

La política criminal federal 2006–2013: del discurso de guerra contra el narcotráfico a la sobrecriminalización de la posesión y el consumo de narcóticos

GUILLERMO ZEPEDA*

La política criminal federal ha pasado de un discurso de guerra en la administración del presidente Felipe Calderón (2006–2012) a una ausencia de discurso en lo que va del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018). Sin embargo, los indicadores de percepción ciudadana de inseguridad, de desconfianza de la población en las autoridades del sistema de justicia penal y la espiral de violencia e impunidad en la actuación criminal de la delincuencia organizada se mantienen en niveles alarmantes.

En este texto se expondrá evidencia que permite afirmar que se ha venido consolidando una política criminal federal no acotada a los principios de mínima intervención penal y proporcionalidad en la persecución y sanción de los ilícitos federales, particularmente en los delitos contra la salud, volcando la mayor parte de los recursos del sistema penal federal en la persecución de delitos menores y no vio-

• Es profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II, y director de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC. Esta línea de investigación se desarrolla gracias al apoyo de la Fundación MacArthur.

lentos de mínimo impacto social (como la posesión de narcóticos). Al final del artículo se formulan algunas propuestas que podrían revertir el deterioro de los indicadores que aquí se analizan.

A dos años de gobierno de la administración del presidente Peña Nieto se hace evidente que los indicadores en materia de seguridad y justicia penal siguen en niveles inquietantes, a pesar de que haya experimentado un leve descenso en la violencia. Además, hechos como los de Tlatlaya y Ayotzinapa han sido desalentadores para la opinión pública y son pésimos referentes respecto de la realidad del sistema de seguridad y justicia en México.

Entre los ejes rectores de la política de seguridad del nuevo gobierno¹ se planteó prevenir el delito, buscar un sistema de justicia eficaz, profesionalizar a los policías, informar a los ciudadanos. Como se verá los esfuerzos son insuficientes en estos cuatro ámbitos: los esfuerzos de prevención lucen desarticulados, la concepción centralizada del destino de los recursos del Subsemun (Subsidio para la Seguridad en los Municipios) impide potencializar su impacto en el ámbito local. Además los programas preventivos palidecen cuando se comparan con los recursos y la prioridad que se brinda al equipamiento y reforzamiento del aparato persecutorio, punitivo y penitenciario. Por cada peso dedicado a la prevención se dedican al menos 50 pesos al aparato de reacción y punición.

1. El secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong dio a conocer el 18 de junio de 2013, en una comparecencia ante comisiones del Senado de la República, los 10 ejes de la política criminal del gobierno federal, a saber: 1) prevenir el delito, 2) buscar un sistema de justicia eficaz, 3) profesionalizar a los policías, 4) transformar el sistema penitenciario, 5) promover la participación ciudadana, 6) aumentar la cooperación internacional, 7) informar a los ciudadanos, 8) elevar la coordinación entre niveles de gobierno, 9) dividir el país por regiones y 10) fortalecer las tareas de inteligencia. Página en la Internet de la Presidencia de la República y notas de la prensa nacional del 19 de junio de 2013. *Cfr.* por ejemplo, Mauricio Torres. "Osorio Chong presenta los 10 ejes de la política anticrimen del gobierno", en CNNMéxico, 8 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/08/ejes-politica-criminal-gobierno>] o Notimex. "Osorio Chong se reúne con gobernador de Jalisco", en *Excelsior*, México, 17 de junio de 2013 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/17/904558>].

También se mostrará que el sistema de justicia penal es ineficaz e ineficiente. Además, la alta tasa de reprobación de los policías en los exámenes de control de confianza, los frecuentes y desalentadores casos en que queda en evidencia la fragilidad y el grado de penetración de las policías por parte de los grupos del crimen organizado y el desapego de los agentes del estado en el respeto escrupuloso al debido proceso y a los derechos humanos muestran que la profesionalización de las policías sigue siendo una asignatura pendiente.

Por otra parte, en lo que se refiere a la información disponible, es un gran paso el que se hayan realizado los censos estatales en materia de seguridad y justicia por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) que avanzan en la profundidad de la información, aunque se pierde en oportunidad (apenas en diciembre de 2014 se hicieron públicas las cifras de 2013; anteriormente el rezago en materia de estadística judicial era de poco menos de ocho meses). Aunque no existe la misma información sistematizada sobre la procuración de justicia en el ámbito federal. En lo que se refiere a la justicia federal el primer *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal*, publicado también a finales de 2014, solo presenta información hasta 2012. De esta forma, a dos años de que dio inicio la administración federal 2012–2018 no existe información desagregada para dar un seguimiento cabal a la política criminal federal y su control judicial. Esto contradice el cumplimiento del compromiso de informar a los ciudadanos, uno de los diez ejes de la política criminal establecidos por el propio gobierno federal en junio de 2013. Algunos de los argumentos que aquí se expresan para 2013 son estimaciones con base en algunos datos de incidencia, así como penitenciarios que sí están disponibles para el periodo que se analiza.

1. EL SISTEMA PENAL FEDERAL VOLCADO SOBRE LOS DELITOS MENORES

En los primeros días del sexenio anterior se comenzó un operativo militar en contra del crimen organizado en Michoacán y se planteó la guerra al narco y su cauda delictiva como un tema central de la administración. La incorporación de las fuerzas armadas y la proliferación de operativos secundaron este discurso. Los partidos políticos y el Congreso de la Unión otorgaron muchas de las herramientas institucionales solicitadas por la administración federal, entre ellas la constitucionalización del arraigo y un régimen procesal especial (para algunos de excepción) en materia de delincuencia organizada.

