

## Aspiracions de justícia, sistema penal i drets fonamentals a Mèxic

FERNANDO TENORIO TAGLE

Professor investigador de la Universitat Autònoma de Mèxic-Azcapotzalco.  
Responsable científic del projecte Ciutats segures a Mèxic D.F.

55

### 1. PLANTEJAMENT

Des de fa poc, sembla que s'agreguin diversos problemes socials que afecten la qualitat de vida d'amplis sectors de la població, mundialment parlant, encara que de manera més intensa a les àrees qualificades de perifèriques, com és el cas de la nostra regió i, en particular, de Mèxic. Aquests problemes, que es donen en els camps de la salut, l'educació, el treball i en altres àmbits, com els que s'involucren en la qüestió criminal, tenen en comú que s'evidencien actualment com a resultat de no haver satisfet els drets fonamentals, perquè aquests són els paràmetres que han donat cos a les organitzacions estatals de la modernitat.

Aquests problemes, que han estat una constant de les diverses històries de qualsevol cultura, comunament tenien un desenllaç violent que semblava que eclipsava els mals socials que els ordres construïen i acumulaven,<sup>1</sup> i donaven lloc tant a noves esperances com a noves formes de penúria social; en aquest sentit cal considerar l'apreciació de Walter Benjamin, que veu la violència no sols com el poder que crea el dret, sinó com el poder que al seu torn el conserva.<sup>2</sup> En qualsevol cas, en aquests moments límit, la violència amb finalitat conservadora s'ha anat actualitzant en les pràctiques del sistema de justícia penal i l'ha convertit en la raó «única» per assegurar l'ordre, independentment de la consciència que els seus protagonistes puguin tenir sobre això, és a dir, més enllà de les bones o males intencions.

---

1. Per a una síntesi d'aquesta visió desenvolupada inicialment per Karl Marx, que no és casual que apreciï la violència com a partera de la història, veg. Adolfo SÁNCHEZ VÁZQUEZ, *Filosofía de la praxis*, Mèxic, Editorial Grijalbo, 1975, especialment el capítol v, «Praxis social y violencia». No gaire lluny d'aquestes conclusions, encara que des d'una òptica que s'encamina cap a una actitud postmoderna, veg. l'assaig introductor de José Luis ONTIVEROS, *Apología de la barbarie*, 1a reimpr., Mèxic, UAM, 1987, col·l. «Molinos de Viento».

2. Walter BENJAMIN, *Para una crítica de la violencia*, 3a ed., Mèxic, Premiá Editora, 1982.

D'aquesta manera, i especialment als nostres dies, el dret com a llenguatge no ha deixat de configurar-se tant com horitzó raonable —si es consideren els drets fonamentals que estableix— com encobridor dels interessos dels grups hegemònics,<sup>3</sup> més apreciable quan les mateixes lleis van construir excepcions a aquests drets, privilegiades en tot cas en temps de crisis econòmiques, és a dir, quan s'agreugen els problemes socials esmentats al començament.<sup>4</sup> Per això, en part, la discussió tendeix a recuperar els principis de l'Estat de dret, potser amb el qualificatiu justificable contemporani que el designa com a «social i democràtic de dret». Aquesta és la causa de la insistència actual a Mèxic, no solament de les forces polítiques formals sinó de la ciutadania en general, d'incorporar-se al trànsit cap a la democràcia, que no és diferent del trànsit cap a l'Estat de dret. Conseqüentment, això implica que l'alternança en l'Administració governamental, com la de la ciutat de Mèxic des de fa tres anys o la del Govern federal les últimes eleccions, és indicativa, en lloc d'un desenllaç violent, del respecte a la decisió dels ciutadans que pot conduir, encara que no necessàriament, cap a aquests ideals polítics, depenent de la maduresa que demostrin les burocràcies en el respecte als principis esmentats i la ciutadania en l'exigència de la satisfacció dels seus drets.

Com és evident, en societats complexes i amb un alt grau d'insatisfacció, les polítiques públiques i les demandes ciutadanes tendeixen a fer menys transparents els interessos reals dels protagonistes, sempre encoberts pel títol tan esmentat de legalitat o de la justícia, qüestió que es torna encara més complexa per la incidència que tenen en ambdós casos els mitjans de comunicació de massa.

No obstant això, no hi ha dubte que, atesa la crisi econòmica que encara es reflecteix en una gran part de la població, unida a una forta crisi d'hegemonia evidenciada en els assassinats del candidat a la presidència del PRI i del secretari general d'aquest partit a mitjan anys noranta, i el desmembrament actual del partit que va regir bona part del segle xx, l'alternança en el govern no s'ha distanciat ni pel que fa a les polítiques ni pel que fa als arguments que les sustentaven abans. Encara més, les diverses institucions que conformen el sistema penal han continuat mostrant aquest tendència enduridora, al mateix temps que s'han accentuat les aspiracions de justícia d'una ciutadania cada vegada més victimitzada.

I, encara més, en qualsevol realitat, com va indicar inicialment Jock Jung,<sup>5</sup> la població més victimitzada la conformen membres dels estrats inferiors i mitjans de la

3. Així com el discurs inicial dels drets humans, que va fonamentar les revolucions del segle xviii, com un discurs universal o, si més no, per a l'establiment d'una nova sobirania en la veu del ciutadà, al final va esdevenir un discurs que va afavorir la burgesia, la simbiosi Tonanzin-Guadalupe (mare de Déu) va semblar que fonamentés la insurrecció de l'americà (incloent-hi els indígenes) contra el peninsular, però finalment es va evidenciar per afavorir l'hegemonia criolla, que encara roman en una gran part del país.

