LAS CIFRAS DE LA IMPUNIDAD

La procuración de justicia penal en México

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA*

Las encuestas muestran que la mayoría de los mexicanos nos sentimos vulnerables ante el crimen y percibimos que nuestra vida e integridad física y patrimonial son amenazadas todos los días. Esta percepción de inseguridad descansa, por una parte, en el hecho de que la incidencia delictiva se ha elevado, ya que estadísticas oficiales señalan que en una década el número de delitos denunciados casi se duplicó (pasó de 800,000 denuncias registradas en 1991 a 1'500,000 en 2000),[1] y, por otra, en la idea compartida de que las autoridades no han tenido la capacidad de respuesta adecuada para enfrentar, disuadir y, en su caso, castigar a los delincuentes, pues suele haber consenso en que alrededor de 90% de los delitos quedan sin castigo.[2]

En este texto nos concentraremos en la capacidad de respuesta de las instituciones de procuración y administración de justicia penal en los ámbitos locales de México frente al fenómeno delictivo. Presentaremos cuatro variables para ilustrar

* Profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). Profesor de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. Este texto es parte del trabajo "Crimen, justicia y derechos humanos en México", en prensa. El autor agradece la colaboración de la Fundación Tinker, así como de Federico Estévez, Beatriz Magaloni, Luis Rubio, Edna Jaime y Alejandra Cárdenas.

el desempeño de las instituciones de procuración de justicia, luego las integraremos en un índice de desempeño institucional que nos permita ordenar y comparar entre ellos a los estados del país de acuerdo con su efectividad institucional promedio.[3]

El desempeño institucional es un tema fundamental de la política criminal de una sociedad. Las investigaciones sobre las causas del crimen coinciden en que aspectos socioeconómicos como el empleo, la distribución del ingreso, los niveles de educación, están en mayor o menor medida relacionados con el comportamiento delictivo.[4] Algunos estudiosos como Jan Van Dijk refieren que la criminalidad opera como una interacción entre criminales en busca de oportunidades para delinquir y una sociedad y unos ciudadanos en constante lucha por reducirlas y disuadir a los potenciales delincuentes de incurrir en conductas contrarias a la ley. De ahí que este enfoque ponga énfasis en las medidas preventivas.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha dado importancia al papel que desempeñan las instituciones en la prevención y disuasión del delito.[5] Las variables socioeconómicas y la interacción entre delincuentes y la ciudadanía se dan en un entorno institucional que permite que las normas de convivencia se impongan frente a las inercias delictivas,[6] o bien puede permitir que la delincuencia desborde a las instituciones y se genere una espiral de violencia, corrupción e impunidad. La diferencia entre la posibilidad de que México supere la inseguridad ciudadana una vez que se han revertido algunos aspectos socioeconómicos (como la crisis económica de 1994-1995) que detonaron la escalada delictiva o, en cambio, se dé el escenario de que la sociedad mexicana se sume a la perpetuación de pautas delictivas, dependerá de la fortaleza institucional con que se enfrente a la delincuencia. De ahí el apremio de hacer diagnósticos sobre el funcionamiento de nuestras instituciones de justicia penal.

LA PRINCIPAL CAUSA
de que las procuradurías se declaren incompetentes es que se trate de asuntos de competencia federal

Las cuatro variables para ilustrar el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de los estados y del Distrito Federal son: una de estructura, las agencias del ministerio público por cada 100,000 habitantes; una de procedimiento, esto es, la proporción de las averiguaciones previas concluidas; y dos de resultado, órdenes de aprehensión cumplidas e impunidad, es decir, número de sentenciados sobre número de denuncias (en este caso se obtuvo el promedio de la impunidad general con la impunidad en el delito de homicidio).

AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO POR CADA 100,000 HABITANTES

Con esta variable se busca aproximar la cobertura de los servicios de procuración de justicia y los recursos *per capita* canalizados a ellos. Otra variable que suele utilizarse es el número de fiscales por cada 100,000 habitantes; sin embargo, en ésta la información disponible para los estados incluye a los ministerios públicos adscritos a juzgados civiles y familiares, así como los comisionados a órganos de control interno de las procuradurías.[7] Por ello se optó por tomar la variable de agencias por cada 100,000 habitantes para ponderar la cantidad de recursos disponibles para la atención de las demandas ciudadanas.[8]

Una de las principales causas de reclamos de los procuradores de justicia son los pocos recursos de que disponen, lo que se refleja en rezagos, malos servicios y altos costos para las víctimas y los denunciantes. El ex subprocurador de justicia del Distrito Federal y actual presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, José Elías Apis, reconoció que "la procuraduría no tiene capacidad para investigar todas las denuncias que se presentan [...] sólo puede investigar 8% de los delitos".[9]

La cantidad de agencias del ministerio público disponibles que atienden a la ciudadanía anticipa la capacidad de las procuradurías para recibir, investigar y, en su caso, plantear los casos durante el proceso penal.

El número de agencias por cada 100,000 habitantes es heterogénea, va desde Baja California Sur con 7.72 hasta el Estado de México con 0.67. En todo el país existían 2,305 agencias del ministerio público del ámbito local (también llamado fuero común) en 1999, lo que significa que había en promedio en el país entre 2.4 y 2.53 por cada 100,000 habitantes, según se tomen las proyecciones de población para 1999 o los resultados definitivos del conteo de población de 1995, respectivamente.