Las cifras gruesas permiten documentar la intensificación de las políticas públicas de persecución del crimen organizado: los consignados ante los jueces federales crecieron en 40.85% entre 2006 y 2011, pasando de 31,000 personas a 44,000 (véase el cuadro 9.1).

Las tendencias sufren una variación significativa a partir de 2012, lo que se deriva principalmente de que a partir de agosto de ese año ya la totalidad de las autoridades estatales asumieron la competencia para conocer del narcomenudeo (que como se verá era el rubro más significativo de la carga de trabajo del sistema de justicia federal). Por ello en 2012 se registra el descenso en el número de consignados. La reducción se intensificó en 2013, las consignaciones habrían decrecido en 28.9% respecto del año anterior, consignándose a 27,901² probables responsables.

2. Como se ha referido el Censo de Impartición de Justicia Federal 2011–2013 del Inegi, publicado en diciembre de 2014, solo considera información de los años 2011 y 2012. La información de 2013 se estimó con base en el *Informe estadístico 2013 del Consejo de la Judicatura Federal (CJF)* para los procesos penales federales ingresados en los juzgados de distrito. La diferencia es que mientras las cifras del Inegi solían mostrar a las personas presentadas a los juzgados (que recibirían el auto de término constitucional, en la terminología del sistema tradicional), en tanto que el informe del CJF se refiere a procesos, es decir, las causas o expedientes, así por ejemplo hay que restar los casos en los que se negó orden de aprehensión o bien en caso de girarse no se presentó al probable responsable. En lo que se refiere a sentencias el dato sí corresponde al informe (es decir, no hay estimación). El

Se presentan las variaciones del periodo 2006 a 2012 porque es en este último año (a partir de agosto) cuando se registra el punto de inflexión o cambio de tendencia en las variables, derivado de esa transferencia de asuntos de narcomenudeo de la competencia federal a la local.

No obstante el crecimiento en el número de asuntos llevados a los tribunales federales, la Procuraduría General de la República (PGR) incrementó sus de por sí altas tasas de procesamiento (llegó a 87.5% de los consignados en 2012) y de condena (llegó a 96.2% de los sentenciados en 2012). Mientras el número de consignados y sentenciados se incrementó en 24.8% y 22.1%, respectivamente, el número de absoluciones decreció en 15.1%³ (véase el cuadro 9.1). Este tema en particular se abordará en el siguiente apartado de este texto.

Un análisis desagregado y cualitativo de los indicadores de procuración e impartición de justicia federal permiten advertir el incremento de las condenas que imponen sanciones bajas, tanto en números absolutos como en proporción, respecto del total de sanciones impuestas; en tanto que las sanciones que imponen más de siete años de prisión, por lo que se puede considerar que se refieren a sanciones a las modalidades más graves de los delitos federales, se redujeron en el periodo analizado en 17.8%.

Las sanciones de menos o hasta de un año de privación de la libertad (que pueden ser conmutadas por multas de 800 o 1,200 pesos) se triplicaron en el periodo (véase el cuadro 9.1), y pasaron de representar 17.3% de las sanciones penales federales en 2006 a 43.9% en 2012 (véase la gráfica 9.1). En el mismo periodo la sanción promedio por delitos de competencia federal pasó de 1,450 días de prisión (48.3 meses) en

único sesgo es que mientras las cifras presentadas en los documentos del Inegi corresponden al año natural (enero-diciembre), el informe del CJF presenta el año judicial federal: del 14 de noviembre al 15 de noviembre del año siguiente, en este caso, 2012 y 2013, respectivamente.

3. 22.2% en el periodo 2006-2011.

CUADRO 9.1 TRAYECTORIA DE ALGUNOS INDICADORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA FEDERAL ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2013

	2006	2010	2011	2012	2013	2006-2012
Consignados	31,442	41,976	44,289	39,253	27,901	24.8%
Sentenciados	29,300	36,224	37,481	35,778	22,406	17.3%
Condenados / (porcentaje respecto del total de sentencias)	26,101 (89.1%)	33,452 (92.3%)	34,991 (93.4%)	33,063 (96.2%)	20,368 (90.9%)	26.7%
Absueltos	3,199	2,772	2,490	2,715	2,038	-15.1%
Menos de un año de prisión	4,514	11,922	14,386	13,974	n.d.	209.6%
Más de siete años de prisión	3,440	2,236	2,709	2,828	n.d.	-17.8%

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi en el caso de los datos 2006 a 2012. Los datos de 2013 corresponden al *Informe Estadístico 2013 del Consejo de la Judicatura Federal (CJF)* para procesos penales federales en los juzgados de distrito. Solo el dato de consignados se tuvo que estimar con base en ese informe del CJF.

