

Capítulo I. Un México inseguro

1.1 Antecedentes

México es un país que a lo largo de los años se ha caracterizado por una falta de armonía entre su gobierno, sus leyes y su realidad. Esto se origina desde la colonia. En la ineficiencia de la burocracia española y las diferencias entre el marco legal y la aplicación de criterios administrativos. Parte de los problemas se atribuían a la distancia entre la metrópoli y sus colonias. Así como la distancia entre la ciudad de México, capital de la Nueva España, y los remotos asentamientos como Yucatán, Chiapas y lo que hoy es el sureste de Estados Unidos de Norteamérica². En consecuencia no había una verdadera conexión entre las leyes y la vida real. Se expedían las leyes para obedecerse pero no para cumplirse³. Los castigos, controles y obstáculos que se aplicaban eran sumamente débiles. Es por esto que en México el respeto a la ley no es una prioridad. En algunos casos se ve a la ley como un obstáculo para el progreso. Hay una frase muy famosa que refleja esta creencia: *el que no tranza no avanza*. Refiriéndose a que la única posibilidad de mejorar el nivel económico individual y nacional es pasando por encima de las leyes. Por lo tanto en la cultura mexicana no es una primacía la obediencia a las leyes e instituciones que las representan. Asuntos como la corrupción de las mismas ha incrementado éste problema.

Después, México se liberó del yugo colonial y se convirtió en una nación independiente. Pasó por varios intentos de gobierno, unos federalistas y otros

² Bamford Parkes, Henry. *A History of Mexico*. Boston : Houghton Mufflin. 1996. p. 87

³ Suárez-Mier, José Manuel. *Políticas públicas para aprovechar la globalización: seguridad jurídica. Aquelarre económico*. México. 2004. p.16

centralistas. Entre los centralistas están las 7 Leyes Constitucionales de 1835 – 1836 y las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843. Entre los federalistas están el Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Acta constitutiva y de Reformas de 1847 y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857⁴. Todos estos intentos terminaron con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Ésta constitución era una copia de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, una nación completamente diferente, formada por trece colonias independientes. Se creó un sistema inexistente hasta entonces, la federación. Cada colonia cedía parte de su soberanía a un poder federal para que las representara y expidiera ciertas leyes generales. Por el otro lado México venía de una realidad totalmente distinta. Siempre había sido una dictadura centralista. El poder continuamente había emanado de una sola figura. Esto acarreó muchos conflictos internos.

La constitución de 1917 era una mala mezcla entre las leyes liberales de 1857 y las ideas socialistas que estaban en boga en el siglo XX. Con una noción de justicia social en la que el Estado provee y protege a las clases desvalidas. Asumía para sí una responsabilidad opuesta a la del árbitro imparcial del esquema liberal. Acentuando mucho más sus rasgos paternalistas. Se echaba a cuestras una tarea de manutención social⁵. Ofrecía el derecho a la educación y a la salud

⁴ Sordo Cedeño, Reynaldo. *El congreso en la primera república centralista*. México: El colegio de México y el ITAM. 1993. p. 141

⁵ Krauze, Enrique. *El estado mexicano : fuentes de su legitimidad*. *La historia cuenta*. México : Fábula Tusquets editores. 1998. p. 109.

pero ningún respaldo real para alcanzarlos.⁶ Hasta el reparto agrario terminó por funcionar como un elemento de control del Estado para los campesinos. Todo fungía a favor de incrementar el poder del gobierno y el dominio sobre los ciudadanos. Es ampliamente conocido que la Revolución Mexicana, no fue una revolución como tal. Fue una farsa donde el poder pasó de un grupo privilegiado a otro. Siendo los campesinos, la supuesta causa de la revolución, los más perjudicados.

Con lo que respecta a las leyes, éstas muestran una tendencia a cambiar constantemente. Se han experimentado largos períodos en los que ha reinado la arbitrariedad presidencial por encima de las leyes. Hasta el año 2000 se han realizado 440 enmiendas y adiciones, que otorgan prerrogativas crecientes al gobierno en detrimento de los individuos. Provocando una inestabilidad en el ámbito jurídico. Como explica José Manuel Suárez Mier "...el gobierno desempeña sus obligaciones esenciales, como la seguridad física de los ciudadanos y sus propiedades, en forma cada vez más ineficaz lo que hace que el *estado de derecho* pase a ser una cruel ficción"⁷. La permisividad en diversas épocas de crear, por medio de artificios, reglas no escritas acentúa éste problema. Operar al margen de la ley se convierte en parte reconocida y respetada del sistema, un sistema con su propia normatividad y su doble código⁸. Una cosa es la que dicta la constitución y sus leyes, y otra es la que se aplica.

⁶ Ibid. p. 16

⁷ Ibid. p. 17

⁸ Lommitz, Claudio. *Vicios públicos, virtudes privadas : la corrupción en México*. México : editorial Miguel Ángel Porrúa y CIESAS. 2000. p.29

El estado mexicano podía considerarse hasta el año 2000 como un sistema semiautoritario. A diferencia del autoritario, éste permitía un acceso mucho mayor al proceso de tomas de decisiones, los individuos que las tomaban cambiaban constantemente. Aún cuando estuviera controlado por continuas generaciones de dirigentes vinculados con sus predecesores⁹. Era sabido comúnmente que muchos presidentes obedecían las órdenes de aquellos presidentes que los habían puesto al mando. Asimismo todo era regido por un sólo partido, Partido Revolucionario Institucional (PRI) por lo que éste proceso era todavía más fácil. Ésta estructura llevó a una situación donde el estado era la fuerza todopoderosa de la sociedad. Esto provocó una centralización en el poder ejecutivo. Fenómeno conocido como presidencialismo¹⁰. La fuerza del presidente existe a expensas de un poder legislativo y un poder judicial inefectivos, igual que cualquier otra autoridad autónoma.

Después de la llegada al poder del Partido de Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox Quesada las cosas han ido cambiando en México. Por fin se terminó el reinado del PRI en el gobierno para dar paso a una mayor y más efectiva democracia. Se logró una alternancia en el poder que no se creía posible. Muchos de los ciudadanos mexicanos votaron más en contra del sistema existente que por el PAN en sí. Se permitió una mayor transparencia y una libertad de expresión que no existían. En la actualidad sí existe un contrapeso innegable entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se está aplicando eficazmente el sistema de pesos

⁹ Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México: siglo veintiuno editores, S.A. de C.V. 1997. p.23

¹⁰ González Llaca, Edmundo. El presidencialismo o la personalización del poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México: abril-junio de 1975. p.35

y contrapesos que caracteriza al modelo de gobierno federal. Para evitar así la concentración de poder en una sola persona. Terminar de una vez por todas con el presidencialismo en el país.

