

Violencia e Impunidad en México

ICESI.

La principal preocupación.

Por encima del desempleo, la corrupción, la desaceleración económica, la escasez de agua, la contaminación, el déficit de viviendas, la pobreza y las desigualdades sociales, los movimientos armados, la deforestación de los bosques, la insuficiencia y las deficiencias de los servicios sanitarios en los hospitales públicos, el primer lugar en la lista de las preocupaciones de los mexicanos lo ocupa indiscutiblemente la inseguridad ciudadana.

La primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas, llevada a cabo por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)^{i[1]} revela que el 23% de la población ha abandonado actividades o hábitos cotidianos, tales como salir de noche, llevar dinero en efectivo o visitar parientes, por la inseguridad que se percibe. Ese abandono supone un deterioro de la calidad de vida y un menoscabo de la cohesión social.

Se ha dicho que esa percepción se ve notablemente influida por la atención que los periódicos y los noticiarios conceden a los sucesos criminales, pero lo cierto es que, si bien el número de denuncias descendió entre los años 1998 y 2000, aún se encuentra 44% arriba de las registradas a principios de la década de los noventa: por cada 100,000 habitantes, en 1991 se presentaron 996 denuncias, cifra que en 2000^{ii[2]} subió a 1,434^{iii[3]}.

No obstante el aumento de denunciantes en la última década, México se encuentra, en número de denuncias por cada 100,000 habitantes, por debajo de países en los que se considera que la seguridad pública es mucho más satisfactoria que en el nuestro. De acuerdo con el Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Crimen (HEUNI), afiliado a la Organización de las Naciones Unidas y con sede en Helsinki, Finlandia, hay mayor cantidad de delitos denunciados que los que se denuncian en nuestro país –siempre por cada 100,000 habitantes– en Suecia (12,6719), Reino Unido (10,205), Canadá (9,982), Francia (6,787), Austria (6,283), Portugal (5,930), Bélgica (5,733), Italia (3,800), Grecia (2,909) y España (1,770)^{iv[4]}.

¿Acaso significan estas cifras que, comparativamente con esos países, la percepción generalizada de inseguridad pública en México no tiene bases objetivas? ¿Tal percepción corresponde a un juicio subjetivo sin sustento en la realidad? ¿Es que son más inseguros que el nuestro los países a que se hace referencia en el párrafo anterior?

La cifra negra.

Recordemos que esa lista europea se refiere a la cantidad de delitos denunciados, que nunca corresponde a la suma de delitos cometidos. La proporción entre una y otra presenta variaciones sumamente pronunciadas de país a país. El número de delitos no registrados oficialmente, porque no se denuncian o porque no son objeto de averiguaciones previas –los cuales constituyen la denominada cifra negra de la criminalidad–, en ocasiones llega a ser mayor que la totalidad de los delitos registrados.

La Encuesta Internacional de Victimización, difundida en el estudio del HEUNI, revela que la proporción de delitos denunciados es de 60% en Suecia, 61% en Reino Unido, 55% en Canadá, 59% en Francia, 52% en Austria, 64% en Bélgica, 41% en Italia y 37% en España. (No aparecen los porcentajes de Portugal y Grecia). En contraste, en México sólo se registra el 25% de los delitos.

En otras palabras: la cifra negra en nuestro país, comparativamente con los citados, es elevadísima: 75%. Esto es, sólo queda registrado oficialmente uno de cada cuatro delitos. Añadamos a este dato el incremento de la criminalidad en la última década. Parece claro que nuestra seguridad pública está, en efecto, muy deteriorada y resulta muy insatisfactoria. Desde luego, es muy inferior a la de todos los países enlistados.

¿Cuáles son los motivos por los que tantos hechos delictivos no sean denunciados? Las encuestas victimológicas coinciden en que el principal motivo es la falta de confianza ciudadana en las autoridades encargadas de la persecución de los delitos. El HEUNI ha elaborado un Índice de Evaluación Ciudadana del Desempeño Policiaco (CEPPI, por sus siglas en inglés). Hay una relación directamente proporcional entre el porcentaje de delitos denunciados y la evaluación positiva de la población acerca de su policía. En general, en los países con los mayores porcentajes de denuncias es donde se advierte la mejor calificación otorgada por los ciudadanos a las corporaciones policiales. Y son países, como ya se dijo, mucho más seguros que el nuestro.