No existe un número ideal de agencias u oficinas de fiscal respecto al número de habitantes, pues deben estudiarse en particular las condiciones específicas de cada sociedad, considerando condiciones de equidad (distribución territorial y accesibilidad de las dependencias) y eficiencia (productividad, personal y distribución del tra-

NO EXISTE UN NÚMERO IDEAL DE AGENCIAS U OFICINAS DE FISCAL RESPECTO AL NÚMERO DE HABITANTES, DEBEN ESTUDIARSE EN PARTICULAR LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS DE CADA SOCIEDAD

bajo en las agencias).[10] Entre más oficinas existan habrá mayor capacidad instalada para atender la demanda de servicios de los usuarios; sin embargo, la equidad y eficiencia del uso de los recursos deberán evaluarse con otras variables, como las que se presentan adelante, para tener una visión más completa del desempeño institucional.

Es útil considerar algunas estadísticas comparadas. El promedio de fiscalías en países de Europa y Norteamérica es de cinco por cada 100,000 habitantes, el doble que en México. Esto indica que los recursos y la estructura con que se cuenta en el país son escasos. Es inquietante si tomamos en consideración que en Holanda o Estados Unidos las fiscalías tienen filtros para que los asuntos lleguen hasta la instancia de investigación criminal, ya que en esas naciones existe una amplia gama de conductas cuasipenales o infracciones administrativas en las que puede intervenir la policía, que sólo canaliza a las fiscalías los asuntos propiamente delictivos. En cambio en nuestro país todos los hechos presuntamente delictivos son reportados al ministerio público, quien debe evaluar y determinar cada averiguación.[11]

EFECTIVIDAD DE LAS PROCURADURÍAS

Sin duda la más relevante de las actividades encomendadas a las procuradurías, en lo que respecta a la justicia penal, es la investigación de los hechos probablemente delictivos que se hacen de su conocimiento. El indicador que nos refiere los casos que debe investigar el ministerio público es el número de denuncias. Una vez iniciada la averiguación previa, o investigación de los hechos denunciados, el ministerio público debe determinar si hay elementos para considerar esa conducta como un delito o para concluir que no existe tal.

Ésta es una variable de proceso que se ha podido integrar con base en los reportes anuales de las procuradurías de justicia y los juzgados penales de los estados, así como a través de la obtención de información mediante estimadores desarrollados con esa información, lo mismo que con el acceso a información desagregada de cinco estados.[12] Esta variable es una aportación del estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), ya que por lo general, a falta de análisis desagregado, se suele tomar en cuenta como averiguaciones resueltas aquellas que llegan al poder judicial, es decir, sólo las consignadas. Sin embargo, en este análisis no sólo se reconoce que no toda averiguación debe terminar con la detención y señalamiento ante el juez de los presuntos responsables sino que hay muchas más modalidades por las que una averiguación puede concluir satisfactoria o, al menos, legítimamente.

El diagrama que ilustra la atención a las averiguaciones previas vigentes durante 1999, puede resultar muy útil para describir el "flujo" de una investigación realizada por las procuradurías de justicia (véase la gráfica en la página siguiente).[13]

Durante 1999 las 32 procuradurías de justicia de los estados y el Distrito Federal iniciaron, con base en denuncias recibidas, 1'358,750 averiguaciones previas y tenían pendientes del año anterior 918,854.[14] Existían 2'277,604 averiguaciones vigentes iniciadas durante 1998 y 1999 en las agencias del ministerio público de las jurisdicciones estatales. De ellas, 61.7% recibió algún trámite, en tanto que el resto quedó pendiente.[15] De las tramitadas poco más de la mitad concluyeron (34.3% del total), en tanto que el resto (27.4%) fueron archivadas con las reservas de ley.[16] Hasta esta etapa sólo un poco más de una de cada tres averiguaciones se concluye. Sin embargo, no todas las formas de concluir una averiguación son legítimas o efectivas.

Un primer rubro por el que puede concluirse una averiguación previa es su consignación ante los juzgados, es decir, aquellos casos en los que el ministerio público determina que sí hay delito que perseguir y entrega al detenido a los jueces penales o, si no se capturó al presunto responsable, se solicita al poder judicial una orden de aprehensión para que la policía judicial proceda a la detención. Durante 1999, de acuerdo con cifras reportadas por los estados y publicadas en los anuarios estadísticos del INEGI, se consignó 11.3% de las averiguaciones, 3.2% con detenido y 8.1% sin él. No obstante, durante la investigación y la realización de trabajo de campo, así como por comentarios hechos a trabajos anteriores, se corroboró que las cifras de las procuradurías no incluían las capturas posteriores a la consignación ni los casos de presuntos responsables que habían recibido el beneficio de la libertad provisional bajo fianza durante la averiguación previa y seguían su proceso estando en libertad.

Por ello, con base en información de los 32 poderes judiciales y las cifras desagregadas disponibles para cinco entidades federativas, se estimó la proporción de averiguaciones consignadas sin detenido en las que se dio la captura o presentación del presunto responsable al proceso.[17] Hemos colocado la proporción estimada bajo el rubro "presentados" y se ha calculado que representa alrededor de 3.1% del total de las averiguaciones. En el resto (5% del total) la captura o presentación del presunto responsable quedó pendiente.