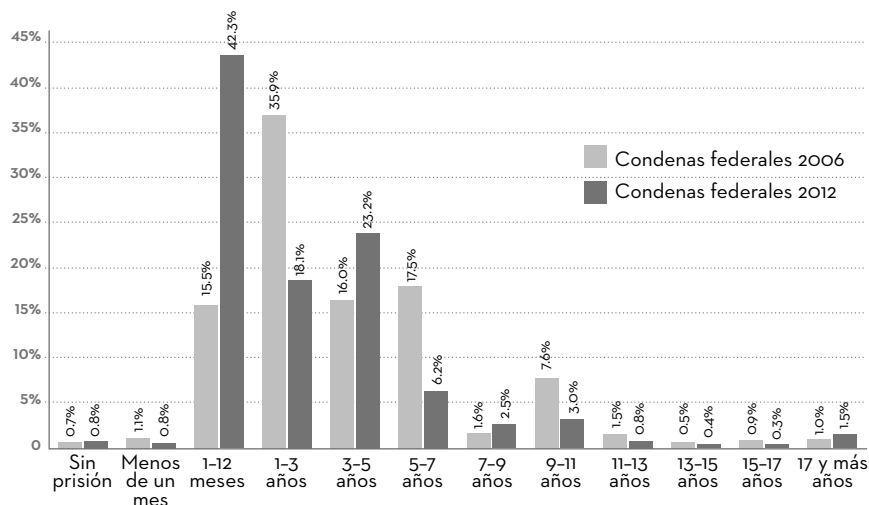
2006 a 1,044 días (34.8 meses) en 2012. La mediana⁴ de las sanciones federales decreció de 1,029 días (34.3 meses) en 2006 a 611 días (20.4 meses) en 2012.⁵

Además, durante 2012, 18.1% de las sentencias condenatorias en procesos de competencia federal impusieron sanciones de más de un año y menos de tres años de prisión (véase la gráfica 9.1).

Por lo que se refiere a las sanciones más severas (de más de siete años de prisión), que como se ha visto decrecieron en el periodo 2006–2011, la mayoría corresponde a modalidades delictivas en materia

4. La mediana representa el valor de la variable de posición central en un conjunto de datos ordenados, es decir, si ordenamos por la naturaleza y severidad el monto de la sanción las 33,063 sentencias en asuntos de competencia federal desde los que no recibieron pena privativa de libertad (solo multa o reparación del daño) hasta los que recibieron más de 17 años de prisión, la mediana corresponde a la observación central, por ejemplo en el caso de 2012 fue 611, lo que significa que la mitad de las sanciones impuestas por sentencia en el ámbito federal (16,531) fueron de menos de 611 días, en tanto que la otra mitad correspondieron a sanciones superiores a los 611 días de privación de la libertad.
5. La sanción promedio es mucho mayor que la mediana en virtud de que, por su magnitud, el monto de las sanciones más altas impacta muy significativamente el promedio.

GRÁFICA 9.1 PORCENTAJE DE CONDENAS EN PROCESOS FEDERALES EN MATERIA PENAL POR MONTO DE LA SANCIÓN IMPUESTA, AÑOS 2006 Y 2012



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi.

de narcóticos (como tráfico y transporte) e ilícitos con armas (como el acopio y tráfico). En estos dos tipos de delitos se concentra 84.65% de las sanciones federales de más de siete años de prisión (2,394 de las 2,828 condenas con sanciones más severas). Otras modalidades delictivas que se sancionan con más de siete años son delincuencia organizada y tráfico de indocumentados.⁶

El “desplazamiento” de las políticas de persecución penal hacia las conductas delictivas federales de menor impacto social se hace evidente en la gráfica 9.1: mientras en 2006 solo 17.3% de las condenas imponía sanciones no privativas de libertad o bien de menos de 15-17 año de

6. Todos estos cálculos elaborados con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi para 2012. 3.8% de las condenas de más de siete años no se desagregan por tipo de delito quedando en la categoría “otros delitos”, entre ellas están 46 condenas que representan 9.5% de las 485 sentencias que imponen sanciones de más de 17 años de prisión.

prisión, para 2012 estas condenas se triplicaron en números absolutos y pasaron a representar 43.9% de las sentencias condenatorias en el ámbito de competencia federal.

De esta forma, para 2012, 62% de las sentencias condenatorias imponían menos de tres años de prisión, lo que en el contexto legal mexicano corresponde a conductas delictivas de muy bajo impacto social.

Estos resultados de las políticas de persecución penal en el ámbito de competencia federal muestran una baja eficacia en los propósitos del sistema penal, poca efectividad y consistencia de la política criminal, particularmente en lo que se refiere a los delitos contra la salud, y una evidente ineficiencia y desproporción en la asignación de los recursos del sistema de justicia penal federal.

En primer lugar no se cumple el principio de mínima intervención penal, consistente en dedicar recursos públicos a la desactivación de los detonantes sociales de situaciones de riesgo y vulnerabilidad, respecto de la incidencia delictiva y la violencia; desarrollar programas preventivos, así como reservar los mecanismos propiamente punitivos para las conductas ilícitas de mayor afectación para las víctimas y mayor impacto social.

En México se desarrollan investigaciones criminales y se lleva a tribunales y a sentencia conductas cuya ilicitud es controvertida (es el caso de la posesión de drogas con fines de consumo) o bien, en caso de entrar en los supuestos delictivos, se refieren a modalidades de muy escaso o nulo impacto social. Esto pone en evidencia la poca racionalidad de la política criminal, pues existe un consenso entre los criminólogos en el sentido de que la activación del sistema penal y la aplicación de sanciones penales privativas de libertad de corta duración tienen efectos criminógenos.⁷

7. Véase, por ejemplo, Irving Waller. *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2007.

De esta forma, 20,499 personas durante 2012 habrían sido sometidas a la experiencia penal y habrían sido sancionadas por delitos menores; sin embargo, ya tendrán el antecedente penal y, con frecuencia, también con el estigma de exconvictos por haber estado en prisión preventiva. Para estas personas será complicado reinsertarse en la sociedad, enfrentando dificultades para obtener un trabajo o reanudar sus actividades sociales. Además está también la exposición al reclutamiento por parte de los grupos del crimen organizado en los centros penitenciarios.