La encuesta del ICESI.

La encuesta del ICESI reveló que por lo menos un miembro del 14% de los hogares mexicanos fue víctima de uno o más delitos en 2001. Se estima entonces que por lo menos uno de los moradores de 3.1 millones de hogares sufrieron en ese año algún delito. Ese porcentaje asciende a 39% de hogares en el Distrito Federal, 21% en Baja California y Morelos, y 20% en el estado de México. 4.2 millones de mexicanos fueron víctimas de delitos. Se cometieron 4.3 millones de conductas delictuosas. La entidad con mayor incidencia delictiva es el Distrito Federal, con 17,718 delitos por cada 100,000 habitantes, muy por encima de las entidades que ocupan el segundo y el tercer sitios, Morelos con 5,573 y Baja California con 5,531, respectivamente. Las de más baja incidencia delictiva son Zacatecas con 1,453 y Tlaxcala con 1,448.

Del total de delitos cometidos, el 92% fue de robos, principalmente (61%) a transeúntes.

53% de los delitos tuvo lugar en la calle, 22% en el hogar y 15% en algún vehículo de transporte público.

En el 44% de los delitos se empleó violencia física o moral. De los delitos violentos, en el 44% se utilizó pistola o revólver, y en el 25% navaja o cuchillo. En el estado de México, 63% de los delitos se perpetró con violencia; en el Distrito Federal, el 55%, y en Morelos, el 54%.

En términos económicos, las pérdidas materiales por la comisión de delitos ascendieron a \$48,000 mil millones de pesos, cantidad equivalente al 0.83% del producto interno bruto.

Es importante advertir que la encuesta revela indicadores de delitos del ámbito local o fuero común, ya que los delitos del fuero federal en general no tienen una víctima concreta e individualizada.

La narcoviolencia.

Los delitos federales representan una mínima parte del total de delitos cometidos en México. De los que se denuncian, representan únicamente el 4.9%. Es claro que no se trata de un porcentaje relevante. Sin embargo, tanto los delitos contra la salud relacionados con el tráfico de drogas (31.3% de los denunciados en el fuero federal) como los de posesión, portación y tráfico de armas reservadas para el uso exclusivo del ejército (21.9%), inciden de manera importante en la comisión de conductas delictivas del ámbito local o fuero común, tales como las constitutivas de robos con violencia, homicidios y lesiones.

La guerra entre los cárteles que controlan el narcotráfico ha cobrado más de 5,000 vidas a partir de la década de los ochentas, y se ha intensificado con el descabezamiento del cártel de Tijuana de los hermanos Arellano Félix, la captura de importantes narcotraficantes y la aparición de grupos que desafían a las organizaciones más poderosas. Los más recientes de los numerosos, escalofrantes y sangrientos capítulos de esas pugnas ocurrieron en el mismo mes de agosto de este año: la ejecución en un rancho de Michoacán de nueve personas, todas ellas acribilladas y con el tiro de gracia, rúbrica prototípica del narcotráfico, y el asesinato en un hospital de Nuevo Laredo de un hombre convaleciente de las lesiones que le habían sido causadas en un atentado anterior, y que esta vez fue liquidado por cuatro encapuchados que llegaron hasta su habitación con chalecos antibalas y rifles. Se trata de sendas vendettas.

Durante el gobierno del presidente Vicente Fox, la Procuraduría General de la República y el Ejército han logrado la detención de 14,300 presuntos delincuentes relacionados con el narcotráfico así como la incautación de drogas por más de 5,000 millones de dólares. Nadie podría negar que se trate de acciones plausibles. Sin embargo, esos logros no parecen haber inhibido al crimen organizado en torno al tráfico de drogas.

Se calcula que el 75% de la cocaína que es consumida por unos 15 millones de personas en los Estados Unidos entra desde México. La mayor vigilancia fronteriza por parte de las autoridades estadounidenses a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 ha propiciado que algunas toneladas de esa droga se hayan quedado en nuestro país y hayan hecho crecer nuestro mercado interno. Según la encuesta nacional de adicciones, en los cinco años anteriores el consumo de cocaína había aumentado del 0.4 al 2.1%, y la inhalación de marihuana del 3.6 al 9.8%.