Otra forma en que una averiguación puede concluir es la declaratoria de incompetencia del ministerio público. La principal causa de que las procuradurías se declaren incompetentes es que se trate de asuntos de competencia federal (delitos contra

LA IMPUNIDAD EN CIFRAS

El índice de desempeño institucional del CIDAC es un promedio de las variables de estructura (agencias del ministerio por cada 100,000 habitantes), procedimiento (proporción de las averiguaciones previas concluidas) y de resultado (órdenes de aprehensión cumplidas e impunidad: número de sentenciados sobre número de denuncias).

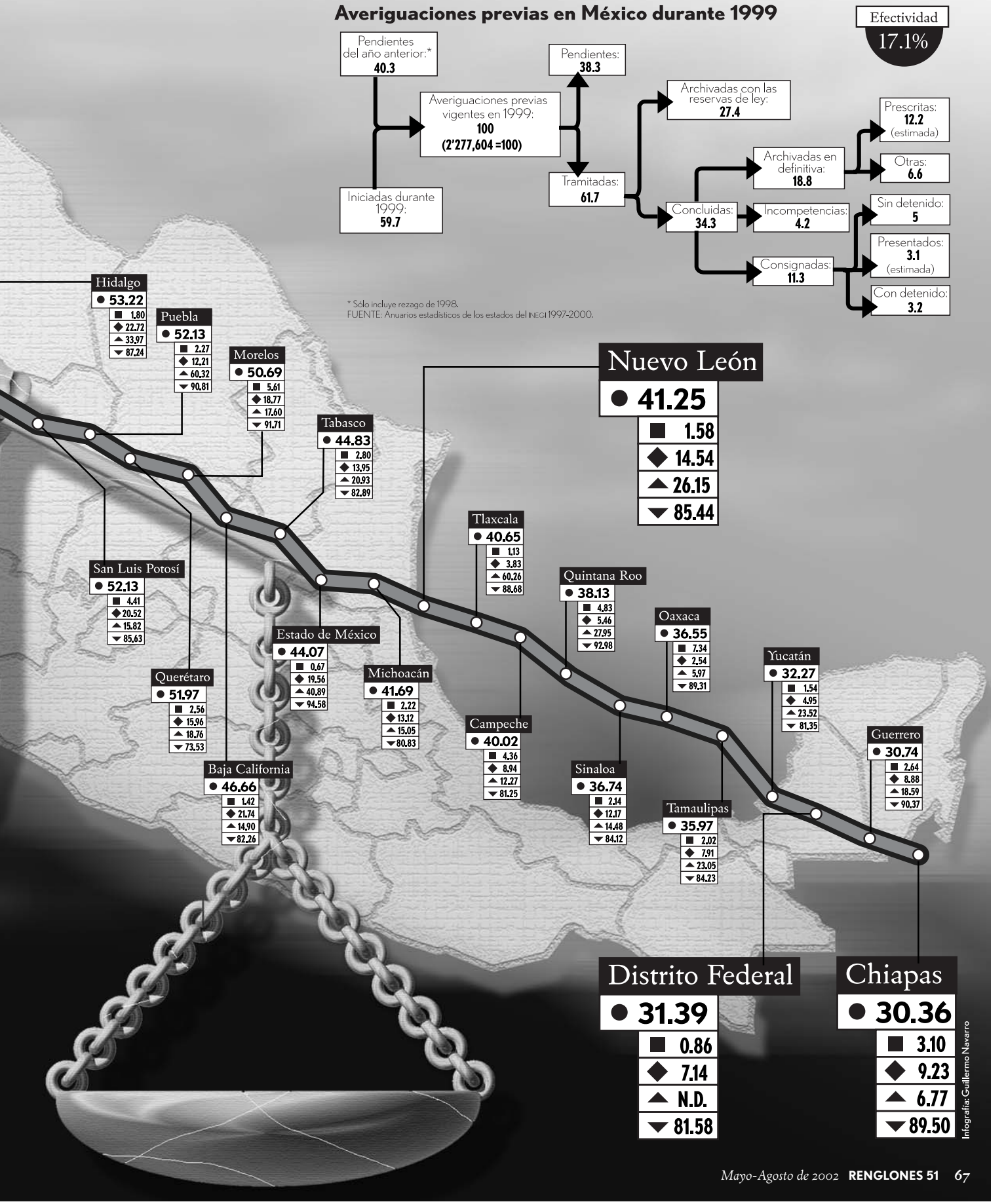
Cada variable se estandarizó con base 100. Por ejemplo, en el caso de desahogo de averiguaciones previas, a Hidalgo, que tuvo la mayor proporción con 22.7%, se le asignó el mayor valor de esa variable: 100, y sucesivamente, mediante una regla de tres, al resto de las entidades. Así se hizo para todas las variables y después se obtuvo el promedio de las cuatro, lo que dio el valor del índice que aquí se presenta.

Este índice, como promedio de proporciones, permite evaluar los estados conforme a la consistencia de las variables que presentan. Por ejemplo, aunque Nayarit aparece apenas por encima de la media en lo referente al desahogo de averiguaciones, sus buenos indicadores en el resto de las variables le permitió aparecer como primero.

FUENTE: elaboración propia con información de procuradurías estatales referida en los anuarios estadísticos del INEGI 1999, 2000; *Cuaderno de estadística judicial*, núm. 8 del INEGI, 2000, y Secretaría de Gobernación, 2000, base de datos del CIDAC.

N.D. Información no disponible. En los tres casos que no existen datos sobre esta variable, el índice es el promedio de las tres disponibles.