El gobierno federal reporta que en el periodo 2006 a junio de 2014 se ha reincorporado al mercado laboral, a través de sus programas de reincorporación social, a 660 internos por delitos federales liberados.⁸ En ese periodo, generalmente menos de 50 internos liberados son reincorporados a algún puesto de trabajo, con excepción de 2010 en que se logró la colocación laboral de 65 personas. Se advierte un repunte en 2013 con 226 colocaciones y de enero al 30 de junio de 2014 (cifras preliminares) se refiere que se había logrado obtener un puesto de trabajo para 184 exinternos.⁹

Otra evidencia de la ineficacia e ineficiencia de esta política de persecución penal es que la grave afectación que la investigación, persecución, procesamiento y condena provocan a las personas a quienes se les imputan esas conductas de escaso impacto social contrastan con los alcances tan limitados de las sanciones, y su ejecución, que el Código Penal Federal prevé para esas conductas. Es decir, este segmento de los imputados (tres de cada cinco) por delitos federales son criminalizados y reciben mayor afectación de los procedimientos penales que por la propia sanción, su aplicación y, en su caso, ejecución.

8. "Se refiere a personas liberadas que ocuparon un puesto de trabajo a través de la Dirección de Reincorporación Social, adscrita al Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social": Enrique Peña Nieto. 2^{do} Informe de gobierno 2013-2014. Anexo estadístico, Presidencia de la República, México, 2014, p.47.

9. *Ibidem*.

Efectivamente, entre 62% y 73% de los sentenciados condenados por delitos federales en 2012 (de 20,500 a 24,000 personas) después de aproximadamente un año de proceso penal¹⁰ y, muchos de ellos (al menos 10,000) privados de su libertad,¹¹ habrían sido susceptibles de verse beneficiados por una aplicación de sanción que no implicara la privación de la libertad.

La más frecuente de estas alternativas es la sustitución de la sanción de prisión por la de multa. Esta posibilidad se aplica a las personas sancionadas a menos de dos años de prisión que en 2012 habrían sido 17,508

10. Este indicador no se genera sistemáticamente en el sistema penal mexicano; aunque se puede realizar esta estimación con base en dar seguimiento a la variable del rezago judicial federal: diferencia entre los casos ingresados (con auto de formal prisión o sujeción a proceso) y los egresados a lo largo del tiempo. El promedio de esta variable entre 2007 y 2013 fue de 2.03% (el menor rezago de este periodo fue el de 2007: -6.2% y el más alto el de 2009: 12%), es decir que prácticamente el mismo número de asuntos ingresados coincide con los que se concluyen por sentencia o sobreseimiento. Por lo que se puede fundar la estimación de que la duración promedio de un proceso penal en el ámbito federal es de 358 días (asumiendo que todos los años fueran de 365 días). Hay indicios de que esta duración promedio de los procesos federales se ha mantenido en los últimos lustros a pesar del incremento en la carga de trabajo (81% entre 1993 y 2011). En la base de datos reunida para esta variable por Jurimetría (1993-2013) hay algunas observaciones extremas: -8% en 2006 o 16% en 2000; sin embargo, generalmente los rezagos oscilan entre -2% y 4%. El promedio para los 21 años de que se dispone es de 2.2%.
11. Esta es una estimación conservadora que se basa en considerar que las 25,838 personas que habrían estado privadas de su libertad en 2012, al momento de recibir una sentencia en un proceso penal federal (datos promedio de los cuadernos de estadística penitenciaria de 2012 del entonces Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social), aun considerando que todas hubieran sido condenadas (el promedio implicaría que ese año 3.8% de ellos hubiese sido absuelto), y asumiendo que solo hubieran sufrido prisión preventiva los sentenciados por los delitos sancionados con las penas más altas; es decir, que de las 33,063 restáramos las 25,838 sanciones más severas (de las de más de 17 años de prisión hacia abajo, en la gráfica 9.1). Esto implicaría que el residuo: 7,225 personas, habrían permanecido en libertad durante su proceso recibiendo una condena de menos de un año de prisión; en tanto que otras 7,288 habrían recibido la misma sanción habiendo permanecido ese año de duración del proceso en prisión preventiva (14,513 personas recibieron una sanción de menos de un año de prisión. Cifras del Inegi, graficadas como porcentaje de las 33,063 condenas en la gráfica 9.1). Con estos supuestos las 5,990 personas sancionadas con más de un año y menos de tres años de prisión habrían estado en prisión preventiva durante la duración de su proceso. Esta es una estimación conservadora y promedio, pues es muy plausible que una persona acusada de un delito patrimonial de competencia federal como un robo contra un bien propiedad del gobierno federal, un delito fiscal o afectaciones a las vías de comunicación, aunque enfrentaran posibles sanciones de más de un año, pudieran permanecer en libertad durante su proceso; en tanto que una persona acusada de posesión de narcóticos con fines de venta, habrían podido permanecer en prisión preventiva a pesar de que al final del proceso la PGR no pudiera probar esa intención de venta y la condena correspondiera a la simple posesión.