A pesar del número espectacular de detenciones de presuntos narcotraficantes y de la importante cantidad de droga incautada en los últimos veinte meses, es claro que un buen porcentaje de delitos relacionados con el tráfico de drogas queda impune y que sigue habiendo complicidad o encubrimiento de servidores públicos encargados de perseguirlos.

Por otra parte, según apreciación de la Unión Europea –informe fechado en Bruselas, Bélgica, el 4 de julio de 2002--, nuestro país está fallando en el combate contra el blanqueo de capitales proveniente del narcotráfico, lo que se atribuye a falta de cooperación entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda. El estudio indica que 5.27% de mexicanos ha probado al menos una droga, y que la marihuana es la preferida entre quienes han consumido más de 50 veces alguna sustancia tóxica, seguida por los sedantes, la cocaína, las anfetaminas y los alucinógenos.

Homicidios.

El homicidio doloso –cometido por el sujeto activo a sabiendas de que está privando a otro de la vida y con esa finalidad-- es el delito más grave y el de mayor impacto social, por encima de otros asimismo sumamente graves como el secuestro y la violación. El homicidio destruye el bien de más alto valor, la vida, sin el cual, además, los demás bienes son impensables. Respecto de este delito, por otra parte, tanto por lo que hace al que se realiza con dolo como por lo que se refiere al concretado con culpa –no intencional, cometido por descuido, negligencia o imprudencia--, prácticamente no existe cifra negra, ya que, cuando un cadáver presenta algún indicio de que el fallecimiento no fue muerte natural, la policía o las autoridades sanitarias deben reportar necesariamente el hallazgo. Sólo se dejan de registrar aquellos posibles homicidios en los que no aparece el cadáver, que suponen una mínima proporción.

La cantidad de homicidios dolosos cometidos en determinado país en relación con el número de habitantes parece uno de los indicadores más consistentes –no el único, por supuesto-- para apreciar la magnitud de la violencia social que se padece en su territorio.

¿Cuál es la situación de México respecto de los homicidios dolosos en comparación con otros países? ^{v[5]}

Nuestro país ocupa el décimo lugar entre los que presentan el mayor número de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes: aquí se cometen 14.7. En el podium macabro, el primer lugar corresponde al pequeño país africano Santo Tomé y Príncipe con 118, seguido por El Salvador con 80, y Swazilandia, otro minúscula nación de África, con 68. La convulsa Colombia ocupa el cuarto sitio con 54. México queda situado arriba de otros países violentos como Rusia, donde ocurren 11.9 homicidios dolosos; Venezuela, que registra 10; Estados Unidos, 8.3, y Perú, 8. En países en los que ha provocado alarma el aumento de la criminalidad en los últimos años, como Francia y España, los índices siguen siendo relativamente bajos: 1.8 y 3.3, respectivamente.

En el año 2000, las entidades mexicanas con más alto registro de homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes fueron Oaxaca, con 54, y Guerrero, con 45.4. Estos indicadores triplican la media nacional y son similares a los de sociedades inmersas en guerras civiles o graves conflictos armados. Gran parte de esos homicidios aparece en zonas rurales y se relaciona con conflictos rurales o incluso étnicos. Asimismo se ubican por arriba de la media nacional Chiapas (31.65), Tlaxcala (29.09), Morelos (22.63), el estado de México (20.81), Sinaloa (19.67), Durango (19.60), Quintana Roo (18.74), Baja California (18.49) y Chihuahua (17.66). El Distrito Federal, entidad con la más alta incidencia delictiva de acuerdo con los resultados de la primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas, registra 8.4 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes.

En los años setenta en nuestro país había entre 10 y 12 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes. Los peores indicadores se presentan, en pleno auge del narcotráfico, entre 1984 y 1986: ¡22 homicidios por cada 100,000 habitantes! En los noventas los indicadores fluctúan entre 15 y 19. Si bien se advierte un notable descenso de 1986 a la fecha, los más de 14 homicidios dolosos de la actualidad nos colocan, como ya se apuntó, entre los diez países del mundo donde más se mata dolosamente.

Secuestros.

El secuestro es uno de los delitos más crueles y devastadores. Las secuelas psíquicas que sufren el ofendido y sus familiares son graves y permanentes. La noticia de que una persona fue secuestrada provoca zozobra general; desde luego, ahuyenta inversionistas y desestimula posibles nuevas inversiones. Aun cuando ha descendido el número de denuncias por secuestro en el último año —en los primeros siete meses y medio de 2002 se registraron 145, en tanto que en el mismo período de 2001 hubo 221—, sigue siendo una cantidad alta, a pesar de que muchas veces los familiares de la víctima no denuncian por temor a las represalias de los secuestradores.