Infografía: Guillermo Navarro

la salud, portación de arma de fuego de uso reservado al ejército, daños contra bienes federales), motivo por el que los asuntos se turnan a la Procuraduría General de la República (PGR); otra causa es que el presunto responsable sea menor de edad, caso en el que la averiguación se cancela y se turna a los consejos tutelares para menores; también en ocasiones (sobre todo en zonas metropolitanas interestatales como la ciudad de México) en que, por el lugar donde se dieron los hechos delictivos, corresponda conocer a la procuraduría de justicia de otro estado.

Por último, una tercera forma de concluir una averiguación previa es al archivarla de manera definitiva, lo que implica que se termina cualquier posibilidad legal de reactivar esa investigación. Bajo esta denominación común coexisten, según la legislación de cada estado, alrededor de siete u ocho causas de archivo definitivo. Pueden ser investigaciones cerradas porque se ha determinado que no hay delito que perseguir (no ejercicio de la acción penal), muerte del inculpado, amnistía, perdón del ofendido (en delitos en los que la ley así lo admite, como en algunos delitos entre familiares), o que una ley posterior deje de considerar la conducta atribuida al procesado o reo como delito, y la prescripción (que por el paso del tiempo se extinga la acción penal).[18] Algunas procuradurías, como la de Nuevo León, hacen referencia a casos que se han resuelto (y archivado definitivamente) por convenios o "desistimientos"; otras procuradurías (Chihuahua) hacen referencia a "conciliaciones".

Pero en esta descripción del flujo de averiguaciones previas en México, ¿cuál puede ser el criterio para determinar la efectividad de las procuradurías en el desahogo de los expedientes?, ¿en cuáles categorías podemos considerar que las investigaciones han satisfecho las expectativas sociales de la procuración de justicia?, ¿será el porcentaje de expedientes que concluyen con alguien en la cárcel, o bien las averiguaciones que recibieron algún trámite o las concluidas?

Proponemos tomar como indicador de efectividad aquellos casos en que la procuraduría haya concluido la investigación y agotado su intervención en la satisfacción de la expectativa ciudadana y legal de justicia. Estarían en esta categoría de conclusión efectiva de las averiguaciones las siguientes determinaciones del ministerio público:

- Consignar la averiguación, poniendo a disposición de los tribunales al presunto responsable (consignados y presentados).
- Considerar que el asunto no corresponde a su competencia.
- Aquellos casos en los que se determine que no hay delito que perseguir o en los que, a pesar de que quizá sí lo haya, la ley permite que (por perdón de la víctima o cambio en la legislación, entre otros) pueda dejarse de acusar al posible responsable ante los tribunales y se archive definitivamente la averiguación.

Las averiguaciones consignadas sin detenido no se considerarían concluidas, pues las procuradurías no terminan aún su cometido, ya que está pendiente el cumplimiento de las órdenes de aprehensión respectivas. En cuanto a las averiguaciones archivadas definitivamente, sólo la prescripción no se considera como una forma efectiva de terminar y archivar una averiguación, ya que estos expedientes van al archivo porque durante el tiempo considerado pertinente por la ley las procuradurías no fueron capaces de concluir la investigación de los hechos ni de capturar al presunto responsable.[19] Se trata de una expectativa de justicia que muere por negligencia o incapacidad de la autoridad para determinar si hay delito que perseguir o no y, en su caso, aprehender al presunto responsable.

De esta forma, la efectividad de las procuradurías de justicia de los estados de 17.1% se compone de la suma de: archivo definitivo excluyendo la prescripción (6.6%), incompetencias (4.2%), consignados presentados (3.1%) y consignados con detenido (3.2%). Para el análisis comparado entre los estados se toma este criterio, con excepción de los consignados "presentados" a las autoridades judiciales, pues aún no se aplica el estimador a todas las entidades. Sin considerar esta variable, la efectividad promedio es de 14% (17.1-3.1%), como señala el gráfico.

Este indicador de efectividad promedio de 17.1% en el desahogo de averiguaciones previas durante 1999 es bajo si se le compara con la efectividad de entre 45% y 55% de algunos países europeos.[20] En Alemania toda investigación abierta debe concluir necesariamente señalando si se cuenta con evidencia suficiente para procesar (43.8%) o no (56.2%), es decir, no existen investigaciones pendientes de conclusión.[21] En Japón los indicadores de efectividad llegan a 60%.[22] Otros países que disponen de información más desagregada pueden evaluar la capacidad de sus agencias investigadoras por clase de delito. Por ejemplo, durante 1990 en Finlandia 50% de los delitos contra la propiedad fueron esclarecidos, mientras que en los delitos violentos la proporción de esclarecimiento asciende a 84%.[23]

CUMPLIMIENTO DE ÓRDENES DE APREHENSIÓN

Su inclusión pretende analizar el accionar de una de las dependencias de las procuradurías de justicia más importantes en el combate a la impunidad. Cuando se determina que se ha cometido un delito y se identifica al presunto responsable, un paso fundamental es lograr la eficacia de esa investigación, al

LA IMPUNIDAD GENERAL PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE EUROPA Y NORTEAMÉRICA ES DE 85%, AUNQUE HAY MUCHA VARIANZA; EN MÉXICO FUE DE 89.2%

capturar y poner a disposición del juzgador a la persona señalada como presunta responsable, tarea de la policía judicial.