(más de la mitad de las 33,063 personas con sentencias condenatorias).¹² Otra opción que tendría mucho potencial sería la sustitución de la sanción de prisión por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, que se aplicaría en los casos en los que la sanción impuesta no exceda de cuatro años de prisión. Sin embargo, estas sanciones alternativas, particularmente la semilibertad, están prácticamente en desuso (no se han desarrollado instancias y programas que la instrumenten, lleven el cómputo y operación de la sanción alternativa). También se podría considerar la sustitución de la sanción de prisión por el tratamiento en libertad si la prisión no excede de tres años o bien la opción de la condena condicional si la sanción no excede de cuatro años de prisión (artículo 90 del Código Penal Federal).

Estas figuras indican que el legislador estableció opciones que permitieran reservar la experiencia de la prisión solo a los responsables sentenciados por delitos de mayor impacto social; sin embargo, las políticas públicas y las inercias de persecución imperantes en nuestro país suelen cancelar estas opciones, llevando a la paradoja de que estos mecanismos de aplicación y ejecución de las sanciones conmutan las sanciones o libran de la privación de la libertad a las personas una vez declaradas responsables por una sentencia judicial, cuando ya fueron encarceladas durante el proceso, cuando se presumían inocentes.

De esta forma, puede constatararse un uso excesivo y desproporcionado del sistema de justicia penal para la persecución criminal de conductas de escaso o nulo impacto social. Además del alto impacto social de la sobrecriminalización de delitos menores (que se ha descrito párrafos arriba) y las graves afectaciones a los derechos funda-

12. Con base en el artículo 70 del Código Penal Federal: “Artículo 70.- La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes: I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años; II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o III. Por multa, si la prisión no excede de dos años. La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código.”

mentales de los imputados sometidos a la experiencia penal, resulta a todas luces ineficiente en el uso de los recursos públicos.

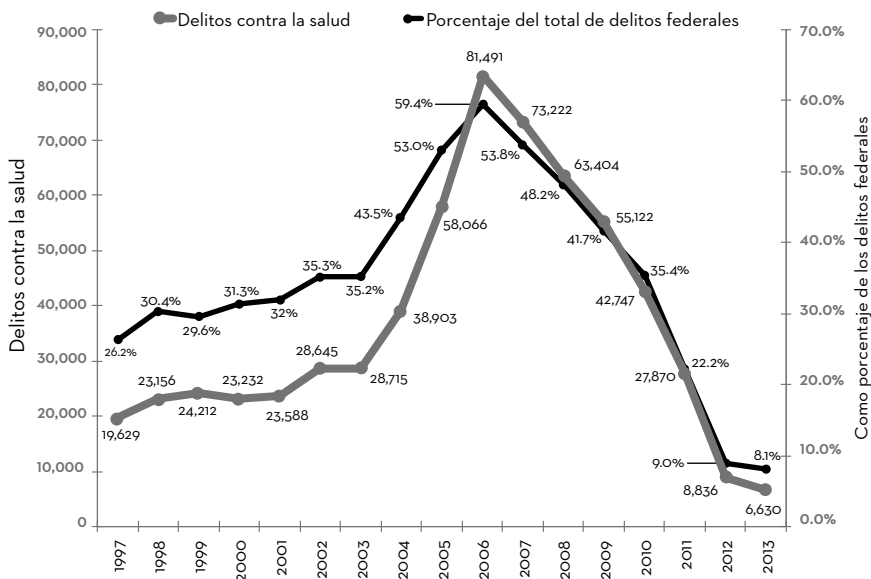
Se estima que una averiguación previa federal representa un costo promedio para el erario de 14,000 pesos, en tanto que el costo promedio del proceso penal asciende a 18,000 pesos. Cada día de prisión por interno demanda del presupuesto federal 208 pesos. Sin embargo, después de asumir estos costos las sanciones de prisión impuestas, cuando son de menos de dos años (más de la mitad de las condenas: 17,508 casos en 2012) se conmutan por multas de 1,800 o 2,500 pesos.

Haremos una breve referencia al tema de las políticas e inercias de la persecución de los delitos contra la salud (o delitos en materia de narcóticos como se les denomina en las estadísticas judiciales del Inegi) en los últimos siete años, toda vez que por su elevado número son la categoría delictiva más significativa en el sistema de justicia federal, y los indicadores en estos delitos ilustran las principales tendencias descritas en este apartado.

Los delitos contra la salud representaban en los primeros años de este siglo entre 30% y 35% de los delitos federales registrados (véase la gráfica 9.2); sin embargo, a partir de 2004 se presentó un incremento considerable, que llegó a un máximo histórico en 2007 cuando esta categoría de delitos representó 59.4%. A partir de 2010 la significación del delito entre las denuncias por delitos federales ha venido descendiendo en virtud de que la persecución y el procesamiento del narcomenudeo comenzaron a trasladarse a las autoridades locales. En agosto de 2012 se concluyó esta transferencia de atribuciones, prevista por los transitorios de la reforma de 2009. Como se puede apreciar en la gráfica 9.2 ya en 2013 y 2014 los delitos contra la salud representaron menos de 10% de los delitos federales registrados en averiguaciones previas.