4. Des de les lectures de la sociologia integracionista, la cultura criminològica d'aquest tipus, com la generada pel positivisme, van conjecturar que aquests problemes propicien l'increment de la delinqüència; mentre que les visions del conflicte han acreditat que en el mateix període hi ha una correlació entre aquesta crisi econòmica i l'enduriment dels sistemes penals, perceptible tant en l'augment de la taxa de població empresonada com en les pràctiques legislatives que promouen les excepcions al règim de garanties. Veg. Fernando TENORIO TAGLE, *El sistema de justicia penal en la ciudad de México*, FCE, col·l. «Política y Derecho», sèrie Ciudades seguras, núm. 3 (en premsa).

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

societat, que són els qui, per aquesta condició, aconseguien satisfer menys els seus drets fonamentals, fet que agreuja, justament, la per si mateixa feble qualitat de vida.

Tot això significa que, efectivament, la delinqüència ha avançat considerablement en la mateixa mesura en què el sistema penal ha tendit a enfortir-se, fet que propicia que el ciutadà comú es vagi habituant a marges més grans de violència criminal i estatal.

Certament, aquesta doble tendència comença als anys setanta del segle xx com una resposta probable a la crisi de sentit produïda en acabar la dècada precedent. Si bé semblava que les polítiques s'inclinaven cap a paràmetres més justificables aleshores, encara que de manera acrítica, com va ser el cas de canviar la denominació de l'antic servei secret (una de les polítiques al marge de la llei, potser la més divulgada) per la de Divisió d'Investigació per a la Prevenció de la Delinqüència, i posteriorment la seva desaparició al començament de l'administració de Miguel de la Madrid; o bé la consolidació del positivisme criminològic perceptible en la promulgació de diverses lleis com la de les normes mínimes per a la readaptació social de sentenciats o la que crea els consells tutelars per a menors, en ambdós casos amb finalitats preventives de la delinqüència, els resultats efectivament van ser oposats, és a dir, una tendència cap a l'increment de la freqüència delictiva que no s'ha aturat fins avui, així com un avanç constant i gradual de la impunitat.

En certa manera, com també s'ha provat en altres latituds, les institucions del sistema penal es governen per regles pròpies, independentment de les regles polítiques, ja en siguin aparentment garants o en promoguin excepcions respectives.<sup>6</sup> No obstant això, una part d'aquests problemes es poden decantar en els mateixos fins atribuïts al sistema penal, que decididament no concreta, i que serien, si s'escau, competència d'altres institucions.

En efecte, com m'he permès demostrar en altres documents,<sup>7</sup> totes les polítiques en matèria criminal dissenyades i implantades fins avui han estat polítiques de prevenció delictiva i totes han fet referència al càstig. Cal tenir en compte tant les antigues estratègies de prevenció general, que assignen un caràcter intimidatori a la pena, com l'estratègia especial que focalitza el fi readaptador; o bé les més actuals relatives a la prevenció i la integració que consideren la pena, a més de preventiva del delictes, com un instrument de cohesió social, o l'estratègia que atribueix a la pena, en el nivell d'execució, el caràcter neutralitzador i d'incapacitació del delinqüent.<sup>8</sup>

No hi ha cap dubte que en l'àmbit del dret, que és l'àrea disciplinària competent per a les propostes d'hipòtesis polítiques d'ordenació, el punt de partida se

6. Massimo PAVARINI, «Balance de la experiencia italiana en materia de reforma penitenciaria», ALTER, *Revista internacional de teoría, filosofía i sociología del dret*, núm. 1 (gener-abril 1997), Campeche (Mèxic): U.A. de Campeche.

7. Per acreditar una política criminal alternativa vegeu: «Seguridad pública y conveniencias políticas», *Alegatos*, núm. 34, Mèxic, UAM-A, 1996. Per a una discussió actualitzada, veg. «*El Sistema de justicia...*», especialment el capítol I.

8. Per a una visió crítica d'aquestes estratègies, veg. Alessandro BARATTA, «Viejas y nuevas estrategias de legitimación del derecho penal», *Poder y control*, [Barcelona], núm. 0 (1986), revista hispanollatinoamericana de disciplinas sobre el control social.

circumscriu a la relació mitjans-finalitats, com tampoc n'hi ha en apreciar que els mitjans jurídics igualment se circumscriuen a la violència estatal, comunament designada amb la paraula «coercibilitat», que en el camp penal representa indubtablement la pena. Tanmateix, això no significa que, atès que el sistema penal és competent per conèixer del delictes, se li atribueixi la prevenció delictiva com a fi justificador de la seva violència.

Atenent sols el pensament humanista que compendia el corrent d'opinió del «dret penal mínim», tan anomenat per especialistes i no-especialistes i, al final, poc estudiat, es pot desprendre que en aquesta relació mitjans-finalitat un dels requisits que la pena ha d'exhaurir per construir justificacions és la de provar de ser el mitjà menys lesiu entre altres de probables, per aconseguir la finalitat justificadora. Per això, per exemple, tot aquest ideal resocialitzador que s'inspira en l'humanitarisme i no en l'humanisme, que a més per això vulnera el dret fonamental més important de la llibertat de consciència, s'evidencia com el mitjà més lesiu en l'interès d'educar i reeducar les persones i, per tant, en el més injustificat per a això.<sup>9</sup>