Obviamente estos cambios no han sido de la noche a la mañana y falta mucho por hacer. No se ha llegado al México que prometió Vicente Fox durante su campaña. Pero se han dado pasos importantes y los resultados son evidentes. La figura del presidente ya no es intocable. Debe de haber un consenso entre los diferentes partidos en el congreso junto con el presidente para tomar las decisiones más importantes. Los funcionarios públicos que nos representan tienen que poner en primer lugar el bienestar de México y no su lealtad al partido o sus intereses personales. Ese ha sido uno de los grandes obstáculos para que éste proceso de cambio se consuma de manera eficaz.

1.2 El ineficaz sistema de justicia en México

El incipiente sistema de seguridad nacional sobre seguridad pública tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional, que establece que el estado es el responsable de prestar este servicio.

Artículo 21. La seguridad pública es la función a cargo de la federación. El distrito federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La federación, el distrito federal, los estados y los municipios se coordinarán. En los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública¹¹.

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México : editorial Porrúa. 2000. p. 21

La seguridad pública no se limita a la prevención, incluye la persecución e investigación de los delitos cometidos. Es decir la prevención del delito, la procuración, administración y ejecución de sanciones que conlleva. El sistema judicial en México se puede dividir en cuatro etapas: prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y el sistema de ejecución de sanciones (prevención y readaptación social).

La prevención del delito se refiere a todas aquellas políticas, medidas y técnicas encaminadas a inhibir las transgresiones a la ley, como la vigilancia policial en lugares públicos, campañas contra el consumo de drogas, los retenes en las carreteras, campañas para fomentar una cultura de legalidad, los programas de atención a grupos vulnerables a cometer delitos o a ser víctimas. Se instrumenta desde el poder ejecutivo, mediante la Secretaría de Seguridad Pública, que se encarga de la prevención a nivel federal y también del control de la policía federal preventiva.

La procuración de justicia está a cargo de la Procuraduría General de la República y las Procuradurías de Justicia Estatales. Son parte del poder ejecutivo. Si ocurre un delito y se denuncia, se levanta una averiguación previa ante el Ministerio Público (MP). Se puede iniciar de dos maneras: con la denuncia o cuando alguien es detenido en flagrancia y presentado ante el MP de oficio. El MP ordena una investigación hecha por la policía judicial (policía investigadora) y peritos especializados que integran una investigación para ser presentada al juez.

La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial de la Federación. Está compuesto por tribunales, jueces y magistrados. Ellos llevan a cabo los procesos judiciales, en cuanto el MP les presenta una averiguación previa. Se encargan de determinar si existen suficientes argumentos que sustenten las acusaciones presentadas para girar órdenes de aprehensión. Si se decide aprehender al individuo el juez solicita una serie de pruebas, escucha los alegatos de ambas partes y decide si condena o absuelve al sospechoso. El acusado tiene derecho a apelar la decisión del juez y llevarlo a segunda instancia¹².

La ejecución de sanciones (sistema penitenciario) está a cargo del poder ejecutivo. El sistema de readaptación social es parte del sistema nacional de seguridad pública y es administrado por la Secretaría de Seguridad Pública. En México, las condenas tienen como finalidad resarcir el daño y readaptar al infractor. Los centros de readaptación social se organizan según la jurisdicción a la que están adscritos: el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERSO), para delitos federales; el Centro de Readaptación Social (CERSO) para delitos del fuero común; los consejos tutelares de menores y las cárceles municipales¹³.

La aplicación de la ley con respecto a la seguridad pública es muy ambigua. A pesar que el presupuesto destinado a la seguridad pública¹⁴ es muy alto no se

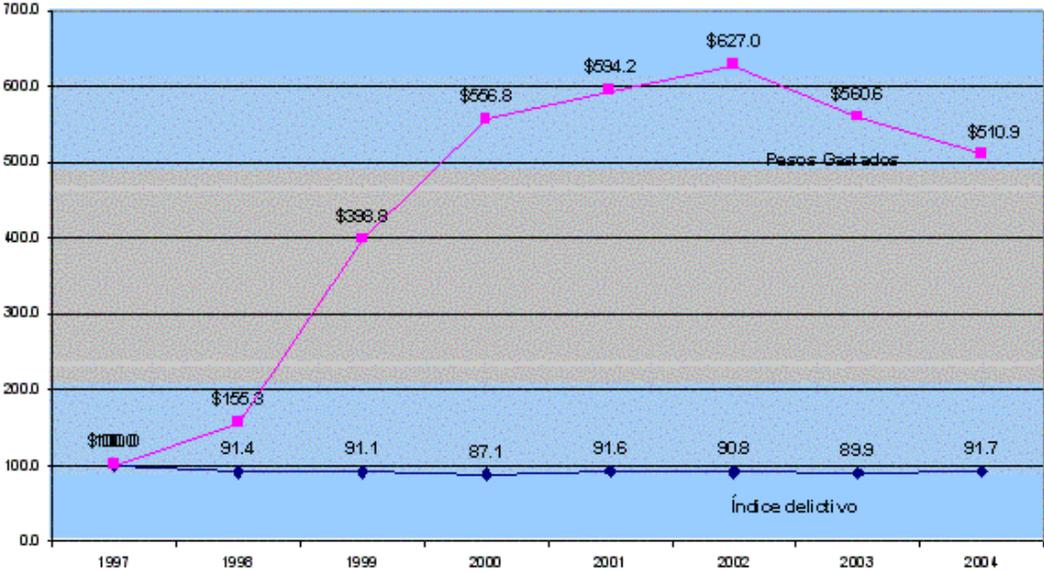
¹² Una instancia superior hasta llegar a los tribunales colegiados.