Por otra parte, tanto por la naturaleza y las características de estos delitos (la elevada proporción de averiguaciones con detenido) y las políticas de persecución penal, la significación de los delitos contra la salud, como proporción de los procesos penales desarrollados ante los jueces de distrito federales, se ha incrementado: en 2002 los procesos

GRÁFICA 9.2 DENUNCIAS REGISTRADAS POR DELITOS CONTRA LA SALUD EN MÉXICO EN NÚMEROS ABSOLUTOS Y COMO PORCENTAJE DE LA INCIDENCIA DELICTIVA FEDERAL (1997-2014)



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Gobernación (1997-1999 y 2012-2014) y de la Secretaría de Seguridad Pública (2000-2012).

por estos delitos representaban 36.2% del total de los asuntos penales federales, pasando a 48.7% en 2007, 51.3% en 2009 y a 60.5% en 2012.

En los cuadros 9.2 y 9.3 se puede apreciar la variación en la conformación y el alcance de las sentencias condenatorias entre 2006 y 2012. Se hace evidente que el número de condenas por delitos en materia de narcóticos se incrementa en más de 50%. El número de procesos derivados de delitos contemplados en la Ley Federal de Armas y Explosivos se mantienen prácticamente sin cambios en alrededor de 9,000 casos. Por su número, los actos ilícitos con armas, como se denominan en las estadísticas del Inegi, son el segundo tipo de delito más significativo entre los procesos penales federales.

CUADRO 9.2 SANCIONES PENALES EN MATERIA FEDERAL EN 2012

	Total de condenados	Sin sanción de prisión	Menos de 1 mes	De 1 a menos de 12 meses	De 1 a menos de 3 años	De 13 a menos de 15 años	De 15 a menos de 17 años	De 17 años y más
Total nacional	33,063	277	262	13,974	5,990	131	110	485
Narcóticos	19,881	116	33	12,616	952	91	68	175
Actos ilícitos con armas	9,058	67	10	142	4,292	32	37	177
Organización delictiva	120	1	0	1	0	1	2	55
Homicidio	32	0	0	1	2	0	0	12

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi.

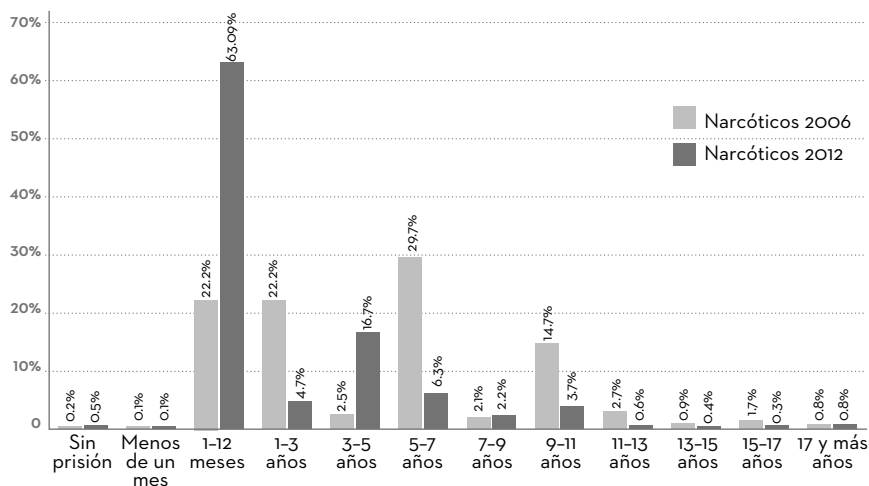
CUADRO 9.3 SANCIONES PENALES EN MATERIA FEDERAL EN 2006

	Total de condenados	Sin sanción de prisión	Menos de 1 mes	De 1 a menos de 12 meses	De 1 a menos de 3 años	De 13 a menos de 15 años	De 15 a menos de 17 años	De 17 años y más
Total nacional	26,101	184	290	4,040	9,383	136	244	266
Narcóticos	12,702	28	15	2,816	2,821	119	219	107
Actos ilícitos con armas	9,221	34	2	148	5,471	11	5	41
Organización delictiva	83	0	0	5	2	0	4	44
Homicidio	70	0	1	0	4	1	0	47

Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi.

Este incremento en el número de las causas por delitos en materia de narcóticos sucede no obstante que a partir de 2010, como se ha referido (véase la gráfica 9.2) el número de delitos contra la salud registrados en el ámbito federal se ha reducido significativamente (por la transferencia de atribuciones en materia de narcomenudeo a las autoridades locales). Puede deberse a que siguen siendo los casos que por política criminal más se siguen llevando a tribunales, o bien que la duración de los procesos en materia de narcóticos tiene una mayor duración que

GRÁFICA 9.3 COMPARATIVO DEL PORCENTAJE DE CONDENAS EN PROCESOS FEDERALES EN MATERIA PENAL POR DELITOS EN MATERIA DE NARCÓTICOS POR MONTO DE LA SANCIÓN IMPUESTA (2006-2012)



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal del Inegi.

el promedio de los procesos federales de 354 días (véase la nota al pie de página número 9 de este texto).

En las gráficas comparativas entre las sanciones en materia de narcóticos entre 2006 y 2012 se constata la “pauperización” en el monto de las sanciones con la desproporción y la ineficiencia que ello implica. La sanción promedio por el delito de narcóticos pasó de 1,813 días (60 meses) de prisión en 2006 a 1,365 días de prisión (45 meses); mientras que la mediana de las sanciones por narcóticos pasó de 1,892 días de prisión (63 meses) a 1,291 días de prisión (9.7 meses) en 2012.

