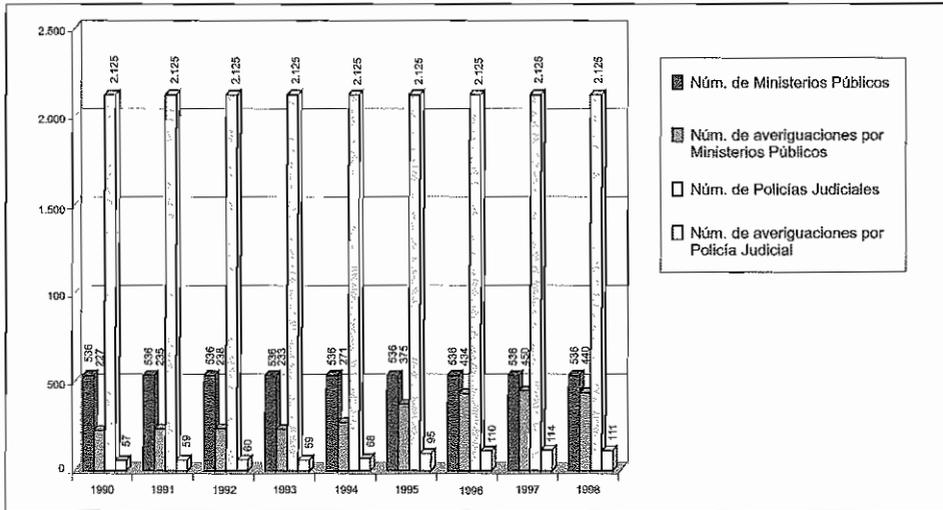


Tabla 3. Distribución de las investigaciones en el mismo período 1990-1998

Años	Averiguaciones previas	Núm. de Ministerios Públicos	Núm. de averiguaciones por Ministerios Públicos	Núm. de Policias Judiciales	Núm. de averiguaciones por Policía Judicial
1990	121.587	536	227	2.125	57
1991	126.043	536	235	2.125	59
1992	127.811	536	238	2.125	60
1993	125.093	536	233	2.125	59
1994	145.095	536	271	2.125	68
1995	201.136	536	375	2.125	95
1996	232.821	536	434	2.125	110
1997	241.291	536	450	2.125	114
1998	235.922	536	440	2.125	111

Si consideramos el tránsito de las denuncias hasta el dictado de sentencias, puede acreditarse que, efectivamente, la impunidad se encuentra en manos de la investigación y persecución de los delitos, como acaece de manera mundial. Véanse el gráfico 5 y la tabla 4.

Gráfico 5. Tendencia de las principales acciones del Poder Judicial en el período de 1990-1998 (números absolutos)

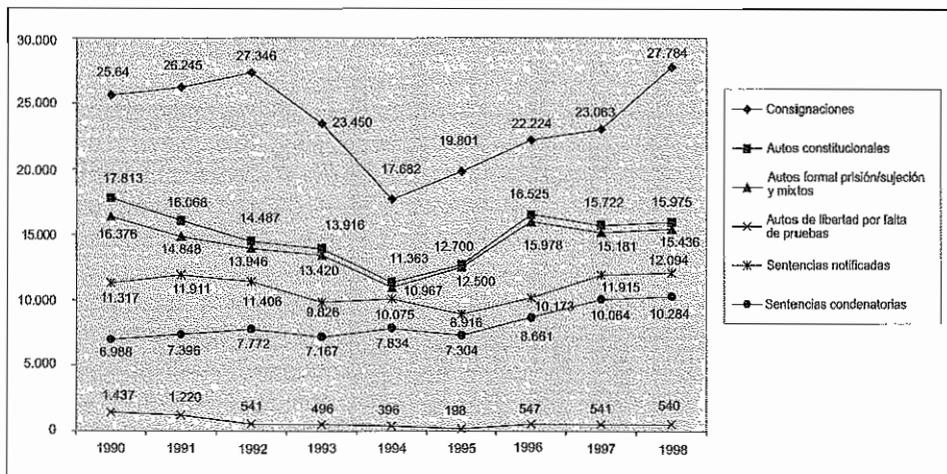


Tabla 4. Cuadro de las acciones principales del poder judicial entre 1990 y 1998

Años	Consignaciones	Autos constitucionales	Autos formal prisión/sujeción y mixtos	Autos de libertad por falta de pruebas	Sentencias notificadas	Sentencias condenatorias
1990	25.640	17.813	16.376	1437	11.317	6.988
1991	26.245	16.068	14.848	1220	11.911	7.396
1992	27.346	14.487	13.946	541	11.406	7.772
1993	23.450	13.916	13.420	496	9.826	7.167
1994	17.682	11.363	10.967	396	10.075	7.834
1995	19.801	12.700	12.500	198	8.916	7.304
1996	22.224	16.525	15.978	547	10.173	8.661
1997	23.063	15.722	15.181	541	11.915	10.064
1998	27.784	15.975	15.436	540	12.094	10.284

2.3 La experiencia carcelaria

La prisión, quizá el escenario más analizado del sistema, no ha abandonado las finalidades correctivas o resocializantes que le dieron origen, a pesar de haberse mostrado como una institución en permanente crisis, justo por pretender hacer compatibles esas finalidades con la también pretensión de imponer una pena justa en atención al daño social causado y a la responsabilidad de sus autores.