¹³ Reyes Tépac Marcial. Servicio de investigación y análisis de la División de Economía y Comercio. Cámara de Diputados. México : agosto 2004. p. 9

¹⁴ En 1999 se creó el Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) y en el 2001 la Secretaría para la Seguridad Pública, ambas encargadas de destinar el presupuesto. En 2001 el gasto en seguridad pública alcanzó su nivel más alto 11 mil millones de pesos, representando únicamente el 0.20% del PIB y no alcanzó el 1% del gasto neto total. Ibid. p. 19

reparte de forma equitativa. No existe una relación directa entre el gasto público y los índices delictivos. Aún cuando se tiende a gastar cada vez más en seguridad pública, la delincuencia no parece disminuir. En la siguiente gráfica se presenta la relación indirecta que existe entre el gasto público en seguridad y el crimen:

Gráfica 1. Gasto Público con respecto a la incidencia delictiva en México



Fuente: Autor desconocido I. Recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública y su relación con la incidencia delictiva. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI). En: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=540>

Los datos que refleja la gráfica fueron obtenidos en el IV informe de gobierno del presidente Vicente Fox. La línea rosa representa el gasto presupuestal destinado a la seguridad pública y la azul el índice delictivo. Lo que implica que no existe una relación directamente proporcional entre el presupuesto que se destina a combatir el crimen con respecto a la disminución del mismo. No se trata de aumentar la cifra en pesos al presupuesto para la seguridad pública, sino de hacer más eficaces las instituciones. Es imposible luchar contra la

delincuencia cuando se tienen obstáculos tan grandes como la corrupción e impunidad.

El ejemplo más claro es la policía. Cada municipio de los diversos estados tiene características diferentes. Los cuerpos policiales del país son desiguales; 335 municipios no tienen, 749 tienen máximo diez elementos, 77 tienen entre 1,000 y 5,000 elementos, 10 municipios tienen entre 5,000 y 13,100 elementos, el resto tiene entre 500 y 1,000 policías, según datos del Programa Nacional del Seguridad Pública 1995-2000¹⁵. Lo que puede ocasionar dos situaciones diferentes. Una donde el mayor número de policías represente una sensación mayor de seguridad. Otra donde el mismo número de policías creó cierta incertidumbre en la población, debido a que la policía está siempre ligada a la delincuencia y corrupción. La causa más grande porque los delitos en México no son denunciados a las autoridades es por la falta de credibilidad en ellas. Una persona se siente más segura aplicando la ley por su cuenta, que acudiendo a las autoridades.

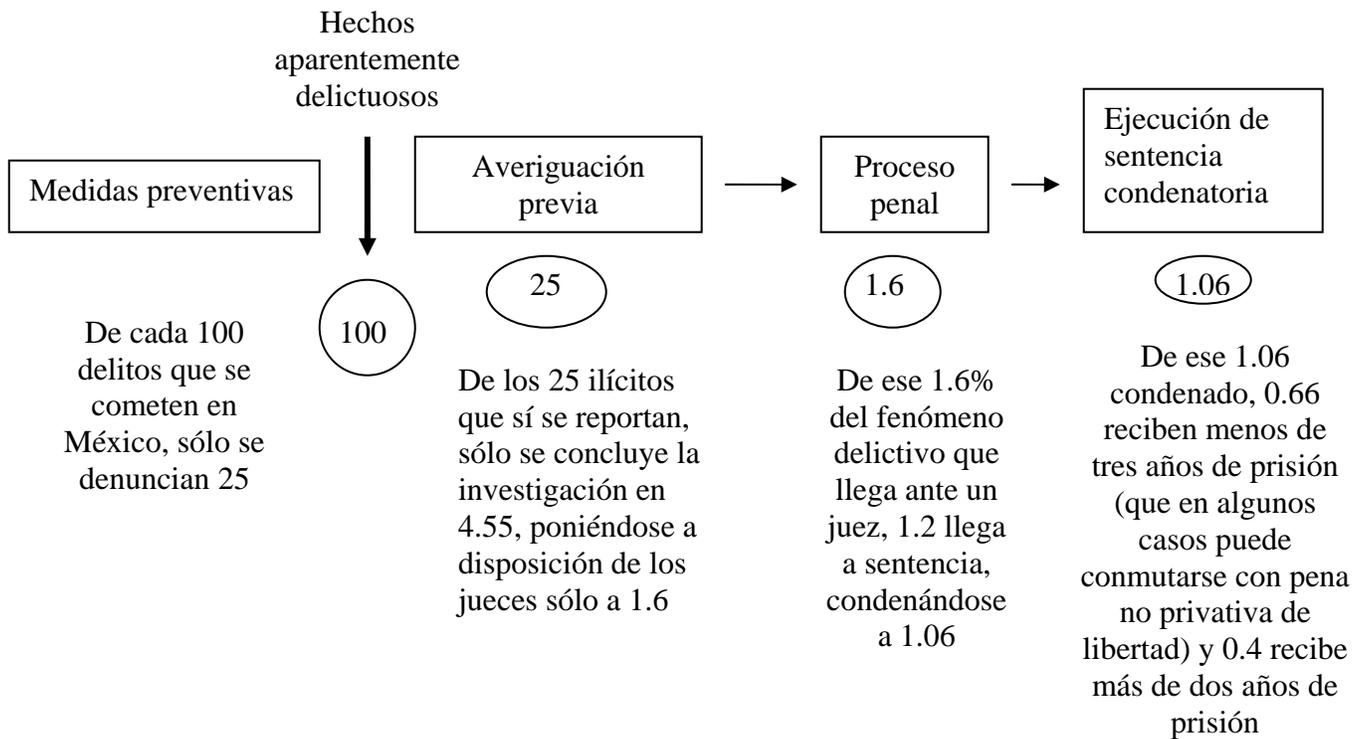
El MP y la averiguación previa representan el mayor problema. De cada 100 denuncias que se presentan en las procuradurías solo 6 llegan ante el juez. Cada agente del MP recibe un promedio de mil casos para investigar al año, más los expedientes rezagados de años anteriores. Es por esto que de cada cinco denuncias sólo en una se concluye la investigación. Para que un caso avance la víctima del delito debe llevar las pruebas hasta el escritorio del abrumado MP.

¹⁵ Peñalosa, Pedro José. *Notas graves y agudas de la seguridad pública*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales. 2003. p.25

Además si el agresor no es agarrado flagrante hay muy pocas posibilidades, por no decir nulas, de que sea detenido después¹⁶.