Como se puede constatar en la gráfica 9.3, las sanciones de menos de un año en materia de narcóticos pasaron de 2,859 en 2006 (22% de las condenas, véase la gráfica 9.3) a 12,765 en 2012 (63% de las condenas; véase la gráfica 9.3). Rangos muy significativos en 2006 de las sanciones por estos delitos como los de cinco a siete años de prisión y de nueve

a once años de prisión se desplomaron en términos absolutos y como proporción de las sanciones. Las de cinco a siete años de prisión pasaron de 3,778 (29.3% de las sanciones) a 1,269 (6.3% de las sanciones) en ese periodo; en tanto que las sanciones de nueve a once años de prisión por delitos en materia de narcóticos pasaron de 1,868 (14.7% de las sanciones) en 2006 a 753 (3.8% de las sanciones) en 2012. En general las sanciones en materia de narcóticos han venido reduciéndose en números absolutos y como porcentaje de las sanciones: en 2003 fueron 2,760 condenas (28.7% de las sanciones), 2,922 en 2006 (22.9% de las sanciones); hubo un ligero repunte en 2008, con 3,037 (24.1% de las sanciones) y en 2012 se llegó a 1,668 (8.4% de las sanciones).

Esto resulta contrario a lo que podría suponerse, toda vez que en 2009 hubo un incremento significativo en las sanciones para los delitos contra la salud, particularmente al narcomenudeo, además de que “las cantidades establecidas para el consumo son tan bajas que, de facto, implican la criminalización de usuarios, a quienes ahora se les presume narcomenudistas”.¹³

2. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una de las principales conclusiones que se pueden obtener es que la aplicación del sistema de sanciones penales en materia de narcóticos ha desnaturalizado las intenciones del cambio legislativo de dar un tratamiento integral al problema, separando la atención a los consumidores con su canalización a servicios de atención y tratamiento de la adicción; en tanto que endurecía el marco legal de sanción a los narcomenudistas (considerándolos células del crimen organizado que además de la afectación social derivada del suministro de estupefacientes a los usuarios podrían extenderse a otras actividades delictivas).

13. Catalina Pérez Correa. *(Des) proporcionalidad y delitos contra la salud en México*, CIDE División de Estudios Jurídicos núm.59, p.7, agosto de 2012.

Las cifras permiten afirmar que la inercia de las políticas de persecución penal ha llevado a la intensificación de la persecución y sanción de la posesión de narcóticos, reduciendo los recursos y la efectividad en la persecución de modalidades más complejas y de mayor impacto social como son la producción, el comercio, tráfico o transporte de narcóticos.

El discurso de guerra contra el narcotráfico y la demanda de efectividad por parte de los titulares y directivos de las dependencias encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia penal propició que el personal operativo de los tres niveles de gobierno encontraran como nicho para reportar un mejor desempeño, optar por indicadores cuantitativos, aumentando el número de los operativos y de detenciones.

Sin embargo, del análisis de las sentencias federales se puede advertir que la gran mayoría de los asuntos en materia de narcóticos corresponde a la modalidad de posesión de narcóticos¹⁴ sin la finalidad de comerciar o suministrar previsto en la Ley General de Salud que se castiga de diez meses a tres años. Si se condenara por esta posesión habiéndose demostrado la finalidad de comerciar o suministrar, la sanción habría sido de tres a seis años de prisión.

Si la dosis poseída excediera de mil tantos de las dosis máxima de consumo personal e inmediato previstas en el artículo 479 de la Ley General de Salud, el artículo 195 del Código Penal Federal presume que la posesión se hace con el objeto de transportar, traficar, comerciar o suministrar los narcóticos y se le podrá sancionar con entre cinco y quince años de prisión.

De hecho el que haya evidencia de que una cantidad muy significativa de que los procesados por el delito de posesión de narcóticos haya permanecido en prisión preventiva implica que debieron de haber sido acusados por posesión con fines de venta, lo que, en virtud del monto de la sanción, no se habría acreditado por la parte acusadora.

14. Cuando la cantidad que se posea sea de más de un tanto de la dosis máxima de consumo personal y directo y menor de mil tantos de esa dosis (capítulo IV del título II de la Ley General de Salud).

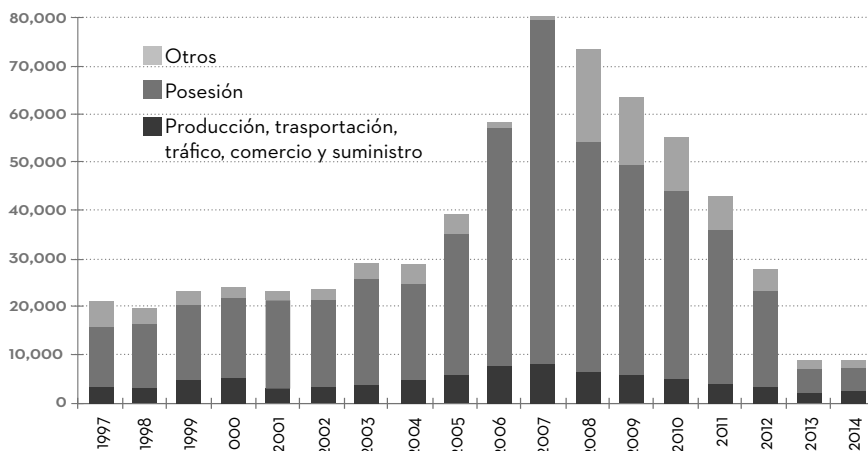
Es decir, que 68.6% de los condenados por delitos en materia de narcóticos corresponderían a esta modalidad delictiva, de posesión de menos de mil tantos de las dosis máximas permitidas por la ley sin el propósito de comerciar con ellas. Ya se ha referido que una política criminal en materia de posesión y consumo de estupefacientes que enfatiza el aspecto punitivo por sobre la prevención y atención de adicciones es sumamente ineficaz, además de generar en muchos casos la afectación irreversible de la prisión preventiva y de quedar con antecedentes penales. Estas afectaciones, se ha señalado, generan efectos criminógenos.