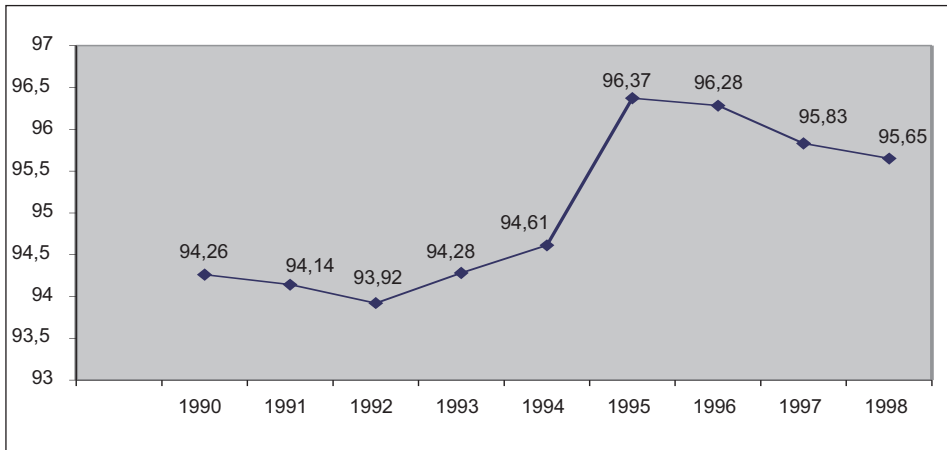
Tanmateix, el que acabo de dir tampoc no significa que el sistema penal no es pugui justificar, la qual cosa es pot indagar precisament en aquella justificació que donant-li origen va quedar cancel·lada de manera gradual i plenament oblidada en les polítiques actuals, especialment a la perifèria. Certament el sistema penal, com la violència que promou i aplica, neix amb la finalitat de prevenir formes de violència posteriors i més desproporcionades, com ara les que envolta des dels seus orígens la venjança i, a més, actualment, l'arbitrarietat punitiva. Si a més la pena aconseguix prevenir altres formes de violència, com ho és el delictes, més justificada serà la pena, però solament com a finalitat subsidiària del principi relatiu a la prevenció de la venjança.

Com ja es pot intuir, no solament s'han restringit els drets fonamentals del ciutadà que es vincula amb el sistema de justícia penal en tots els escenaris, sinó que també, havent sacrificat les funcions específiques en pro de la prevenció delictiva, s'ha obtingut el resultat oposat, més perceptible en la xifra obscura de la criminalitat que en el maneig estadístic de la delinqüència aparent o registrada i, a més, la mateixa expansió de la impunitat, és a dir, la insatisfacció en les aspiracions de justícia de la ciutadania (vegeu com a exemple els gràfics 1 i 2, quant a la impunitat assolida l'última dècada). Per això la impunitat podria relacionar-se d'una manera més estricta amb l'augment de la freqüència delictiva que no pas aquesta última amb la penúria que condicionen les crisis econòmiques. És més, es pot conjecturar que privilegiar en els arguments aquesta última correlació implica evadir la responsabilitat en aquests temes i delegar-la de facto a la mateixa ciutadania, que, encara que coaccionada de manera raonable i justificada pel fet de no assumir en pròpia mà la justícia, queda inermes davant de l'avanç del delictes i de la seva impunitat.

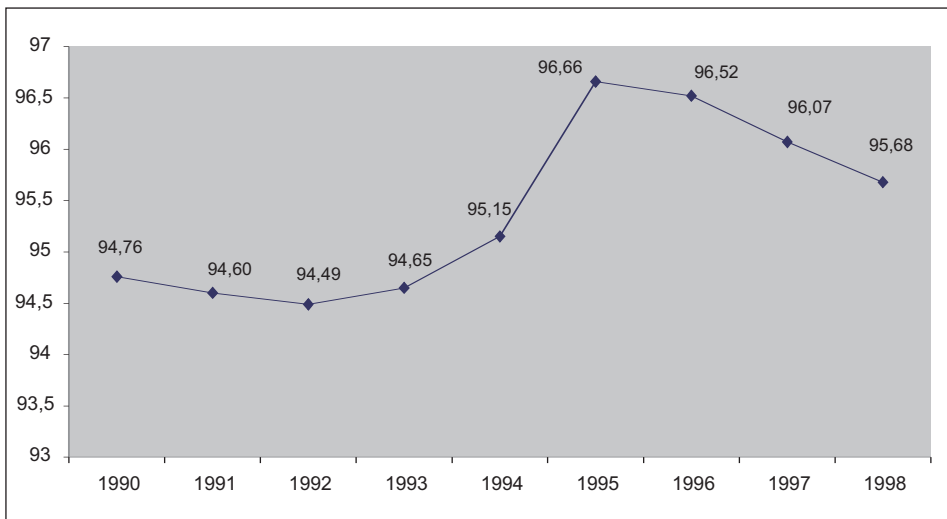
---

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

**Gràfic 1.** Impunitat en el Districte Federal respecte de les investigacions prèvies iniciades en el període 1990-1998.



**Gràfic 2.** Impunitat respecte de les denúncies presentades en el Districte Federal en el període 1990-1998.



La qüestió encara és més greu si es considera que l'increment de la freqüència delictiva és causat per les manifestacions actuals de la delinqüència en xarxes, que comparteix amb el crim organitzat no sols el desenvolupament d'una manera cada vegada més racional guiada per l'horitzó econòmic relatiu a l'acumulació de capital, sinó també la incorporació a les xarxes de membres del sistema penal que garanteixen, en part, que el delictes i la seva impunitat siguin activitats d'èxit.

Per això, la professionalització dels membres del sistema, tant els qui s'han incorporat als cossos policials de seguretat ciutadana com els qui tenen competència en la investigació i la persecució dels delictes, així com l'augment de pressupost d'aquestes institucions i la dotació de recursos materials —que han estat sempre les propostes de tots els partits polítics i dels seus candidats a fi de resoldre el problema de la inseguretat i que efectivament s'han implantat, ja que han augmentat els pressupostos i han impartit diversos cursos, segons que s'observa als informes del Govern, com el de la ciutat de Mèxic— no han disminuït la violència que envolta la ciutat i sí que ha augmentat la inseguretat subjectiva, ja no solament respecte del delicte sinó també respecte de les mateixes institucions del sistema penal.