Tales prácticas resocializantes no se actualizan en ningún sistema, mundialmente hablando. Su sola invocación promueve los resultados opuestos; aun en caso de contar con amplios presupuestos y personal altamente cualificado, comienzan a ser desplazadas por esa otra finalidad, que no se distancia del positivismo que a aquella le dio origen, relativa a la incapacitación, independientemente de la ausencia teórica de los promotores del orden.

En efecto, sobre todo en los tiempos de crisis económicas que condicionan el incremento en la tasa de encarcelamiento, se agudiza el criterio de la *less eligibility*, que implica agudizar las deplorables condiciones de vida de los internos.

Si a ello se incorpora la tendencia simbólica de la indiferencia que viene a regir las prácticas sociales en todos los escenarios (cuestión que en gran parte fue provocada por la falta de credibilidad en las instituciones, y que, a su vez, motivó la transformación del fenómeno delictivo por esa guía económica, no tan privilegiada en épocas precedentes), el espacio carcelario, como práctica de la amenaza terminal, tiende a radicalizar la violencia visible e invisible en modo tal que se hace incontenible.

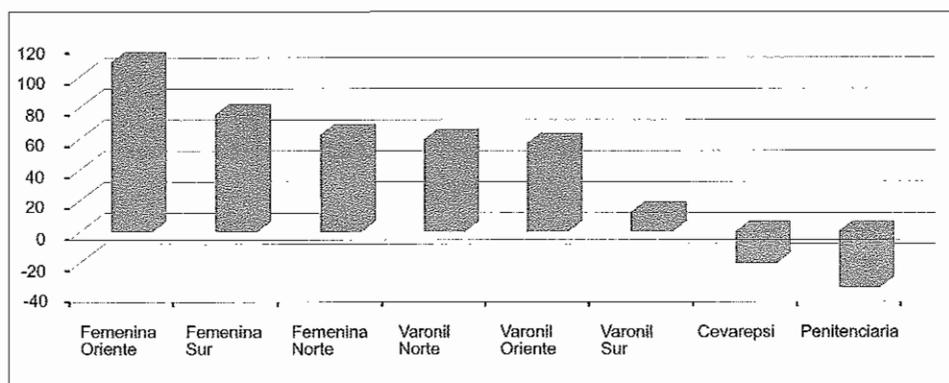
Tabla 5. Capacidad instalada / población total (datos de septiembre de 1999)

Centro	Proyecto original	Ampliación de espacios en 1997	Ampliación de espacios en 1998	Capacidad instalada	Población actual	Sobre-población
Varonil Norte	1.398	1.608	1.500	4.506	7.172	2.666
Femenina Norte	160	—	—	160	260	100
Varonil Sur	1.398	1.516	—	2.914	3.277	363
CEVAREPSI	160	40	—	200	159	-41
Varonil Oriente	1.398	1.743	1.152	4.293	6.728	2.435
Femenina Oriente	152	—	—	152	318	166
Penitenciaria	1.896	541	—	2.437	1.562	-875
Femenina Sur	200	—	—	200	351	151
Sanciones administrativas	124	—	—	124	10	-114
TOTAL	6.886	5.448	2.652	14.986	19.837	4.851

Si se sigue la hipótesis inicial de la crítica criminológica en este tema, que afirma que los menesterosos se encuentran en la prisión porque el poder económico de los segmentos superiores los ha posibilitado para evadir al sistema penal, se agrava la clandestinidad de este escenario, quizá el menos visible del sistema penal.

A este respecto, apréciase, como se observa en el gráfico 6 y en la tabla 5, que de la infraestructura carcelaria generada en los años setenta, cuando se oficializa el positivismo criminológico en México, planeada para una cantidad próxima a los siete mil internos, en las mismas instalaciones, con ampliación de espacios, se estaba en posibilidades de internar a cerca de quince mil personas. No obstante, en septiembre de 1999, la población reclusa arribó casi a los veinte mil internos, representando un 30 % de sobrepoblación, que en la actualidad se aproxima al 50 %. Sin embargo, la población femenina —que entonces no llegaba a mil personas— era la que se encontraba en mayores porcentajes de sobrepoblación.

Gráfico 6. *Porcentajes de sobrepoblación por centro*



Quizá las imágenes que más puedan reflejar las afirmaciones precedentes sean las relativas a las visitas familiares y la correspondiente a los resultados de los operativos de revisión.