En México las policías judiciales cumplen en promedio una de cada cuatro órdenes de aprehensión otorgadas por el poder judicial a los ministerios públicos. De nuevo se puede apreciar entre los estados una gran heterogeneidad en esta variable, pues existen grandes diferencias entre aquellos con mayor proporción de capturas realizadas (Puebla y Tlaxcala con 60.3%) y los de menores indicadores en esta materia (Chiapas y Oaxaca con 6.8 y 6%, respectivamente).[24]

Debido a las distintas modalidades de procedimientos penales de diversos países, no existe información confiable para realizar comparaciones sobre la efectividad de las fiscalías, y en particular de las policías en la captura de presuntos responsables. La comparación más cercana, pero con gran varianza entre sistemas penales y formas de reporte, puede ser la de personas procesadas por cada 100,000 habitantes. Los poderes judiciales locales de México reportan 1,612 presuntos responsables por cada 100,000 habitantes. Las cifras que el CIDAC ha logrado reunir (en su mayoría de la base de datos del Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen) tienen gran varianza y deben tomarse con cautela como un referente. Estonia es el país que reporta mayor proporción de procesados (6,214 por cada 100,000 habitantes, es decir más de 0.6% de la población involucrada en alguna investigación), Inglaterra 3,750, Holanda 1,520, Alemania 1,150, Rusia 625; hasta Armenia con 171 y Azerbaiján con 167. Datos comparados en América Latina señalan, por ejemplo, que en Argentina la probabilidad de arresto es de 40%.[25]

IMPUNIDAD

Esta variable tiene muchas alternativas para ser ponderada, de acuerdo con la información disponible y la concepción teórica que respalde los estudios. Algunos emplean el número de sentenciados dividido entre el número total de delitos (los denunciados más los no reportados, que se detectan mediante encuestas de victimización). Sin embargo, la medida más usada para hacer comparaciones internacionales es la división del número de condenados entre el de delitos reportados.

Ésta es una medida burda de la impunidad pues, como se ha hecho referencia, no todos los hechos reportados e investigados concluyen con la determinación de que existe un delito que perseguir. De hecho, como se señaló al describir el desahogo de las averiguaciones, 10.8% (6.6% de causas legítimas de archivo definitivo y 4.2% de incompetencias) concluyen por formas distintas de la consignación, es decir, no llevan a un proceso penal, por lo que no puede haber sentenciados en esos casos, sin que por ello se considere que ese porcentaje corresponde a los que quedan sin castigo. Con el efecto contrario (el de subestimar la impunidad) siempre habrá más individuos involucrados en un asunto penal que expedientes debido a que de una sola denuncia se puede derivar la aprehensión y el procesamiento de más de una persona. En Jalisco, donde se nos permitió el acceso a información desagregada, la proporción durante 1999 fue de 1.4 individuos por cada expediente.[26]

Sin embargo, para efectos de comparación con otros países de los que no existe información desagregada sobre la investigación, así como por el hecho de que los diversos sistemas legales establecen etapas e instancias distintas de atención, desahogo y procesamiento, el indicador de sentenciados sobre asuntos ingresados es una medida aproximativa solvente que permite hacer la comparación con otros sistemas de justicia criminal.[27]

Para realizar un análisis más detallado de esta variable separamos la impunidad de todos los delitos, excepto homicidio, y la comparamos con la impunidad para éste. Estudiar por separado la impunidad del homicidio es de gran importancia al menos por dos factores: es el que menor "cifra negra" tiene, es decir, la gran mayoría de estos ilícitos son registrados porque las autoridades de salud y del servicio médico forense deben dar aviso a la autoridad del levantamiento de un cadáver y tiene que iniciarse la averiguación correspondiente; debido al fuerte impacto social de este delito, las procuradurías de justicia suelen destinar más recursos a la atención e investigación de estos ilícitos, por lo que el análisis desagregado de la variable puede permitir un mejor diagnóstico.

De acuerdo con este criterio, en México la impunidad promedio para todos los delitos, exceptuando el homicidio, en 1999, fue de 93%, es decir, sólo 7% de los delitos denunciados concluyó con una sentencia condenatoria; en tanto que la impunidad para el delito de homicidio fue de 85.4% en el mismo periodo. Para el índice que se presentó en la gráfica, se consideró como impunidad el promedio de ambos indicadores: 89.2%.

La impunidad general promedio de los países de Europa y Norteamérica es de 85%, aunque, como en la mayoría de los indicadores señalados, existe mucha varianza, desde una impunidad de 37.5% en Azerbaiján o 60.6% de Bielorrusia, hasta de 95% en Portugal e Irlanda del Norte, pasando por países más cercanos al promedio como Escocia (90.3%), Austria (86.6%), Dinamarca (86.4%), Finlandia (80.4%), Italia (79.1%), Inglaterra (77.4%) o Grecia (74%).[28] En América Latina la impunidad presenta niveles muy elevados, como lo ilustran los casos de

México y Argentina (97.4% en 1996 y 98.7% en 1998).[29] Por lo que se refiere a la impunidad en materia de homicidios, no contamos con suficiente información comparada.[30]

ÍNDICE DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Los indicadores son apenas una aproximación a la compleja realidad de los desafíos y la capacidad de respuesta institucional frente a la delincuencia, que debe complementarse con estudios particulares y detallados de las diversas aristas de la seguridad ciudadana y la justicia penal.