Com una paradoxa, entre les diverses que se'n podrien desprendre, una part dels lemes de la campanya de 1997 era votar pel PRD «per no tenir por ja de la Policia Judicial» i, constantment, com succeeix a les altres parts del país, membres d'aquesta corporació han estat denunciats com a partícips de delictes greus, no solament al començament de l'administració sinó també l'any 2000, en què va acabar la primera experiència d'un govern altern.

D'aquesta manera, el sistema penal torna a quedar atrapat en aquesta concepció que el considera el productor principal del fenomen que pretén prevenir i, per això, la quota d'intimidació que vol estendre abasta particularment no el delinqüent sinó el ciutadà comú que es veu exposat tant a la violència de la criminalitat, que de qualsevol manera queda impune, com a un sistema penal que tendeix a actuar en la clandestinitat cada vegada d'una manera més oberta.

Aquestes afirmacions són pertinents no únicament respecte del govern del districte federal, sinó del de qualsevol altra regió del país, independentment del partit que la governi, com també en l'àmbit federal. Això significa que les polítiques en aquest camp s'han mantingut substancialment iguals, malgrat aquesta alternança que primordialment va pretendre, sense èxit, conjurar la manca de credibilitat de les institucions.

## 2. EL SISTEMA JUDICIAL PENAL A LA CIUTAT DE MÈXIC I ELS SEUS ESCENARIS<sup>10</sup>

En termes generals, des de la Constitució de 1857, que simbolitza la incorporació de Mèxic al projecte de modernitat, apel·lant als seus principis com ara el reconeixement de la sobirania en el ciutadà o, més pròxims als nostres temes, condemnant les penes ja qualificades d'infamants i establint de manera molt explícita les garanties del governat per limitar la potestat punitiva de l'Estat, no es van abandonar certs vicis premoderns que donaven les potestats més àmplies a les antigues sobirania en la persona del rei. En efecte, encara que les lleis d'aquest

---

10. Les dades que s'exposen a continuació amb gràfics i taules s'han extret d'una part de la investigació del projecte de grup «Ciutats segures» aprovat per CONACYT en la convocatòria de 1998, presentat públicament i davant de les institucions del sistema penal a l'abril de 1999. Aquests resultats són una part del diagnòstic que publicarà el FCE a la col·lecció «Política y Derecho», en cinc volums.

rang han invocat el principi de la divisió de poders, aquesta, com la Constitució actual, han qualificat l'executiu de manera explícita de «poder suprem». I no hi ha cap dubte que fins fa molt poc de manera cínica, el poder judicial i, especialment, el legislatiu depenien de les decisions d'aquest poder suprem. Això no sols era apreciable durant els temps de la dictadura de Porfirio Díaz, sinó durant tota l'actuació dels governs d'extracció «priïsta»; cal recordar el lema «viure fora del presupost és viure en l'error», que va ser pertinent no únicament en el camp de la burocràcia sinó també en les files d'aquest partit polític. Encara que, en aquest sentit, l'administració actual de la ciutat de Mèxic no s'allunya d'aquesta pràctica, des del moment en què comença a fer investigacions prèvies en contra de funcionaris, quan aquests, pertanyents a entitats alienes a l'executiu (particularment la jurisdicció i la Comissió Local de Drets Humans), decideixen en contra de les seves pretensions —com en el cas de la jutgessa Claudia Campuzano i del cas molt famós de l'homicidi de Francisco Stanley, respectivament.

Juntament amb això, encara es pot veure que les institucions del sistema penal que pertanyen a l'executiu (policia de seguretat ciutadana, procuració de justícia i institucions d'execució de condemnes) s'evidencien com les institucions menys visibles, perquè els manquen formes de control sobre la legalitat formal de les seves actuacions i, conseqüentment, en els seus escenaris és possible l'augment de la clandestinitat. Més encara, la mateixa jurisdicció i, en part, les comissions de drets humans —que no s'eximeixen d'aquest problema, independentment de la seva actuació restringida— es constitueixen com a òrgans que controlen una part de la legalitat formal de les actuacions de l'executiu. I almenys la jurisdicció, que manté òrgans de revisió que per llei han de respectar l'autonomia d'aquesta funció, s'ha anat demostrant que és la institució més visible i, per tant, on els marges de clandestinitat es restringeixen considerablement. Tot això demostra, aleshores, que el problema d'impunitat s'arrela en aquestes institucions que pertanyen a l'esmentat «poder executiu suprem».

I, certament, encara que el comportament del sistema obeeixi a variables que van més enllà de les raons esmentades pels protagonistes, les polítiques i les actuacions actuals, que no disten de les precedents, han mantingut els mateixos marges d'impunitat que abans es condemnaven.

Sobre això, es pot apreciar que la mitjana mundial d'impunitat s'ha mantingut també de forma inalterable en el marge del 90 %, si considerem estrictament la delinqüència aparent o la registrada oficialment. Encara que també per regla, els països centrals tendeixen a estar per sota d'aquesta mitjana i els països perifèrics, per sobre. No obstant això, si es considera la xifra obscura de la delinqüència, la mitjana mundial tendeix a incrementar-se substancialment i, de vegades, quan es fan investigacions, arriben al 98 %.<sup>11</sup>

11. La investigació efectuada a la ciutat de Mèxic va considerar les delegacions polítiques com una unitat a l'igual que les quatre zones conurbanes, perquè amb vint mostres les dades fossin més congruents amb la realitat. Veg. Luis GONZÁLEZ PLACENCIA, *Percepción ciudadana*, FCE, col·l. «Política y derecho», sèrie Ciudades seguras, vol. 5 (en premsa).

Tot i això, tenint en compte les xifres oficials, la impunitat continua estant per sobre d'aquesta mitjana mundial, com es mostra en els gràfics 1 i 2.<sup>12</sup> Però, igualment, en països amb delictes greus per la no-satisfacció de drets fonamentals, el percentatge tendeix a incrementar-se de manera quasi absoluta, com succeeix a la ciutat de Mèxic, la xifra obscura de la qual arriba actualment a una mica més de dos milions de delictes. Per aquesta raó la impunitat real de la dècada no deu haver estat inferior al 99 %.