Mientras un delincuente sepa que las posibilidades de ser atrapado son nulas, el tamaño de la pena es irrelevante. El sistema penal en el país no funciona. Los delincuentes saben que pueden cometer incontables delitos sin ser detenidos. No existe un miedo de los delincuentes hacia las autoridades. Son muy pocos los que terminan en la cárcel. Para demostrarlo se presenta éste esquema:

Esquema 1. Flujo de casos en la procuración e impartición de justicia penal en México



Fuente: elaboración propia en base a datos del Autor desconocido II. El subsistema de seguridad ciudadana y justicia penal y la procuración de justicia. *Foro sobre la Seguridad pública en la nueva agenda urbana*. México: CIDAC. 9 de junio 2004. p.4

¹⁶ Zepeda, Guillermo. Diez años sin Seguridad Pública. *El economista*. México: 13 de julio 2004.

El número de denuncias descendió entre 1998 y 2000. Existen 44% más que las registradas al principios de los noventas: por cada 100, 000 habitantes, en 1991 se presentaron 996 denuncias, cifra que en el 2000 subió a 1434. El problema es que no es posible guiarse por el número de denuncias presentadas ante el MP porque la mayoría de los delitos en México no se denuncian¹⁷. Ésta situación representa un impedimento para el análisis real de la situación delictiva en el país.

Según el ICESI existe una lista negra de delitos no denunciados que alcanza el 75%. Sólo se registran uno de cada cuatro delitos. Debido a la falta de confianza en las autoridades encargadas. La encuesta reveló que un miembro del 14% de los hogares fue víctima de uno o más delitos en 2001. Se estima que uno de 3.1 millones de hogares sufrieron en ese año algún delito. En el Distrito Federal se calcula que un 39% de los hogares han sufrido delitos, 21% en Baja California y Morelos, y 20% en el estado de México. Se deduce que 42 millones de mexicanos fueron víctimas de delitos. Se cometieron 43 millones de actos delictivos. La entidad con mayor incidencia fue 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 sitio, Morelos con 5,573 y Baja California con 5,531. Las de más baja incidencia delictiva son Zacatecas con 1,453 y Tlaxcala con 1,448¹⁸.

¹⁷ Autor desconocido III. Violencia e impunidad. ICESI. 25 de enero 2005. En : <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=397>

¹⁸ Ibid

La siguiente tabla muestra las denuncias realizadas ante el Ministerio Público desde 1997 hasta el primer semestre del 2002:

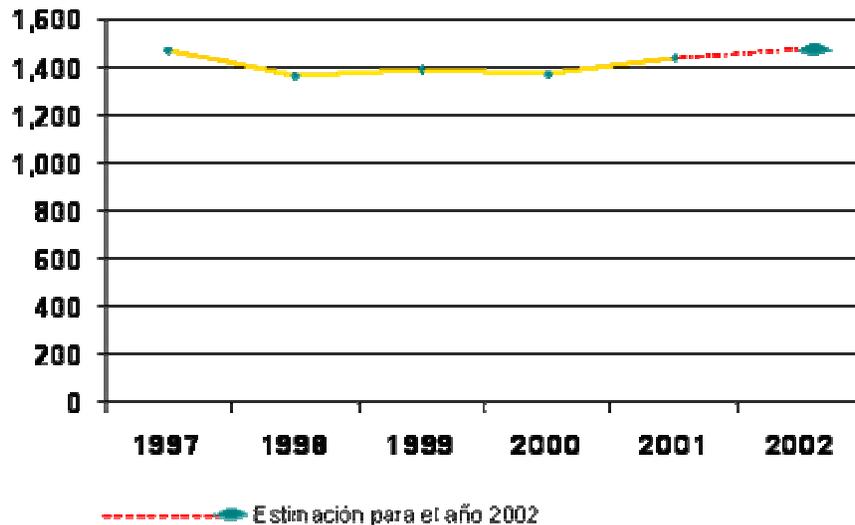
Tabla 1. Denuncias presentadas ante el MP por año, entre 1997 y 2002

Año	Denuncias ante el MP
1997	1,470,943
1998	1,365,897
1999	1,390,467
2000	1,368,122
2001	1,438,335
2002	721,466

* Cifras en miles

Fuente: Autor desconocido IV. Denuncias ante agencias del Ministerio Público. ICESI. 5 de febrero 2005. En: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=539>

Gráfica 2. Total de denuncias ante el MP por año, entre 1997 y 2002



Fuente: Autor desconocido IV. Denuncias ante agencias del Ministerio Público. ICESI. 5 de febrero 2005. En: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=539>

Se puede observar como en 1997 existían más denuncias que en los años posteriores. Aunque esto no refleje en verdad que la cifra de delitos haya disminuido, sino que la lista negra ha aumentado. Más ciudadanos tienden a no denunciar delitos al Ministerio Público.

Por consiguiente la sociedad y el gobierno no están obteniendo de las procuradurías de justicia los resultados esperados. Existe una intensa percepción ciudadana de inseguridad, ineficiencia e impunidad. En síntesis el arbitrio e ineficiencia al servicio del incumplimiento de los fines sociales de la justicia penal son los siguientes:

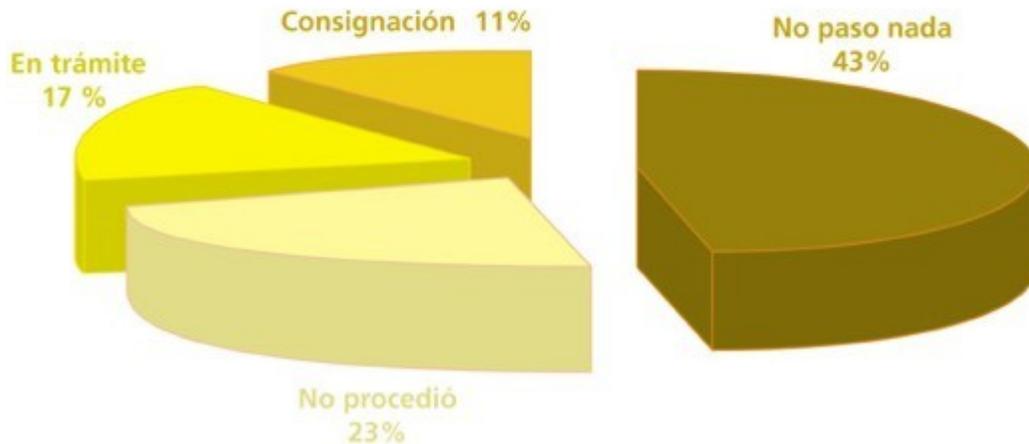
- Un sistema de justicia eficaz:
 - ❖ 96.7% de impunidad
 - ❖ 81.7% de rezago
 - ❖ 33.4% de cumplimiento de órdenes de aprehensión
- Independencia judicial y carga de la prueba del M.P.
 - ❖ Sólo 1.6% de asuntos llegan a un juez
 - ❖ Preeminencia del M.P. durante el proceso
- Persecución pública del delito:
 - ❖ Impulso y costos del proceso recaen en las víctimas
- Respeto al debido proceso y los derechos humanos:
 - ❖ Creciente número de quejas y recomendaciones en las comisiones de derechos humanos¹⁹.