En efecto, como se aprecia en el gráfico 7 y en la tabla 6, esos cerca de veinte mil internos eran visitados al año por una cantidad próxima a los seis millones de personas, lo que intuye apreciar no sólo la economía legal que semejante población visitante genera, sino también la ilegal que se desenvuelve en los centros a fin de aminorar la aflicción de la vida carcelaria y para concretar tal vida como mercancía. A este respecto, la tabla 7 muestra los objetos prohibidos detectados en los operativos de revisión, la gran mayoría de ellos no elaborados en el interior de las prisiones, por lo cual, o bien el personal por sí o en acuerdo con los visitantes permitieron ese ingreso, o bien los visitantes lo introdujeron de manera clandestina. En cualquier caso, ello evidencia o falta de capacidad para enfrentar el problema, o fuertes márgenes de corrupción.

Tabla 6. Visita familiar (del 1 de enero al 30 de septiembre de 1999)

Centros	Hombres	Mujeres	Menores	Total
Varonil Norte	364.910	1.018.766	386.058	1.769.734
Varonil Sur	177.835	361.878	173.669	713.382
Varonil Oriente	456.503	943.541	181.917	1.581.961
Penitenciaria	24.329	90.362	45.118	159.809
Femenina Norte	13.961	15.352	10.890	40.203
Femenina Oriente	16.133	25.329	14.119	55.581
Femenina Sur	9.412	12.796	7.604	29.812
Sanciones administrativas	1.152	931	202	2.285
CEVAREPSI	1.078	2.403	942	4.423
TOTAL	1.065.313	2.471.358	820.519	4.357.190

Gráfico 7. Visita familiar (del 1 de enero al 30 de septiembre de 1999)

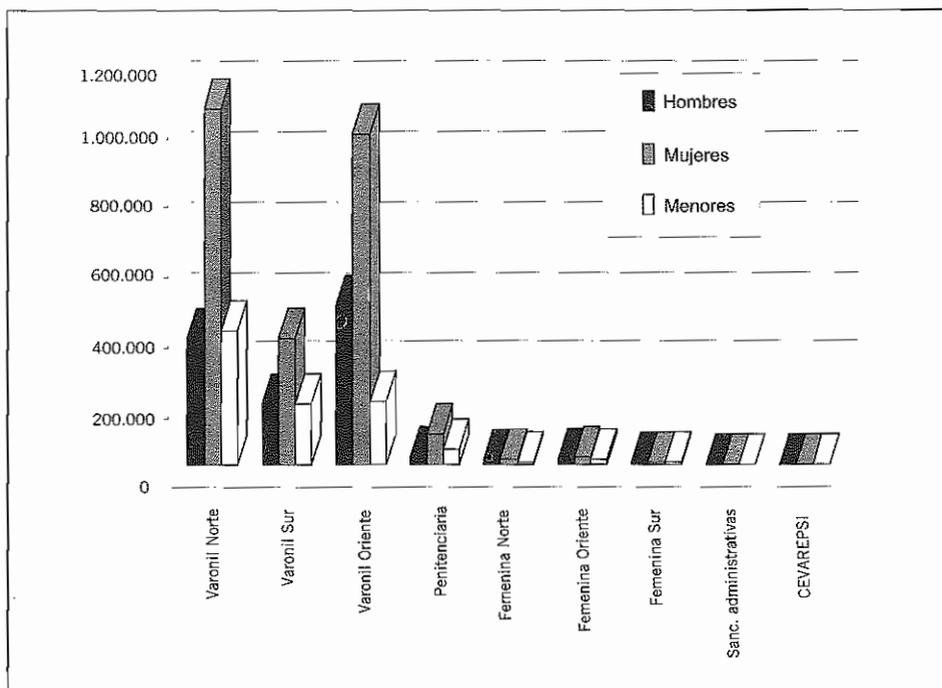


Tabla 7. Objetos prohibidos en los diferentes centros (del 1 de enero al 30 de septiembre de 1999)

Institución	Revisiones	Roche 1	Gramos de marihuana	Paquetes de marihuana	Bachas de marihuana	Matas de marihuana	Gramos de cocaína	Puntas y cuchillos	Prendas prohibidas	Fruta fermentada	Vino	Otras	Totales
Varonil Norte	313	3.348	160	1.339	89	18	3	323	427	196	2	2.073	8.291
Varonil Sur	567	1.658	6.711	3.140	505	69	0	241	317	59	10	2.309	15.586
Varonil Oriente	553	5.634	2.080	4.239	649	7	423	497	565	81	57	1.539	16.324
Penitenciaria	173	100	442	48	5	0	8	143	38	0	0	881	1.838
CEVAREPSI	98	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	101
Femenina Norte	33	0	0	8	3	0	0	18	34	0	0	277	373
Femenina Oriente	315	239	1	7	2	3	0	21	18	0	0	47	653
Femenina Sur	34	77	0	0	0	0	0	148	10	0	0	251	420
Total	2.086	11.056	9.394	8.781	1.256	97	434	1.291	1.409	336	69	7.377	43.586

No casualmente, aunque sean diversos los problemas sociales y todos ellos signifiquen la insatisfacción de derechos fundamentales, la cancelación de las aspiraciones de justicia del ciudadano y la devaluación de sus derechos fundamentales mantienen al sistema de justicia penal en el inicio del tercer milenio en la encrucijada.