El problema que plantegem i que es tradueix en la insatisfacció de les aspiracions de justícia de la ciutadania, que es vincula poderosament amb l'increment de la freqüència delictiva, és responsabilitat d'aquestes institucions menys visibles del sistema penal que depenen del poder executiu, com es pot deduir encara que solament se'n consideri l'anàlisi quantitativa.

## 2.1 La Secretaria de Seguretat Pública

Aquesta institució és integrada bàsicament per cossos policials que comunament són reconeguts com a policia preventiva, la qual cosa en última instància, en l'àmbit del sistema penal a més d'altres funcions que també desenvolupa, comporta la tendència a oferir protecció al ciutadà davant de les activitats delictives i més estrictament reaccionar quan aquests fenòmens s'iniciïn, a fi de frustrar la lesió de béns jurídics de tercers i/o detenir-ne els seus partícips en flagrant delictes.

Mundialment, amb diversos qualificatius, els efectius de les forces de l'ordre mantenen taxes diverses en estreta relació amb la variable econòmica. En aquest sentit, segons Elías Carranza,<sup>13</sup> els països desenvolupats mantenen una taxa mitjana de 266,04 policies per cent mil habitants, mentre que els països subdesenvolupats mostren una taxa superior, 350,19 policies per cent mil habitants, com es mostra a la taula 1.

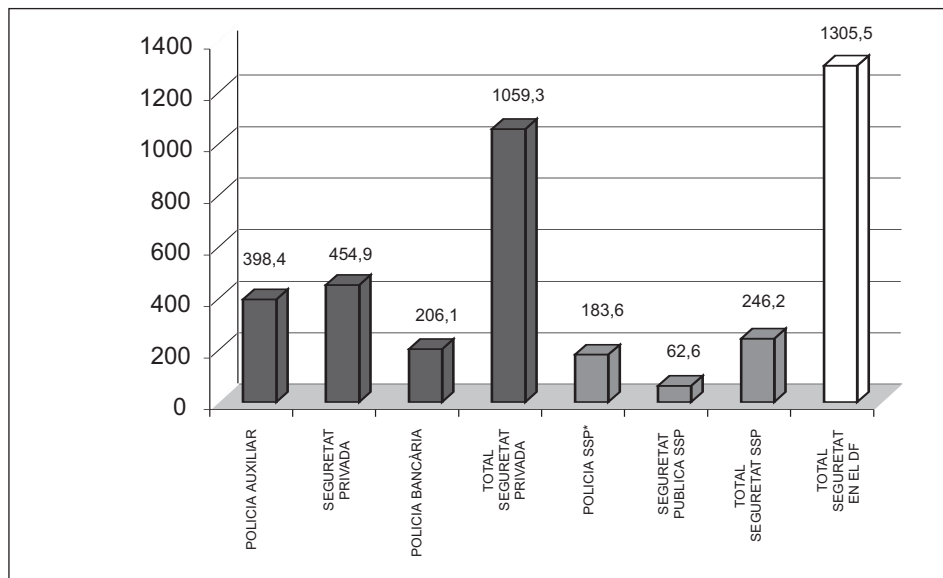
Això no indica necessàriament, encara que aquesta en sigui la justificació, que les febles condicions econòmiques generin més freqüència delictiva, sinó més aviat que en aquestes condicions hi poden haver més reclams socials que, des de l'òptica de les administracions governamentals, poden abocar en subversió.

12. Pel que fa a la impunitat, considerant solament la delinqüència registrada o aparent, Rafael Ruiz Harrel ha detectat que el 1994 la impunitat al Districte Federal va ser del 97,42 %, mentre que a Londres va ser del 68,60 % i a Rio de Janeiro, del 84,04 %, és a dir, per sota de la mitjana mundial. El percentatge d'impunitat que recull Harrel és superior al que va detectar el grup Ciudades seguras, perquè es van tenir en compte els recursos d'apel·lació i el judici d'empara, cosa que aquí no s'ha fet. Veg. Alicia GONZÁLEZ VIDAURRI, «La teoría de sistemas y la seguridad pública», *Iter criminis*, revista de dret i ciències penals, [Mèxic], núm. 1, INACIPE (1998).

13. Veg. Autor? *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, Mèxic, Siglo XXI Editores, 1997.



Gràfic 3. Taxa de forces policials al Districte Federal per cent mil habitants (any 1999).



\*. Secretaria de Seguretat Pública

Taula 1. Taxes de policies per cent mil habitants.

Població al Districte Federal			8.584.194
	Taxa per 100.000 habitants	Empreses	Efectius
<b>Policia Auxiliar</b>	398,4	1	34.055
<b>Seguretat privada</b>	454,9	611	38.884
<b>Policia Bancària</b>	206,1	1	17.614
<b>Total seguretat privada</b>	1.059,3	613	90.553
		<b>Institucions</b>	
<b>Policia SSP</b>	183,6	1	15.692
<b>Seguretat pública SSP</b>	62,6	1	5.350
<b>Total seguretat SSP</b>	246,2	1	21.042
<b>Total seguretat pública D.F.</b>	1.305,5		111.595

Al Districte Federal, que té una població resident de prop de 8,5 milions d'habitants, aquesta policia és integrada per 15.692 policies preventius, als quals a l'última dècada es van incorporar poc més de cinc mil membres de la Policia Auxiliar, que des de la seva fundació actua com a policia privada. En total sumen 21.042 membres dependents directament de la Secretaria de Seguretat Pública, la qual cosa dóna una taxa de 246,2 policies per cent mil habitants, una taxa inferior a la mitjana dels països rics, que mundialment són els qui tenen una taxa de policies inferior.