Durante el 2000 en México la efectividad de las autoridades fue únicamente del 18.25% (se resolvieron una de cada cinco averiguaciones previas). En ésta gráfica se puede ver la efectividad de las autoridades durante el 2002. Como en el

¹⁹ Autor desconocido II. op cit. p.6

43% de los casos no paso nada, 23% no procedió y solo un 11% entró a consignación. La efectividad de las autoridades es realmente baja.

Gráfica 3. Efectividad de las autoridades, 2002



Fuente: Arango Durán, Arturo. La seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 5 de febrero 2005. En: <http://www.prodigyweb.net.mx/aarangod/estudios%20sobre%20mexico/Gobierno.pdf>

Existen dos causas principales de los problemas de la procuración de justicia: la saturación, atribuciones y discreción sin control eficaz, y la ineficiencia de las procuradurías. Por otro lado las víctimas de los delitos pagan altos costos para que su caso sea investigado. Es por esto que la lista negra en México de delitos no denunciados sigue creciendo. Entre los costos impuestos a las víctimas se encuentran:

- a) Costos de reportar el ilícito
 - Tiempo de espera
 - Ratificación de denuncia

- Improcedencias²⁰
 - Falta de apoyo real y efectivo
- b) Costos de la averiguación previa
- c) Costos durante el proceso
- Tiempos de traslado
 - Retrasos, suspensión, diferimiento o cancelación de audiencias
 - Coadyuvancia Kafkiana (presentar testigos y reunir personalmente pruebas)
 - Confrontación
 - Amenazas, represalias
- d) Costos de recuperación de objetos del ilícito y de la reparación del daño
- Incertidumbre, corrupción y daños en bienes
 - Sentencia previa para reparación ²¹

El otro lado de la moneda también resulta alarmante. ¿Qué pasa con aquellos inocentes que terminan en las cárceles? Aquellos que el ineficiente sistema judicial los declaró culpables. Mejor conocido como error judicial. Algunos son absueltos después de largas investigaciones y de pasar años en prisión preventiva. En México a diferencia de otros países el detenido es culpable hasta que demuestre lo contrario. Si una persona es detenida tiene que proporcionar todas las pruebas al MP para que pueda comprobar su inocencia. La falta de presupuesto para realizar investigaciones profundas sobre los casos impide que sea de otra manera. Ésta situación también genera inseguridad. No sólo se teme ser atacado sino también ser enjuiciado erróneamente.

Cada año 25% de quienes fueron presentados ante un juez, aproximadamente 40 mil personas en 2002, terminaron siendo absueltos después

²⁰ Existen algunos delitos que no cuentan con los requisitos para ser procesados.

²¹ Autor desconocido III. op cit. p. 15

de ser investigados y privados de su libertad. De esos 40 mil, 23 mil fueron procesados por los jueces al creer que existía suficiente evidencia para ser consignados. De esos 23 mil, 17,527 tuvieron que esperar hasta la sentencia para ser absueltos, sufriendo grandes prejuicios, irreversibles en algunos casos, como la pérdida de libertad, trabajo, familia o salud²². La prisión preventiva como lo afirma Guillermo Zepeda es indebida, exorbitada e injusta. “Es indebida porque contradice los principios constitucionales y del derecho internacional; es exorbitada porque la autoridad la utiliza extensa e indiscriminadamente: 77 mil personas están privadas de su libertad esperando a que las investigaciones y sus procesos concluyan; además es injusta, porque todos los años a más de 40 mil personas (uno de cada cuatro imputados), que inicialmente fueron señalados por el ministerio público, son dejados en libertad al no comprobarse su responsabilidad”²³.

El costo económico del mantenimiento de reclusos (alimento y vestido) llega a los 14.7 millones de pesos, sin contar salarios de los empleados de las prisiones y el mantenimiento de la infraestructura. Las autoridades han justificado la prisión preventiva en nombre de la seguridad pública. Sin embargo un análisis realizado demuestra lo contrario. En 8 años la población carcelaria se ha duplicado (de 90 mil a 184 mil) mientras que la incidencia delictiva se ha estacionado en niveles del 75% por encima que los de hace 8 años. ¿Entonces a quien se está enviando a la cárcel? Además si los detenidos son tan peligrosos

²² Zepeda, Guillermo. Seguridad Ciudadana y la Justicia Penal en México. *El economista*. México: 14 de diciembre 2004.

²³ Zepeda, Guillermo. La prisión preventiva en México. *El economista*. México: 19 de octubre 2004.

¿porqué (a pesar de 10 años de incremento sistemático de las penas) 42% de los sentenciados recibe menos de 11 meses de prisión y 23% entre uno y tres años? Las prisiones están habitadas por personas de escasos recursos, el 55% tienen que recurrir a defensores de oficio²⁴. Mientras una persona tenga la solvencia económica suficiente para pagarse unos buenos abogados sus posibilidades de ir a la cárcel son mínimas y en caso de ser encontrados culpables no pasaría más de 3 años en prisión. En cambio si la situación económica de una persona no es tan favorable tiene mayores probabilidades de pasar un largo período en la cárcel.

1.3 Facetas de la inseguridad pública y jurídica en México

México ha tenido grandes cambios políticos, sociales, económicos, demográficos en el siglo XX. Afectando de sobremanera a la ciudadanía. Una de las consecuencias más impactantes ha sido el crecimiento desmedido de la delincuencia en el país. Fenómeno que tiene diversos factores que lo provocan como:

- a) la alta densidad poblacional
- b) la migración de zonas rurales a urbanas
- c) la estructura etérea joven de las ciudades
- d) la falta de capacidad de responder con rapidez a ritmos de crecimiento poblacional de las metrópolis²⁵.