Una evidencia adicional de esta “adicción” de los operadores de la PGR por la persecución penal del delito de posesión de narcóticos sin fines de venta es que, a pesar de que en 2010 ya algunos estados estaban en condiciones de investigar y sancionar el narcomenudeo, la procuraduría no declinó la competencia federal en la mayoría de los estados y todavía en 2013 y 2014 una parte muy significativa de su carga de trabajo en materia de narcóticos la constituyó la modalidad de posesión.

Ahora que la mayor parte de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo está siendo atendida por los estados (9,680 procesos penales iniciados en el ámbito de competencia local en 2013, de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal del Inegi), debe de impulsarse el fortalecimiento de las políticas preventivas y hacerse un diagnóstico sobre la capacidad del sector salud de ofrecer un servicio de calidad y calidez, ya que la atención a los consumidores y adictos se ha convertido en una “política pública epistolar”¹⁵ en el que las autoridades ministeriales y judiciales remiten a las personas detenidas con posesión de narcóticos para que se hagan estudios toxicológicos, se les proporcionen tratamientos de

15. Expresión de Omar Lenin Luna Osorio, profesional de Jurimetría Inicativas para el Estado de Derecho y profesor del ITESO, quien durante 18 años se desempeñó como ministerio público y funcionario de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco. Entrevista realizada en enero de 2015.

GRÁFICA 9.4 DELITOS CONTRA LA SALUD EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS EN EL ÁMBITO FEDERAL



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Gobernación (1997-1999 y 2012-2014) y de la Secretaría de Seguridad Pública (2000-2012).

deshabitación o bien se les practiquen pruebas de toxicología para acreditar avances en el tratamiento o cumplimiento de condiciones de suspensión del proceso o de la condena; aunque no siempre se da un seguimiento puntual y efectivo de estos tratamientos ni se cuenta con la cobertura institucional de la demanda de servicios.

Una muy buena parte de los 1,022'950,000 de pesos¹⁶ que se dedicaron durante 2012 a sobrecriminalizar la posesión de narcóticos sin fines de venta podrían tener resultados socialmente más efectivos si se canalizan a las políticas preventivas y de difusión, así como para ampliar la capacidad de atención del sector salud, se fortalece organi-

16. Estimación de 14,000 pesos por averiguación previa federal más 18,000 pesos de proceso federal de las 13,717 personas condenadas presuntamente por posesión sin fines de venta (menos de tres años de prisión) en 2012: \$433'894,000.00. Más 208 pesos diarios por interno para las 8,000 personas que habrían estado en prisión preventiva por 358 días promedio: 589'056,000.00 pesos.

zacionalmente las instancias encargadas de la canalización y el seguimiento de los tratamientos de deshabitación toxicológica, además de para mejorar la calidad y calidez de esos servicios.

Deben buscarse y documentarse las mejores prácticas en materia de prevención de las adicciones. De igual forma debe desarrollarse modelos y protocolos de atención no penales para la atención y canalización de los consumidores y adictos a los narcóticos, que den eficacia a los objetivos que se planteó la reforma en materia de narcomenudeo en la legislación penal y en la Ley General de Salud para mantener fuera de la esfera penal las políticas que atienden las adicciones desde la perspectiva de un desafío de salud pública.

Ya en la sede penal existen muy buenas prácticas sobre desformalización de los procedimientos y centrarse en la atención y no en la criminalización, reduciendo a su menor expresión la sanción (y el antecedente) penal, así como la experiencia del encarcelamiento. El nuevo sistema acusatorio contempla figuras como la suspensión del proceso condicionado a someterse a tratamientos. Las denominadas cortes de drogas que están operando en Nuevo León y Morelos pueden ofrecer elementos para construir y difundir buenas prácticas.

Asimismo la Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para los servicios previos a juicio, que opera en Morelos con excelentes resultados, representa una buena práctica de vinculación y asociación de las autoridades con organizaciones no gubernamentales que ha expandido la capacidad instalada en servicios de deshabitación a narcóticos, de cuatro tratamientos que podía proporcionar el sector salud a 117, con el apoyo de Clínica Médica Interdisciplinaria de Atención a Adicciones (Climat). Los servicios son más efectivos (20% de recaída en cocaína, frente a una tasa promedio de recaída en el país de 70%) y de mayor calidad y calidez (seguimiento personalizado, ajustándose a los horarios laborales de los pacientes, lo que sería muy difícil en el sector público). La viabilidad y efectividad económica son indiscutibles. Un tratamiento de deshabitación aplicado por esta organización sin fines de lucro le cuesta a la autoridad morelense 8,000

pesos; mientras que ya se expuso que la criminalización de la posesión o el consumo cuesta entre 32,000 pesos (averiguación previa y proceso penal) y 106,500 pesos (si hubo prisión preventiva).

De esta forma, mayor compromiso y determinación en la toma de decisiones políticas puede dar resultados de mayor rentabilidad social que la pirotecnia estadística de un sistema penal que criminaliza el consumo y despilfarra los recursos públicos mientras el crimen organizado goza de cabal salud.