No pueden desestimarse los éxitos obtenidos en Sinaloa, donde una adecuada selección y una buena capacitación de elementos policiales, aunadas a salarios decorosos y avanzados recursos tecnológicos, han conseguido hacer bajar significativamente la cantidad de tal delito, que llegó a ser escandalosamente elevada. Mientras en 1999 hubo 37 secuestros denunciados en (y se calcula que unos 70 sin denunciar), en lo que va de este año se han denunciado ocho (y se tiene noticia de otros diez sin denunciar). En los dos últimos años, la fuerza de reacción inmediata de la unidad especializada antisequestros ha rescatado a 34 secuestrados y detenido a 120 secuestradores.

También son plausibles numerosas acciones conjuntas de la Policía Federal Preventiva y algunas procuradurías de justicia locales, como las del Distrito Federal y el estado de México, las cuales han dado como resultado la captura de los presuntos delincuentes así como la liberación de varias víctimas sanas y salvas.

No obstante, el problema sigue siendo muy grave. La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) señala que del 1º de enero al 15 de agosto de este año se han cometido 331 secuestros, el mayor número de los cuales tuvo lugar en el Distrito Federal (88), seguido del estado de México (58), Guerrero (28), Chihuahua (18), Sinaloa (18) –como se observa, en esta entidad sigue siendo alta la cantidad a pesar de los logros mencionados–, Michoacán (15) y Morelos (12). No se sabe de secuestro alguno en el período de referencia en Puebla, Guanajuato, Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo y Zacatecas.

La gravedad de estas conductas delictivas hace exigible que todos los gobiernos inviertan lo suficiente en los instrumentos tecnológicos y el personal idóneo para combatirlos.

Factores.

No en todas las entidades federativas ni en todas las ciudades ni en todos los municipios se vive una situación crítica respecto de la seguridad pública, pero se trata de la preocupación primordial de los mexicanos. A partir de la década de los ochentas, hay que decir que con fluctuaciones, los índices de delincuencia han tenido un ascenso significativo en nuestro país. La misma tendencia se observa en la mayor parte de los países de América Latina –Chile constituye una excepción notable con indicadores delictivos a la baja, por ejemplo en el homicidio doloso, respecto del cual hay 1.7 denuncias por cada 100,000 habitantes— y en la mayoría de los países en vías de desarrollo. En contraste, en buena parte de Europa occidental los índices de delincuencia se han mantenido estables e incluso han descendido. En los últimos años Estados Unidos ha logrado una importante reducción de la criminalidad a costa, entre otras cosas, de mantener una altísima cantidad de presos.

¿Cuáles son los factores que propician las oscilaciones de los índices delictivos?

La sociología criminal atribuye la magnitud y las manifestaciones de la delincuencia a factores socioeconómicos tales como la desigualdad social, la pobreza, el desempleo, la situación de la actividad económica, la concentración urbana, etcétera. Las investigaciones empíricas apoyan muchas de las hipótesis planteadas^{vi[6]}. En nuestro país, el criminólogo Rafael Ruiz Harrell ha demostrado la relación en la Ciudad de México entre crecimiento del producto interno bruto, empleo, densidad poblacional en centros habitacionales y la incidencia delictiva^{vii[7]}.

Sin embargo, la sociología criminal tiene limitaciones, una de las cuales, de orden práctico, interesa resaltar aquí: su incapacidad de sugerir acciones para el corto plazo^{viii[8]}. En efecto, debido a que las variables consideradas se refieren a las condiciones socioeconómicas de un país, parecería que no hay nada que recomendar en cuanto a medidas institucionales inmediatas. He aquí una posible coartada para el inmovilismo respecto de una posible y deseable política criminológica.

Por su parte, el enfoque neoinstitucional del crimen y la justicia criminal, elaborado por Gary Becker en 1968^{ix[9]}, observa que la determinación de delinquir no sólo depende de que el delincuente potencial se vea motivado por el desempleo, el sentimiento de frustración ante la desigualdad y las expectativas económicas desfavorables, sino que incluirá como factor de su decisión el efecto disuasivo real que la sociedad le presente a través de sus instituciones de justicia criminal..