No es fácil de ubicar el origen de la incidencia delictiva en México. Pero lo que sí queda claro es que esta ligada a los sucesos económicos del país. Los índices delictivos aumentaron durante la crisis de 1994. Sin embargo en la

²⁴ Zepeda, Guillermo. op cit. 19 de octubre del 2004

²⁵ Herrera, Rolando. Centran crimen en seis zonas. *Reforma*. México: 12 de agosto 2002.

actualidad con una economía menos desalentadora los índices no han disminuido. Todo parece indicar que la delincuencia llegó para quedarse. El análisis de otras sociedades demuestra que a pesar que los índices delictivos aumentaron a raíz de una crisis política y/o económica, ésta perdura a pesar de que las condiciones socioeconómicas mejoren. Esto se origina por la falta de respuesta de las instituciones para combatirla²⁶. Lo mismo ocurre con el crimen organizado se establece y opera en un entorno de impunidad e incompetencia de las autoridades correspondientes. La corrupción es otro de los factores fundamentales para que prospere.

La delincuencia como todo negocio es atractiva sólo si es rentable²⁷. Según el modelo del crimen de Becker los individuos deciden de forma racional orientar sus esfuerzos productivos a cualquier actividad en función de los costos y beneficios esperados al desarrollarla. La participación en actividades legales o ilegales depende de cuál de éstas produce mayores beneficios netos. Con base a esto, los individuos cometerán un crimen si los beneficios de hacerlo son realmente mayores a sus costos. Mientras los beneficios económicos de la delincuencia son los bienes materiales y monetarios (dinero, automóviles, relojes, etc.), los costos están determinados por el gasto en materiales necesarios para llevarlos a cabo, las remuneraciones no obtenidas en actividades legítimas (costo de oportunidad del tiempo) y el costo potencial que representa la pena o castigo de un posible arresto. Éste último se expresa como la posibilidad de ser apresado

²⁶ Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. Crimen y victimización, una perspectiva económica. *Crimen y violencia en América Latina*. en: Banco Mundial y Alfaomega (eds.). Bogotá, Colombia: Banco Mundial y Alfaomega. 2001.

²⁷ Rubio, Luis. Acabar con la inseguridad. *Reforma*. México: 27 de junio 2004

y sentenciado, multiplicado por el valor asignado al castigo correspondiente de la condena judicial (sentencia) o multa²⁸. El problema como lo indica el libro *Crimen sin castigo* de Guillermo Zepeda es que México tiene una impunidad del 83%, eliminado casos donde no hay delito que perseguir o la víctima perdona al delincuente²⁹.

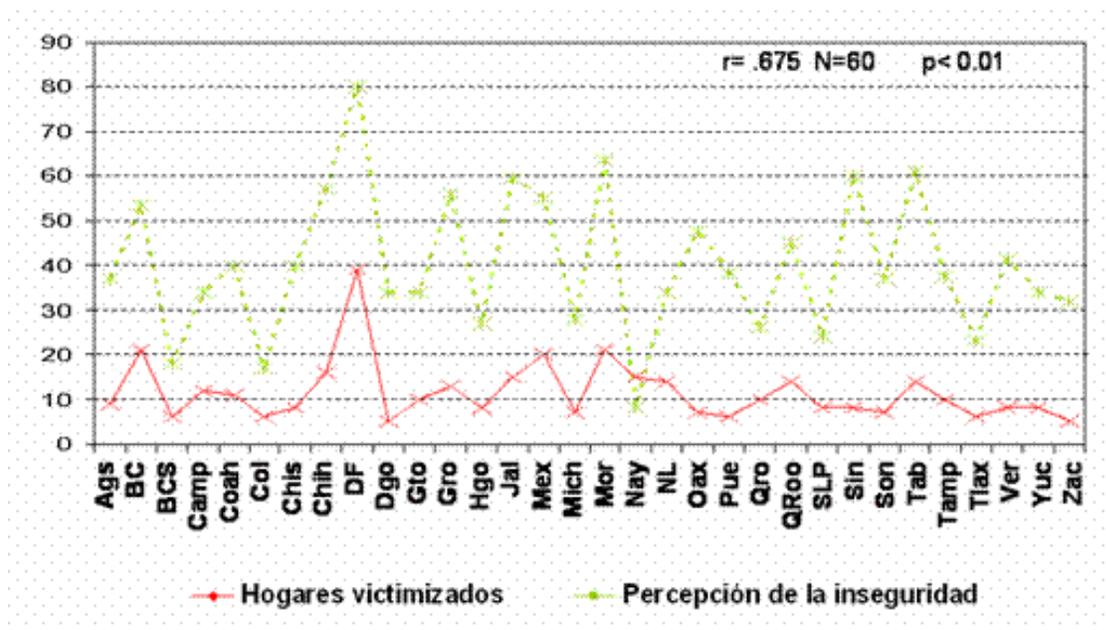
La primera encuesta realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) reveló que el 23% de los mexicanos han dejado de realizar ciertas actividades como salir de noche o llevar dinero en efectivo por la inseguridad. Esto genera una falta de cohesión social. Incrementada por los medios de comunicación, principalmente la televisión y el periódico, que se dedican a difundir este tipo de noticias de forma amarillista³⁰. La gráfica muestra la percepción de inseguridad que tienen los hogares con víctimas de delito:

²⁸ Autor desconocido V. Un solo secuestro más es demasiado. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.(COPARMEX). enero de 2004. En: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/nov02/a.htm>

²⁹ Zepeda, Guillermo. *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio pública en México*. México: Fondo de cultura económica y el Centro de investigación para el desarrollo. 2004. p. 42.

³⁰ Autor desconocido VI. Primera encuesta nacional sobre inseguridad pública en las entidades federativas. ICESI. Mayo 2002. En : http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf

Gráfica 4. Percepción de inseguridad en los hogares victimizados



Fuente: Autor desconocido IV. Denuncias ante agencias del Ministerio Público. ICESI. mayo 2002. En: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=539> mayo 2002.

Se refleja un cierto grado de asociación entre el porcentaje de hogares con víctimas de delito y aquellos que dijeron sentirse inseguros en su entidad. Es decir, en las entidades donde se cometen más delitos el sentimiento de inseguridad es mayor.