Tanmateix, la ciutat de Mèxic disposa de diverses empreses de seguretat privada, que són un bon negoci mentre les institucions estatals evidencien la incapacitat d'encarar-se al problema del delictes i resoldre'l, o bé, mentre els mitjans de comunicació de massa privilegien l'anomenada nota vermella (crònica de successos) i promouen l'augment de la inseguretat subjectiva. De l'anàlisi d'aquestes empreses es pot desprendre que el nombre dels components supera amb escreix el de la Secretaria de Seguretat Pública. En aquest sentit, la policia privada amb més efectius és l'esmentada Policia Auxiliar que, un cop descomptats una mica més de cinc mil efectius que es van integrar com a policia preventiva dependent de la institució estatal, disposa de 34.055 membres, que representen una taxa de 398,4 policies per cent mil habitants, taxa que ja és superior a la dels països subdesenvolupats. A més, hi ha la Policia Bancària i Industrial, que té 17.614 efectius. Ambdues corporacions són considerades policia complementària, perquè estan subjectes a un control administratiu més estricte; però els seus serveis actuen de manera privada. Finalment, la Procuradoria General de Justícia del Districte Federal indica que hi ha, a més, sis-centes onze empreses de seguretat privada, que en conjunt sumen 38.884 efectius i donen una taxa de 454,9 policies per cent mil habitants —un 30 % superior a la dels països subdesenvolupats. Si, al seu torn, considerem la totalitat de la policia privada, que representa el 81 %, la taxa que resulta és de 1.059,3 policies per cent mil habitants, xifra que triplica la mitjana dels països que disposen d'un nombre de policies més elevat. Finalment, si sumem ambdues policies (la privada i l'estatal) el resultat és una taxa de 1.305,5 policies per cent mil habitants, que representa 3,7 vegades la taxa mitjana dels països pobres i 4,9 vegades la taxa mitjana dels països rics (veg. el gràfic i la taula 3).

Les imatges precedents mostren que la seguretat ciutadana s'ha anat delegant de manera radical a la mateixa ciutadania, que només té possibilitat de garantir-se uns mínims de protecció si disposa de recursos econòmics suficients per a aquesta finalitat. En aquest sentit, la majoria de les persones d'aquesta ciutat tan densament poblada es veuen exposats als avanços d'una delinqüència que sovint no es denuncia.

A més, es pot conjecturar que una bona part dels components d'aquestes corporacions privades són expolícies o tenen antecedents penals; en qualsevol cas, així com membres del sistema penal formal s'incorporen a les xarxes de delinqüents, subjectes d'aquestes corporacions privades, sense els controls adequats de l'Estat, també s'involucren en les manifestacions delictives.

## 2.2 La procuració i l'Administració de justícia

Potser el punt crucial del problema que tractem sigui les funcions assignades a aquests escenaris del sistema penal, amb més raó si es considera el sentit estricte-

te de la paraula *jus-titia*, que no ha deixat de significar o designar les expressions de força. I probablement obeeixi a això el fet que fins als nostres dies les penes que comporten la prevenció de la venjança no s'hagin distanciat del sentit emotiu i aflictiu que la impregna i que se suposa que la justícia pretén prevenir.

D'aquesta manera, procurar justícia comporta la pretensió de causar dolor als qui materialitzen les hipòtesis delictives, afliccions que per la seva banda els jutges administren en desenvolupar la seva funció, precisament «dir el dret».

I fins i tot acceptant que la resposta punitiva no significa la solució —almenys no una solució racional, com han demostrat els abolicionistes—<sup>14</sup> dels problemes que planteja la delinqüència, que és particularment el problema de la víctima, el càstig s'ha mantingut com a regla primordial des de les antigues prohibicions tabú, malgrat que l'humanisme que va donar lloc a la modernitat hagi insistit a assignar a la pena solament el sentit de ser restrictiva de drets, independentment de l'aflició que comporta tal restricció.

No obstant això, aquesta aflició que les policies públiques tendeixen a agreujar de manera convergent amb els reclams socials està íntimament relacionada tant amb l'alarma social —la majoria de vegades condicionada per les imatges que transmeten els mitjans de comunicació de massa—, com amb l'avanç gradual, però constant, del fenomen criminal i, potser el que és més important, amb una impunitat que ja no es pot amagar. Conseqüentment, no deixa de ser ingènua l'actitud estatal d'endurir la mesura del càstig com a única forma per aturar la intensificació de la freqüència delictiva, si els marges d'impunitat es mantenen per sobre de la mitjana mundial. Ni la posada en pràctica d'aquest caràcter intimidatori de la pena en la vida carcerària, radicalitzant el criteri de l'elecció mínima, no té els efectes declarats si els partícips del delicte aprecien una impunitat superior al 95 %, considerant solament la delinqüència aparent; no cal dir si es tenen en compte les aproximacions a la delinqüència real. D'aquesta manera, degradar la qualitat de vida —de manera injustificada, d'altra banda— de les persones que el sistema penal selecciona evidentment com a bocs expiatoris, es guia per la mateixa tendència que pretén sacrificar els drets humans amb la finalitat de promoure l'eficiència del sistema.