Las cuatro variables descritas no han sido seleccionadas al azar, corresponden a un esfuerzo por elaborar un indicador integral que sirva para comparar y dar seguimiento a lo largo del tiempo y entre las diversas regiones del país al desempeño de las instituciones encargadas de la procuración de justicia.[31] Es integral porque se incorporan en el análisis variables tanto de estructura como de procesos y resultados. Se han incorporado las más confiables y adecuadas para la clase de análisis que se propone y todas se han ponderado por igual.[32]

El índice de desempeño institucional es un promedio de las cuatro variables. Cada una de ellas se estandarizó con base 100. Por ejemplo, en el caso de desahogo de averiguaciones previas, a Hidalgo, que tuvo la mayor proporción de desahogo con 22.7%, se le asignó el mayor valor de esa variable: 100, y sucesivamente, mediante una regla de tres, al resto de las entidades. Así se hizo para todas las variables y después se obtuvo el promedio de las cuatro, lo que dio el valor del índice que aquí se presenta.[33]

Este índice, como promedio de proporciones, permite evaluar los estados conforme a la consistencia de las variables que presentan. Por ejemplo, aunque Nayarit aparece apenas por encima de la media en lo referente al desahogo de averigua-

NOTAS

1. Cifras del consejero de Seguridad Nacional, así como del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con información de las procuradurías de justicia locales.

2. En 1998 la Secretaría de Gobernación señaló que 90% de los delitos quedaban sin castigo (*Reforma*, México, 24 de abril de 1998, primera plana). Entre 1996 y 2000 el estudio del CIDAC "Crimen, justicia y derechos humanos en México" divulgó que en nuestro país la impunidad promedio era de 96%.

3. En un estudio más amplio que elaboran Beatriz Magaloni y el autor se presenta un índice de incidencia delictiva que, al ser comparado con este índice de desempeño institucional, genera el índice de seguridad ciudadana del CIDAC. Ahí también se presenta la metodología utilizada, en la que se tomaron dos providencias fundamentales: se diversificaron las fuentes de información, y se construyó el índice de una base de datos que incluye la información más confiable entre las cifras disponibles, que considera variables de resultados, estructura y procedimientos del fenómeno delictivo, así como de las organizaciones encargadas de la procuración de justicia penal.

4. Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norma Loayza (eds.) *Crimen y violencia en América Latina,* Banco Mundial/Alfaomega, Bogotá, 2001, pp.167-196.

5. Representativo de este movimiento es el artículo de Becker, Gary. "Crime and punishment: an economic approach", en *Journal of Political Economy,* vol.76, núm.3, 1968, pp.169-217.

6. Esta expresión de inercia delictiva (*criminal inertia*), considerada con la tendencia de las variables delictivas a persistir aun cuando se han controlado otras variables, es referida por Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norma Loayza. *What causes violent crime?,* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region-Banco Mundial, marzo de 1998, p.2.

7. En México, con las restricciones referidas, existen en promedio 5.17 ministerios públicos por cada 100,000 habitantes. El promedio de la base de datos del Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen es de nueve fiscales por cada 100,000 habitantes.

8. Otra opción para aproximar los recursos destinados a la justicia penal podría ser el presupuesto de las procuradurías por cada 100,000 habitantes; sin embargo, la información disponible es muy heterogénea y en muchos casos no está desagregada.

9. Monge, Raúl. "Desarticulada y corrompida, la procuraduría de justicia es un mero apéndice de Gobernación y el DDF: Romero Apis", en *Proceso,* núm.1096, México, 2 de noviembre de 1997.

10. De hecho Rafael Ruiz Harrel ha mostrado cómo, a pesar de que el Distrito Federal tiene una gran cantidad de policías, su productividad es muy inferior a las policías de otras ciudades. Por cada 100 arrestos en el Distrito Federal existen 1,295 policías, en tanto que en Washington para el mismo número de arrestos hay 14 policías, 18 en Londres y 35 en Madrid (*cfr.* Ruiz Harrell, Rafael. "El saldo de la impunidad", en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia,* vol.1, núm.2, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, febrero de 1996, pp.77-98).

11. Un tema fundamental de un diagnóstico sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal es el de la "cifra negra", es decir, la proporción de delitos cometidos que no son reportados a las autoridades. La extensión de este artículo no nos permite abordarlo con más detalle. Basta decir que de la información sobre delitos no denunciados que ha reunido el CIDAC para 42 países, en México es en el que menos se reportan los ilícitos (sólo se denuncia 12%), y el de mayor proporción de reportes es Suecia (60%).

12. Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Coahuila y Nuevo León.

13. Se considera sólo el rezago correspondiente del año previo, para ilustrar más claramente la capacidad de atención de las procuradurías en el mediano plazo. En las agencias del ministerio público existen averiguaciones legalmente vigentes con antigüedad de tres años o más.

14. La mayoría de las procuradurías desconoce o reduce sus rezagos; 25 de las 32 reportaron en 1999 tener pendientes del año anterior menos averiguaciones de las que, de acuerdo con sus propios informes, quedaron sin determinarse.

15. Del resto no se señala qué ocurrió con ellas y en una proporción significativa (casi 500,000 de las 870,000 pendientes) obedecen al rezago del año anterior omitido o repudiado por las procuradurías.

16. Se archivan con este carácter aquellas averiguaciones en las que el ministerio público no tiene elementos suficientes para cumplir su misión: determinar si existe —y en este caso identificar al presunto responsable— o no un delito que perseguir, por lo que se archiva en tanto surgen nuevos elementos o evidencias que lleven a determinar si hay un delito o no.