Otro indicador importante que no se encuentra en ninguna gráfica ni tabla es la marcha realizada en la ciudad de México el 27 de junio del 2004. Millones de ciudadanos tomaron las calles de la ciudad de México para protestar contra la violencia, secuestros, robos y todos aquellos crímenes cometidos en el país que quedan impunes. No asistieron políticos, solo víctimas y familiares para demostrar la indignación que causan las redes criminales. Dejando en claro que los aparatos de justicia del país son ineficientes y requieren de cambios estructurales. “Es

paradójico que en un país en el que no se respeta la ley y en el que sus autoridades no se ocupan siquiera de cumplir con las formas más elementales de los procedimientos legales y judiciales, los políticos, casi sin excepción, afirman que la solución a los problemas (de cualquier índole) se encuentra en la aprobación de más leyes. Donde la ley no existe todo se resuelve con más leyes, parecen afirmar”³¹.

El narcotráfico es uno de los delitos federales más graves en México. Aunque solo representan el 4.9% de los delitos denunciados³². Es obvio que no se trata de una cifra alarmante. Los delitos que atentan contra la salud relacionados con el tráfico de drogas como los de posesión, portación y contrabando de armas exclusivas para el uso del ejército están relacionadas con las conductas delictivas en el ámbito local (robos con violencia, homicidio y lesiones). La guerra entre los cárteles de drogas más importantes han cobrado más de 5,000 vidas a partir de la década de los 80 y se han intensificado con el desmembramiento del cártel de Tijuana, de los hermanos Arellano Félix, la captura de grandes narcotraficantes y la aparición de grupos que desafían a las organizaciones más poderosas. Aún cuando en estos último años se han logrado detener 14,300 presuntos delincuentes relacionados con el narcotráfico y la incautación de 5 mil millones de dólares en drogas³³.

Estos méritos son significativos pero no han inhibido el desarrollo del narcotráfico. Se cree que el 75% de la droga consumida en Estados Unidos de

³¹ Rubio, Luis. op cit. 27 de Junio 2004.

³² Sayeg, Cecilia. Impunidad. *El Universal*. México : 6 de febrero 2003.

³³ Autor desconocido III. op cit. 25 de enero 2005.

Norteamérica entra desde México. No obstante después de los atentados del 11 de septiembre 2001 se incrementó la seguridad en la frontera México – Estados Unidos haciendo más difícil el tráfico de drogas. La consecuencia fue un incremento en el consumo interno del país. Según la encuesta nacional de adicciones, en los últimos cinco años el consumo de cocaína ha aumentado de 0.4 a 2.1% y el consumo de marihuana del 3.6 al 9.8%³⁴.

La juventud mexicana se ve envuelta en situaciones relacionadas con las drogas más frecuentemente. El mercado de venta de drogas se ha infiltrado a todos los estratos de la población. En épocas pasadas la marihuana era vista con el símbolo de una época que resaltaba los valores como la paz y el amor. En la actualidad las drogas son vistas como un escape, como un símbolo de rebeldía y libertad. Las drogas químicas (tacha, éxtasis, dsl, heroína) son las más populares entre la juventud. Mucho de los delitos cometidos en el país están relacionados con las drogas.

Es evidente que si éste problema no termina se debe al encubrimiento de los servidores públicos encargados de erradicarlo. Según un estudio hecho por la Unión Europea³⁵, México está fallando en el combate contra el blanqueo de capitales provenientes del narcotráfico, lo que se atribuye a la falta de cooperación entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda. Existe un conflicto enorme de intereses entre las instituciones del gobierno con respecto a este tema. El tráfico de drogas está infiltrado en todos los ámbitos

³⁴ Zepeda, Guillermo. Los desafíos del narcotráfico para México. *Milenio*. México : 31 de enero 2005.

³⁵ El informe fue fechado el 4 de julio del 2002 en Bruselas, Bélgica

gubernamentales hasta las más altas esferas de poder³⁶. Se cree que muchos de los candidatos que han logrado llegar al poder municipal, estatal o nacional lo han hecho con dinero proveniente del narcotráfico. Por esto se les permite tanta libertad de acción.

Algunas de las cabecillas de los cárteles que se encuentran en prisión siguen dirigiendo sus redes criminales gracias a la corrupción que impera en la capa intermedia de funcionarios, incluidos los directores de los penales que son cooptados por los delincuentes. El periodista Jorge Carrasco ha investigado por años las redes de narcotráfico y está convencido que las autoridades mexicanas están totalmente desbordadas por la delincuencia organizada en los penales, porque no tienen el control de los mismos³⁷.

Sobre la cantidad de cárteles existentes en el país, la Procuraduría General de la República (PGR) estima que existen 2 grupos dirigidos por Joaquín Guzmán y Osiel Cárdenas. Otras informaciones judiciales estiman la existencia de 8 cárteles. La Agencia Antinarcóticos Estadounidense (DEA) calcula que en México operan 100 grupos delictivos dedicados al tráfico de drogas que pertenecen a 30 grandes organizaciones criminales. Se considera que la guerra contra el narcotráfico es más mortal que la guerra contra el terrorismo. Cada año se pierden 52 mil vidas a causa de las drogas, comparados con los 12 mil soldados estadounidenses que han muerto en Irak³⁸. A pesar de los esfuerzos realizados durante el gobierno del presidente Vicente Fox por desmembrar a los grandes

³⁶ Hernández, César. La corrupción y el narcotráfico. *Proceso*. México : 17 de diciembre 2002.

³⁷ Autor desconocido VII. El poder del narcotráfico en México. *El país*. México: 17 de enero 2005.

³⁸ *ibid*

cárteles del país no se ha logrado su cometido. Sólo se ha conseguido atomizarlos. México sigue siendo el país con mayor tránsito de droga hacia Estados Unidos de Norteamérica.

El secuestro es otro de los crímenes que más impactan a la sociedad mexicana. Se considera uno de los más crueles porque afecta de manera permanente tanto a la víctima como a los familiares en el ámbito psicológico y económico. El número de denuncias por secuestro descendió en el 2002. Los primeros 7 meses y medio se registraron 145 en tanto que en ese mismo periodo en el 2001 hubo 221. Por supuesto que muchas de las víctimas no realizan denuncias por miedo a las represalias de sus secuestradores.