En conseqüència, no hi ha cap dubte que el problema central que involucra solament el sistema penal és la impunitat. No obstant això, aquesta variable normalment és imputada a la jurisdicció perquè és, en darrer terme, qui assumeix la responsabilitat formal de decidir la procedència o la improcedència de l'aplicació d'una pena. Tanmateix, l'eficiència de la jurisdicció no es pot mesurar segons el nombre de casos resolts pel sistema, atès que aquesta activitat no és competència seva. En efecte, els jutges es troben limitats de manera justificada pel marc de la llei, que els obliga a decidir conforme a dret els casos sotmesos al seu encausament, sense tenir ingerència en la investigació dels fets, com tampoc de provar-los, que és certament competència de la procuració de justícia. I, encara més, pel fet que és l'escenari més visible del sistema, les possibilitats d'una actuació clandestina-

14. Veg., entre d'altres, Hulsman Louk, *Sistema penal y seguridad ciudadana*, Barcelona, Ariel, 1984.

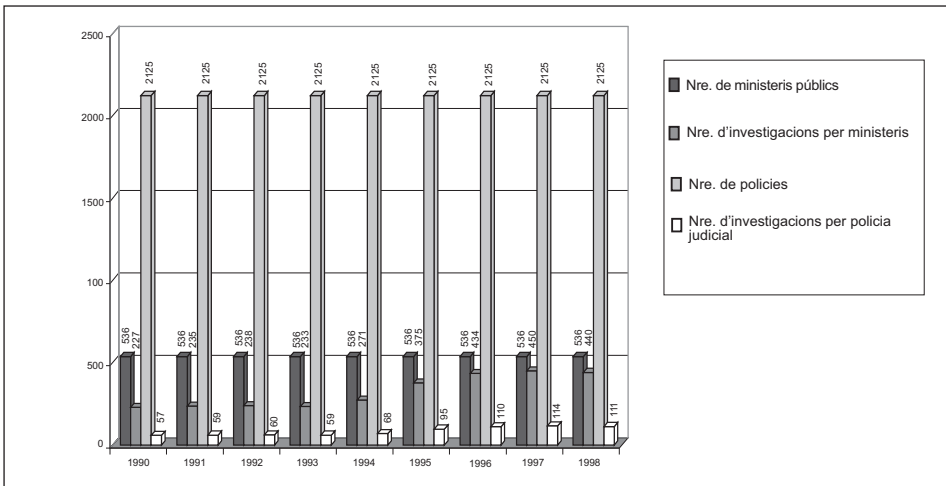
na, que indubtablement hi són, es redueixen perquè les seves activitats sempre estan sotmeses a diversos controls sobre la legalitat formal del seu acompliment.

Per això, la responsabilitat respecte de la ineficàcia del sistema pel que fa a la resolució de casos és atribuïble sobretot al ministeri públic i als seus òrgans auxiliars, que, en ocupar escenaris menys visibles, amplien les possibilitats d'actuar al marge de la llei.

Però no solament això, les accions ja esmentades de l'administració actual, que tendeix, com de costum, a mantenir l'executiu com un poder per sobre dels altres, ha propiciat que el jutge dicti presó preventiva de manera injustificada per a la majoria de les persones que compareixen davant seu, que no poden obtenir la llibertat fins que el mateix jutge no dicti sentència, i no des que el jutge dicti la interlocutòria de termini constitucional. La qual cosa comença a evidenciar que el poder executiu ha assumit la jurisdicció de facto, no únicament perquè pren decisions en contra de persones de manera il·legal, sinó també perquè no exercita l'acció penal corresponent.

Encara que no és una justificació dels arguments expressats, en part el problema és també quantitatiu. El gràfic 4 i la taula 2 mostren els agents del ministeri públic i de la Policia Judicial dedicats a estrictes funcions d'investigació, relacionades amb les investigacions prèvies començades als anys noranta, la qual cosa fa comprensible que sigui impossible arribar a rangs d'eficiència raonable en la resolució de les denúncies presentades. No obstant això, com es pot provar estadísticament, cada vegada que s'enforteix el sistema penal, la freqüència delictiva registrada tendeix a augmentar. Per això, el problema no és solament quantitatiu sinó d'incapacitat per manca d'una professionalització real (qüestió de què pateix tot el sistema penal i no solament la procuració de justícia) i, sobretot, de circumscriure's als principis de l'Estat de dret.

**Gràfic 4.** Distribució d'investigacions prèvies pel ministeri públic i la Policia Judicial en el període 1990-1998.

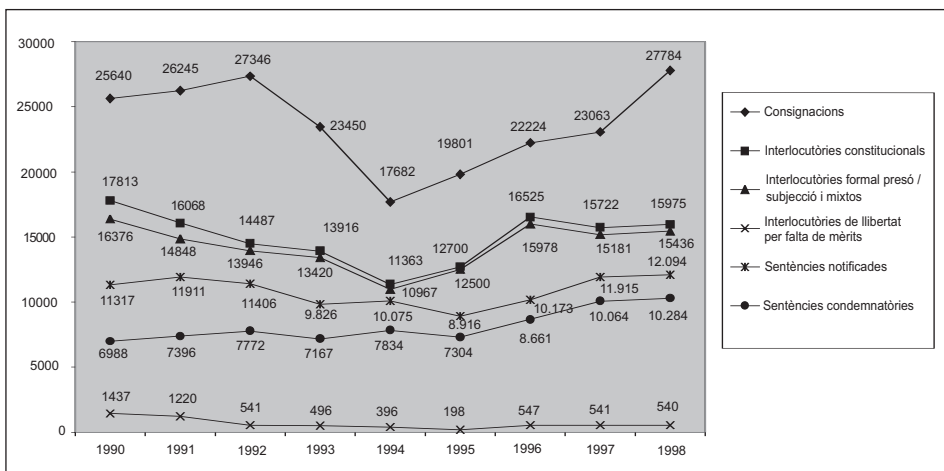


Taula 2. Distribució de les investigacions en el mateix període 1990-1998.

Anys	Investigacions prèvies	Nre. de ministeris públics	Nre. d'investigacions per ministeris públics	Nre. de policies judicials	Nre. d'investigacions per policia judicial
1990	121.587	536	227	2.125	57
1991	126.043	536	235	2.125	59
1992	127.811	536	238	2.125	60
1993	125.093	536	233	2.125	59
1994	145.095	536	271	2.125	68
1995	201.136	536	375	2.125	95
1996	232.821	536	434	2.125	110
1997	241.291	536	450	2.125	114
1998	235.922	536	440	2.125	111

Si considerem el trànsit de les denúncies fins al dictamen de sentències, es pot acreditar que efectivament la impunitat està en mans de la investigació i la persecució dels delictes, com passa arreu del món (veg. el gràfic 5 i la taula 3).