La crítica que se endereza a este enfoque alude a que simplifica sobremanera las motivaciones de la conducta humana, presuponiendo que los individuos son perfectamente racionales, lo que no corresponde a la realidad, y menos aún en el campo de la criminología, pues a menudo es la irracionalidad lo que lleva a alguien a cometer un crimen^{x[10]}.

Es de advertirse que las críticas señalan limitaciones de una y otra perspectivas, lo que no significa que sean falsas, por lo que desde hace una década se ha venido conformando un modelo ecléctico que acoge las virtudes de los dos anteriores y aconseja tanto medidas socioeconómicas como institucionales^{xii[11]}.

Ruiz Harrell explica que la inseguridad tiene dos fuentes que se complementan entre sí. Una es la sensación que nace al enfrentarnos a un peligro imprevisible. Es suscitada por el crimen. La otra es la indefensión, o sea, el saber que sólo se cuenta con las propias fuerzas porque no hay nadie más dispuesto a protegernos o auxiliarnos. Esta segunda fuente siempre resulta de la incompetencia, el desgano y la corrupción de los organismos públicos constituidos para prestar el servicio correspondiente. Así, desde una perspectiva ciudadana, el problema de la inseguridad se descompone en dos vertientes básicas: una encuentra origen en el rápido crecimiento de la delincuencia y en la circunstancia de que cada vez está afectando a más amplios sectores, y la otra descansa en el hecho de que sólo una mínima proporción de las demandas de justicia encuentra respuesta adecuada. En consecuencia, se ha generalizado entre los ciudadanos la sensación de encontrarse indefensos ante el crimen^{xiii[12]}.

La certeza de la sanción.

La sanción justa y efectivamente impuesta reduce la criminalidad porque, por una parte, disuade a los delincuentes potenciales al mostrarles que los delitos realmente se castigan (prevención general), y, por otra, aísla en la prisión –o al menos somete a otra índole de control punitivo– a los delincuentes condenados evitando así que reincidan (prevención especial). De tal modo, cumple una doble función preventiva. Desde luego, para que en verdad la cumpla se requiere que se aplique en una proporción significativa de casos. Si sólo excepcionalmente se aplica, su pretendida función preventiva se desdibuja. El Marqués de Beccaria lo advirtió hace más de 200 años: “La certeza de un castigo, aunque moderado, hará siempre una mayor impresión que el temor de otro más terrible unido a la esperanza de la impunidad”^{xiii[13]}. Hay que añadir finalmente que el efecto preventivo también ha menester una pronta aplicación de la pena. El transcurso de un largo tiempo sin que el delito sea castigado, además de que produce en la sociedad la sensación de que ha quedado impune, permite que su autor cometa nuevos delitos en tanto no se le castigue. La demora excesiva puede dar lugar asimismo a la prescripción de la acción penal. Así, una averiguación previa no integrada debidamente es similar por sus efectos a una indagatoria que se dilata ad infinitum.

Para que el delito pueda ser sancionado debida y prontamente, es condición indispensable que el Ministerio Público integre de manera sólida y expedita la averiguación previa y que, en su caso, la policía judicial aprehenda en un período razonable al inculpado. ¿Suele ocurrir así en nuestro país?

Imagen.

La percepción de los ciudadanos acerca de la procuración de justicia en México es, en términos generales, sumamente negativa: a la inmensa mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas.

La primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas llevada a cabo por el ICESI, reveló que 66% de las víctimas de conductas delictivas no reportó el ilícito a autoridad alguna, y de quienes sí lo hicieron sólo el 64% acudió ante el Ministerio Público, única autoridad competente para perseguir los delitos.

De las razones por las cuales no se dio noticia del delito, 50% adujo que era pérdida de tiempo o que los trámites resultaban largos y difíciles, y 10% señaló que tenía desconfianza en las autoridades.

En el Distrito Federal y en los estados de México, Guerrero y Morelos, más del 70% de los ofendidos se abstuvieron de denunciar el delito.

De quienes denunciaron el delito ante el Ministerio Público, 45% señaló que su denuncia no tuvo resultado alguno, y sólo el 11% dijo que se había consignado al presunto delincuente.

La pesadilla.