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) señaló que del 1 al 15 de agosto del 2004 se cometieron 331 secuestros. El mayor número ocurridos en el Distrito Federal (88), seguido del estado de México (58), Guerrero (28), Chihuahua (18), Sinaloa (18), Michoacán (15) y Morelos (12)³⁹. Las autoridades han registrado 500 secuestros y los especialistas estiman que se han realizado 1500⁴⁰. Los especialistas consideran que existe una relación entre las autoridades encargadas de resolver los secuestros con las redes de secuestradores que operan en el país. Un factor que prueba esta teoría es el tiempo. Cuando un secuestro dura varias semanas o meses los secuestradores deberían de saber que entre más tiempo pase más probabilidades hay que los

³⁹ Autor desconocido III. op cit. 25 de enero 2005.

⁴⁰ Zepeda, Guillermo. La exigencia ciudadana de combate efectivo al secuestro. *El economista*. México: 29 de junio 2004.

encuentren. Pero como la ineptitud de las autoridades es evidente o su nexos con ellas los protege, no temen a este tipo de situaciones.

Antes sólo temían ser secuestrados los hombres más ricos del país, pero el secuestro ya no es tan exclusivo. En la actualidad secuestran a personas de todos los estratos sociales incluyendo clase media baja. Se han propagado los “secuestros express”⁴¹. Por su popularidad el secuestro ya no es tan especializado. Muchas bandas de delincuentes sin experiencia realizan secuestros en el país porque lo consideran un negocio rentable. Esto permite que en algunos casos la Agencia Federal de Investigación (AFI) haya podido detener a varios secuestradores. Lo más peculiar es que en la mayoría de los casos los secuestradores son delincuentes con antecedente policíacos o policías con antecedentes delictivos⁴². Pareciera que la policía en México se dedica a entrenar criminales, que lo que aprenden es como evitar ser detenidos y no detener a los delincuentes. El resultado es que sólo se denuncian uno de cada tres secuestros. Se estima que es uno de los delitos con mayor cifra negra.

Tabla 2. Cifra de secuestros por entidad

Entidad	No denunciados	Denunciados	Total
Distrito Federal	160	70	230
Edo. de México	74	69	143
Guerrero	13	26	39

⁴¹ secuestros donde únicamente te privan de tu libertad por una noche para que retires todo el dinero posible de tu cuenta de banco en un cajero automático

⁴² Zepeda, Guillermo. op cit.. 29 de junio del 2004.

Chihuahua	7	17	24
Michoacán	5	14	18
Sinaloa	7	11	18
Morelos	7	9	16
Baja California	6	7	13
Hidalgo	6	7	13
Jalisco	8	5	13
Tlaxcala	6	7	13
Veracruz	6	7	13
Sonora	4	7	11
Tamaulipas	3	7	10

Fuente: elaboración propia en base al autor desconocido V. Un solo secuestro más es demasiado. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (COPARMEX). enero de 2004. En: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/nov02/a.htm>

La seguridad jurídica es un concepto global que abarca los aspectos esenciales de la vida social y económica. "...es el contexto dentro del cual se toman las decisiones individuales y las interacciones de los actores sociales; para ellos, es la expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. Es indispensable que las decisiones de los actores políticos se tomen según la lógica de las reglas y no según la lógica de la discrecionalidad"⁴³. No se limita al a mera procuración de justicia, sino que se refiere a cuestiones

⁴³ Peñaloza, Pedro. op cit. p. 75

relacionadas con la propiedad privada, la tenencia de la tierra, las hipotecas, los préstamos bancarios, las inversiones, etc. En otras palabras es la seguridad que los trámites realizados ante las autoridades no sean una forma de extorsión. Es requerida por los inversionistas para cerciorarse que sus contratos serán cumplidos y que su capital de trabajo estará seguro⁴⁴.

La economía de mercado no puede funcionar sin reglas claras que establezcan los derechos de propiedad. Cuando el mercado realiza una transacción intercambia derechos de propiedad sobre un bien o servicio. Estos derechos de propiedad son un instrumento de la sociedad que ayuda a formar expectativas para sustentar las relaciones con otros. Éstas expectativas encuentran su expresión en leyes, hábitos y costumbres de una sociedad. El propietario de ciertos derechos de propiedad posee el consentimiento de sus pares para actuar de determinadas maneras. Conlleva el derecho de beneficiarse o perjudicarse a sí mismo como de beneficiar o perjudicar a otros⁴⁵. Entretanto que en México los derechos de propiedad no sean respetados y bien establecidos no existirá una claridad en las transacciones realizadas.

La necesidad de seguridad jurídica en las transacciones se refiere a los contratos y relaciones entre los ciudadanos y el Estado. El problema en México es que sí bien muchos contratos sí se cumplen, también hay muchos otros que no. Lo que plantea peligros y obstáculos para el buen funcionamiento de la economía, la inversión, la generación de empleos, el pago de impuestos y coloca al país en

⁴⁴ Castañeda, Jorge. *La protección de los derechos de propiedad industrial*. México : Themis. 1997. p. 33

⁴⁵ Demsetz, Harold. Hacia una teoría de los derechos de propiedad. *American economic review*. Nueva York: mayo de 1967.

desventaja. También intervienen en este caso el abuso de autoridad en cuestiones de discrecionalidad, corrupción, extorsión e impunidad⁴⁶. Si no das una “mordida”⁴⁷ para que tus asuntos avancen por la vía legal o judicial lo más seguro que las autoridades no hagan nada al respecto o pongan trabas.

En el ámbito agrario la inseguridad es rampante. Los regímenes de tenencia de la tierra en el campo son irregulares debido a los asentamientos humanos en las grandes ciudades y la situación de caos creada cuando se derrumbó el antiguo estado de orden⁴⁸. El ejemplo más claro es la ausencia de seguridad jurídica para los bienes, como la vivienda, que constituye un gran rezago social. Mientras existan éste tipo de problemas el Estado no podrá realizar obras de infraestructura en el sector agrario. La situación jurídica es ambigua, confusa, obsoleta y se presta para infinidad de interpretaciones; y porque existen dificultades reales para la toma de decisiones políticas para aplicar el estado de derecho vigente⁴⁹. El no tener la confianza de referirte a la propiedad privada como tal, genera un ambiente de incertidumbre desfavorable para el desarrollo económico del país.

⁴⁶ Castañeda, Jorge. op cit. p. 95

⁴⁷ Soborno.

⁴⁸ Se refiere al Partido Revolucionario Institucional (PRI) entonces en el poder.

⁴⁹ *ibid*