17. En la estimación se utilizaron las variables "presuntos responsables" reportados por los poderes judiciales (no podía haber más consignados que presuntos responsables), "cumplimiento de órdenes de aprehensión" reportadas por las policías judiciales, así como el número promedio de presuntos responsables derivado de las averiguaciones previas consignadas.

18. La prescripción es una sanción procesal que contempla la ley para castigar la inactividad de las procuradurías y brindar seguridad jurídica a los ciudadanos sujetos a una investigación penal.

ciones, sus buenos indicadores en el resto de las variables le permitió aparecer como primero.

Ya que las variables se presentan en términos que permiten comparar entre sí a las entidades federativas, el índice de desempeño institucional también puede ser empleado para comparar de manera indirecta o aproximada a las entidades entre sí. Por ejemplo, podría decirse que la efectividad o capacidad de respuesta promedio de las instituciones de procuración de justicia de Durango (índice 60.39) es el doble que la de Chiapas (índice 30.36, casi la mitad).

Una parte del desempeño insuficiente de las procuradurías tiene mucho que ver con el diseño institucional de la procuración de justicia que hace de la averiguación previa (donde queda varado 83% de las expectativas ciudadanas de justicia)[34] un procedimiento en el que la discrecionalidad, preeminencia y dificultad de monitoreo de la actuación del ministerio público redundan en el desahogo poco transparente y supervisable de las investigaciones.[35] Además de este "arbitrio invulnerable", la ineficiente organización del trabajo en las agencias del ministerio público y la insuficiencia de recursos condenan al abandono y la prescripción a casi cuatro de cada cinco averiguaciones previas. Tanto las excesivas atribuciones de las procuradurías como sus ineficiencias e insuficiencias repercuten en la sistemática violación de derechos de indiciados o procesados y víctimas del delito.

En resumen, el pobre desempeño de nuestras procuradurías evidencia que se requiere una profunda revisión del diseño institucional y organizacional de la procuración de justicia en México, pues con el actual estado de nuestras instituciones las inercias delictivas que flagelan a la sociedad podrían perpetuarse para envolver a los mexicanos en una espiral de violencia e impunidad. ■

19. Cabe señalar que los términos de prescripción no son reducidos. El Código Penal para el Distrito Federal señala en su artículo 105: "La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años". El término medio aritmético es la suma de la pena menor más la mayor, dividida entre dos.

20. En la escasa información comparada existente en Latinoamérica para este rubro podemos señalar que en la ciudad de Lima la proporción de resolución de denuncias sobre delitos es de 35.93%. (*cfr. Violencia criminal: estudio en las ciudades de América Latina, el caso de Perú*, informe final, Instituto Apoyo/Banco Mundial, Washington, 1999).

21. Información de 1990. En este caso podría hablarse de una alta efectividad toda vez que siempre se da respuesta a la expectativa ciudadana de justicia, y cuando el denunciante o los afectados consideran que se evaluó mal el caso, puede impugnarse la absolución. También véase Fionda, Julia. *Public prosecutors and discretion: a comparative study*, Claredon Press, Oxford/Nueva York, 1995, aunque, como se ha precisado, en países como Alemania existe un filtro previo a la procuración de justicia, lo que permite evaluar la evidencia disponible antes de comenzar una investigación.

22. Según Rafael Ruiz Harrel, en su intervención sobre pena de muerte realizada en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México, en abril de 2000.

23. Joutsen, Matti, Raimo Latí y Pasi Pölönen. *Criminal justice systems in Europe and North America: Finland*, Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen, Helsinki, 2001, p.45. En Finlandia se dispone de indicadores desagregados desde los años cincuenta.

24. En el análisis de esta variable no se incluye a Nayarit, Sonora y el Distrito Federal en virtud de que no reportaron esa variable para 1999. En el Distrito Federal desde 1997 se reporta de manera agregada el cumplimiento de órdenes de comparecencia, presentación, aprehensión y reaprehensión. En 1996, última vez que se informó de manera desagregada, en la capital se cumplía 24% de las órdenes de aprehensión. Nayarit y Sonora informaron por última vez esta variable en 1997, con una proporción de cumplimiento de 38.6% y 35.7%, respectivamente.

25. Dammert, Lucía. *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina*, (Políticas Sociales, 43), Naciones Unidas/CEPAL/División de Desarrollo Social-ECLAC, Santiago de Chile, noviembre de 2000. Esta autora refiere como probabilidad de arresto a la proporción de aprehendidos respecto del total de delitos; aplicando ese cálculo a México (155,120 presuntos responsables respecto de 1.4 millones de denuncias) se tendría como probabilidad de arresto: 11.1%.

26. Dirección de Archivo, Estadística, Ediciones y Boletín Judicial del Consejo General del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

27. No obstante hay que tener cautela y no generalizar la comparación de este indicador como un contraste definitivo para todo el sistema de justicia criminal, en virtud de que algunos países no consideran a todos los reportes registrados como denuncias, además de que en algunos existen instancias previas de conciliación y negociación que hacen que no todos los casos lleguen a sentencia.

28. Kangaspunta, Kristiina, Matti Joutsen y Natalla Ollus (eds.) *Crime and criminal justice in Europe and North America*, Instituto Europeo para la Prevención y el Control del Crimen, Helsinki, 1998, pp. 89-93.