Esa percepción negativa corresponde lamentablemente, en gran medida, a la realidad. La pesadilla se inicia con la llegada a la agencia investigadora, donde los denunciantes, que atraviesan por la difícil situación anímica provocada por el delito, no sólo no reciben una atención rápida y cordial sino que ni siquiera son tratados con las más elementales expresiones de cortesía. La espera para ser atendidos por el servidor público encargado de recibir la denuncia puede prolongarse varias horas. La atención, muchas veces malhumorada, con frecuencia va precedida de la petición, explícita o insinuada, de una dádiva monetaria. En otras ocasiones, para librarse del trabajo, se intenta disuadir al inminente denunciante de presentar denuncia, para lo cual llega a recurrirse a la intimidación: se le advierte que si su declaración es falsa estaría incurriendo en delito o que los presuntos delincuentes denunciados podrían tomar represalias. Después de ese primer trámite, la integración de las indagatorias en los casos en que no hay detenido se caracteriza por la tardanza y la negligencia.

Como apunta Guillermo Zepeda: “En sus campañas de difusión, las procuradurías y las dependencias encargadas de la seguridad pública se quejan de que no hay suficiente valor civil para dar noticia de los delitos que se cometen. Después de escuchar testimonios, conocer la evidencia empírica o haber acudido alguna vez a denunciar un delito, queda hecha una invitación a eludir a toda costa presentarse o formar parte de un procedimiento penal”^{xiv[14]}. Añade que en la práctica se ha invertido el principio de persecución pública en los procedimientos penales para dar lugar a su “privatización”, pues, ante la pasividad de la autoridad, el avance de la indagatoria depende en gran medida del rencor, el interés personal o la paciencia del sujeto pasivo del delito: desde los procuradores hasta los más modestos servidores públicos del órgano de la acusación, los funcionarios encargados de la persecución de los delitos están convencidos, no obstante la retórica que denomina al Ministerio Público la representación social, de que el único interesado en el trámite de la averiguación previa es la víctima. Al respecto, entre esos servidores públicos se ha vuelto recurrente la frase “al que le urge, le urge”.

Los agentes del Ministerio Público suelen proceder con amplia discrecionalidad al tramitar las averiguaciones previas, lo que se ve fomentado por la falta de controles eficientes por parte de sus superiores jerárquicos. Sin desconocer que la carga de trabajo puede resultar excesiva para los agentes del Ministerio Público por insuficiencia de personal respecto del alud de expedientes, sin duda la ausencia de una adecuada supervisión sobre las actuaciones ministeriales facilita que éstas se vean afectadas por la desidia, el desinterés, la carencia de profesionalismo y las prácticas corruptas, todo lo cual influye decisivamente en que el trámite de las averiguaciones previas se realice con graves deficiencias técnicas y/o con lentitud exasperante.

En cuanto a la dilación, no es raro que entre una y otra diligencias transcurran varios meses, y que la integración de una indagatoria se dilate años, sin que el grado de dificultad justifique la demora. Más del 27% de las averiguaciones previas son archivadas con las “reservas de ley” (expresión utilizada en los asuntos paralizados por falta de elementos probatorios que permitan que se avance en el trámite de los expedientes). Muy pocas llegan a reactivarse: sólo alrededor del 2% de las reservadas. Otro 27% se deja prescribir. Así las cosas, para que su indagatoria no muera de inanición procedimental, la víctima necesita estar dotada o armarse de una paciencia similar a la del santo Job.

Ahora bien, la regla no es que esa dilación se traduzca en una indagatoria integrada con alta calidad probatoria y jurídica.

Un ejemplo particularmente interesante de actuación viciada de un agente del Ministerio Público es el asunto objeto de la Recomendación 2/99 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pues en él confluyen los diversos vicios aquí señalados. En esa resolución se demuestra la escandalosa corrupción en que incurría un agente ministerial adscrito a la Delegación Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quien frecuentemente cometía en el ejercicio de su cargo conductas dolosas contrarias a la procuración de justicia al dilatar o no integrar debidamente las averiguaciones previas que le eran asignadas, por lo cual recibía recompensas.