29. Con base en información de Dammert, Lucía. *Op. cit.*

30. Puede realizarse una comparación indirecta o aproximada con el caso de países como Finlandia, en el que la proporción de responsables condenados respecto del número de delitos violentos (entre los que está el homicidio) registrados es de alrededor de 62% (con base en Kangaspunta, Kristiina, Matti Joutsen y Natalla Ollus (eds.) *Op. cit*, y Joutsen, Matti, Raimo Latí y Pasi Pölönen. *Op. cit.*), es decir, una impunidad de 38%, en tanto que el promedio en México para homicidio es de 85.4%.

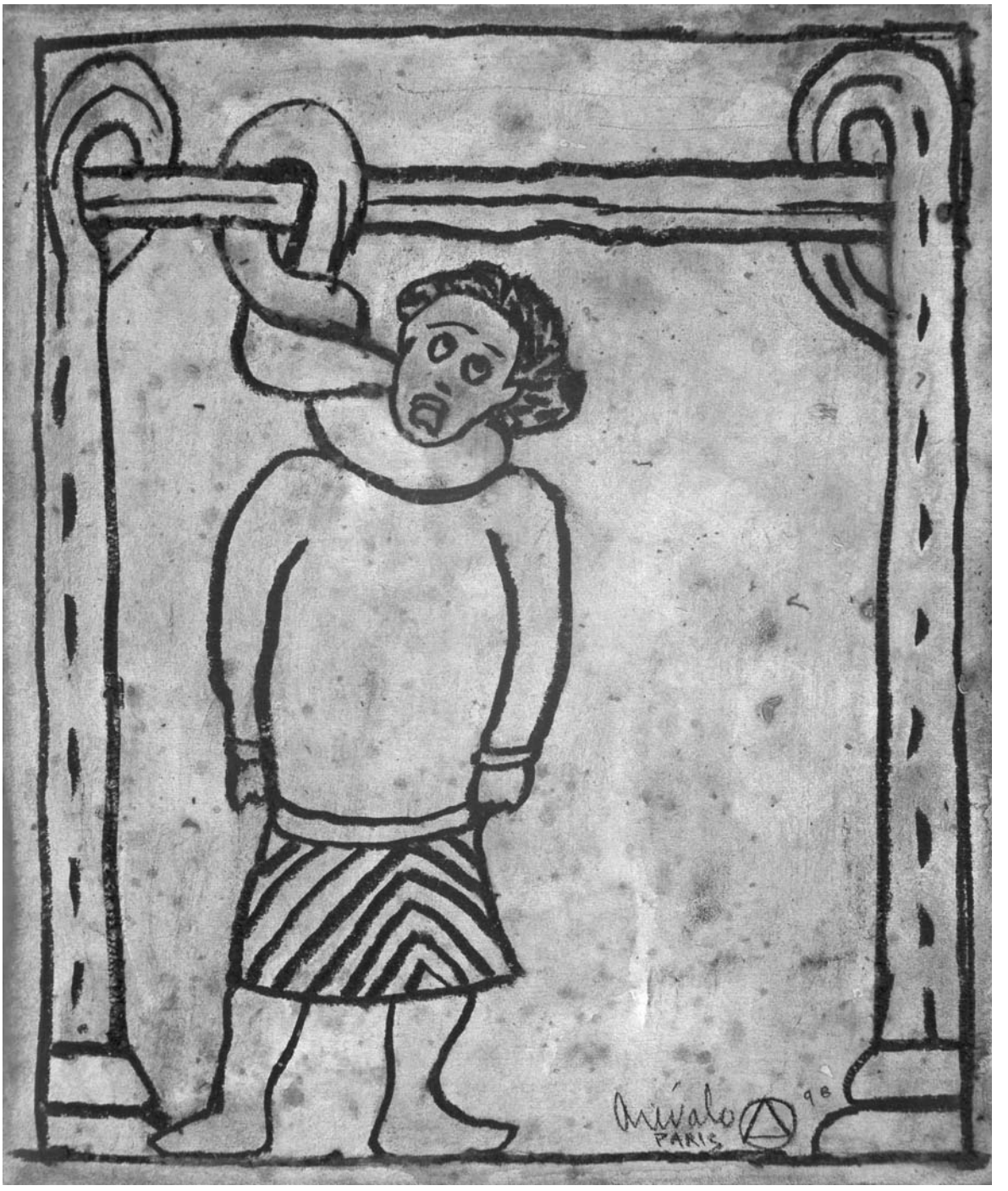
31. De las 170 variables para cada estado y año que reúne la base de datos del CIDAC, 15 resultaban útiles de acuerdo con los diversos modelos de evaluación y construcción de indicadores para las organizaciones de justicia penal, por lo tanto se ponderó su confiabilidad y su consistencia.

32. Algunos indicadores privilegian —de ellas de acuerdo con el modelo teórico en que se basen— una o más variables o bien incorporando un mismo factor.

33. Para la variable impunidad se promedió la proporción de condena general y la de homicidio, y con base en ese promedio se realizó la estandarización con base 100.

34. Como se vio sólo 17.1% de las averiguaciones son concluidas efectivamente.

35. Capítulos 3 y 4 de Zepeda Lecuona, Guillermo. *La procuración de justicia penal en México*, Miguel Ángel Porrúa/CIDAC, México, en prensa, www.cidac.org



MAL EMPIEZA LA SEMANA PARA EL QUE AHORCAN EN LUNES. MIXTA/PAPEL, 65 x 50 cm, *París, 1998*