El servidor público aludido llegó al extremo, en su afán de favorecer indebidamente e interesadamente a los indiciados, de mentir al señalar que habían prescrito ciertas acciones penales. La Recomendación demuestra fehacientemente anomalías en la actuación del funcionario en seis indagatorias. Lo más inquietante es que se habían iniciado contra él un procedimiento administrativo dos años antes y una averiguación previa hacía siete sin que ni uno ni otra progresaran. Es decir, el servidor público, al tramitar averiguaciones previas que le eran asignadas, dilataba y entorpecía la procuración de justicia con absoluta impunidad y sin que nada lograra removerlo de su cargo. Este caso es sólo uno de tantos en que los denunciantes están inermes ante la tardanza excesiva y los vicios en los trámites de las indagatorias. Se cita aquí porque, con excepciones honrosas, es prototípico del proceder de los servidores públicos encargados de la persecución de los delitos.

Asimismo, es baja la eficacia de los agentes de la policía judicial en el cumplimiento de órdenes de aprehensión: sólo logran cumplir una de cada cuatro. Para ejemplificar esta ineficacia también es de citarse una recomendación, la 1/96, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En ese documento se presenta una crónica de lo sucedido con 26 órdenes de aprehensión incumplidas. En todos los casos, el incumplimiento obedeció a negligencia, mala fe y/o corrupción de los agentes de la policía judicial. En algunos, la incuria o la corruptela era especialmente reprochable porque se trataba de delitos tan graves como la violación y el homicidio, y/o porque los inculpados eran policías preventivos o judiciales, algunos de los cuales seguían en su cargo policial sin que se hiciera nada por detenerlos.

Del total de delitos denunciados, sólo en el 6% de los casos los probables responsables son puestos a disposición de los jueces. Respecto del homicidio, cuya persecución reviste especial interés porque es el delito más grave y el de mayor impacto social, el promedio nacional de consignados es de 18.8%.

Desde luego, no todas las averiguaciones han de culminar en consignaciones pues no siempre las denuncias relatan hechos delictivos ni siempre son veraces. Para medir la efectividad de la actuación del Ministerio Público deben considerarse, además de la cantidad de presuntos responsables consignados ante la autoridad judicial, las resoluciones de incompetencia y las determinaciones de no ejercicio de la acción penal (porque no hay delito que perseguir o por perdón del ofendido en los delitos perseguibles por querrela).

En cambio, las consignaciones sin detenido no pueden catalogarse como asuntos resueltos satisfactoriamente porque en tales supuestos el Ministerio Público aún no realiza plenamente su cometido, ya que está pendiente el cumplimiento de las órdenes de aprehensión. Pues bien, con este criterio la proporción de indagatorias debidamente resueltas en el país es de 17%. “Estos indicadores son de gran relevancia pues muestran que el corazón de la impunidad, como un grave problema social que alienta el crimen y desanima a los ciudadanos, se encuentra en la averiguación previa”, concluye Guillermo Zepeda^{XVI[15]}.

Una mejor procuración de justicia.

Son numerosos y complicados los pasos que hay que dar para reducir la violencia criminal. Es imprescindible atender los factores socioeconómicos y educativos que inciden en la criminalidad. Es indispensable capacitar cada día mejor a los agentes policiales, para los que debería instaurarse una verdadera carrera profesional, y a los que debiera proporcionarse salarios y prestaciones justos, y otorgarse estímulos atractivos por el cumplimiento sobresaliente del deber.

Y, desde luego, urge que el Ministerio Público se transforme en una institución que procure justicia con eficiencia, honestidad y prontitud. Para lograrlo se requiere una capacitación y una selección escrupulosa de los aspirantes, controles eficaces de las actuaciones de todos y cada uno de los agentes ministeriales, promociones y estímulos basados exclusivamente en méritos profesionales, mecanismos que garanticen que la policía judicial esté realmente bajo su mando, los más avanzados instrumentos periciales, recursos tecnológicos para apoyar sus investigaciones, y el empleo de la tecnología digital para la integración de los expedientes. En Aguascalientes se está ya utilizando, con gran éxito, un sistema digital, lo que ha permitido acortar la duración de las averiguaciones previas, supervisar con eficacia la actuación de los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial, combatir la práctica de solicitar dádivas a los denunciantes y a los inculpados, y eliminar los archivos muertos.

En alguna ocasión, el enorme escritor mexicano Juan José Arreola escribió: “Como el bien y la belleza, la justicia es otra nostalgia humana, algo así como el recuerdo de lo que todavía no puede existir”. Para que no se derrumben los frágiles espacios de nuestra convivencia civilizada, es preciso que no renunciemos a esa nostalgia, que no nos alejemos demasiado en los hechos de ese ideal.

Ciudad de México, octubre de 2002