Gràfic 5. Tendència de les accions principals del poder judicial en el període 1990-1998 (xifres absolutes).



**Taula 3.** Quadre de les accions principals del poder judicial entre 1990 i 1998.

Anys	Consignacions	Interlocutòries constitucionals	Interlocutòries formal presó / subjecció i mixtos	Interlocutòries de llibertat per falta de mèrits	Sentències notificades	Sentències condemnatòries
1990	25.640	17.813	16.376	1437	11.317	6.988
1991	26.245	16.068	14.848	1220	11.911	7.396
1992	27.346	14.487	13.946	541	11.406	7.772
1993	23.450	13.916	13.420	496	9.826	7.167
1994	17.682	11.363	10.967	396	10.075	7.834
1995	19.801	12.700	12.500	198	8.916	7.304
1996	22.224	16.525	15.978	547	10.173	8.661
1997	23.063	15.722	15.181	541	11.915	10.064
1998	27.784	15.975	15.436	540	12.094	10.284

### 2.3 L'experiència carcerària

La presó, potser l'escenari més analitzat del sistema, no ha abandonat les finalitats correctives o resocialitzadores que la van originar, malgrat que s'hagi mostrat com una institució en crisi permanent, justament perquè pretén fer compatibles aquestes finalitats amb la pretensió també d'imposar una pena justa en consideració al dany social causat i a la responsabilitat dels seus autors.

Aquestes pràctiques resocialitzadores que no s'actualitzen en cap sistema, mundialment parlant, però que només el fet d'invocar-les promou resultats oposats, malgrat que es tinguin pressupostos amplis i personal molt qualificat, comencen a ser desplaçades per aquesta altra finalitat, la incapacitació, que no s'allunya del positivisme que li va donar origen, independentment de l'absència teòrica dels promotors de l'ordre.

Efectivament, sobretot en temps de crisis econòmiques que condicionen l'increment de la taxa d'aprovisionament, s'agreuja el criteri de *less eligibility* que implica agreujar les deplorables condicions de vida dels interns.

Si s'hi afegeix la tendència simbòlica de la indiferència que tendeix a regir les pràctiques socials en tots els escenaris —qüestió que en gran part va ser provocada per la manca de credibilitat en les institucions i que, al seu torn, va motivar la transformació del fenomen delictiu per aquesta guia econòmica, no tan privilegiada en èpoques precedents—, l'espai carcerari, com a pràctica de l'amenaça terminal, tendeix a radicalitzar la violència visible i invisible de tal manera que es fa incontenible.

Si se segueix la hipòtesi inicial de la crítica criminològica en aquest tema, que afirma que els necessitats estan a la presó perquè el poder econòmic dels segments superiors els ha permès evadir el sistema penal, s'agreuja la clandestinitat d'aquest escenari, potser el menys visible del sistema penal.

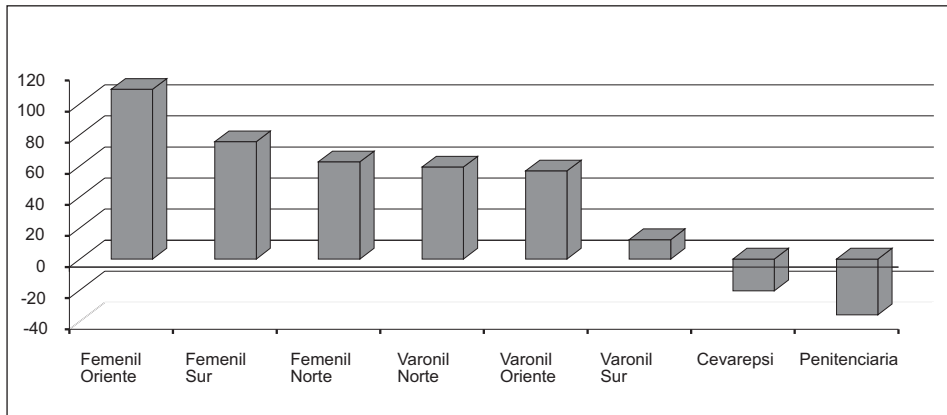
Sobre això (vegeu la taula 4 i el gràfic 6), val a dir que en la infraestructura carcerària generada als anys setanta —quan es va oficialitzar el positivisme criminològic a Mèxic—, planejada per a una capacitat pròxima als set mil interns, en les mateixes instal·lacions, amb ampliació d'espais, s'hi podien internar prop de quinze mil persones. No obstant això, el setembre de 1999, la població reclosa va arribar quasi als vint mil interns, fet que representava el 30 % de superpoblació, que actualment s'aproxima al 50 %. Tanmateix, la població femenina —que aleshores no arribava a les mil persones— era la que tenia percentatges de superpoblació més elevats.

**Taula 4.** Capacitat de les instal·lacions/població total (dades de setembre de 1999).

Centre	Projecte original	Ampliació d'espais el 1997	Ampliació d'espais 1998	Capacitat instal·lada	Població actual	Superpoblació
<b>Varonil Norte</b>	1.398	1.608	1.500	4.506	7.172	2.666
<b>Femenina Norte</b>	160	—	—	160	260	100
<b>Varonil Sur</b>	1.398	1.516	—	2.914	3.277	363
<b>CEVAREPSI</b>	160	40	—	200	159	-41
<b>Varonil Oriente</b>	1.398	1.743	1.152	4.293	6.728	2.435
<b>Femenina Oriente</b>	152	—	—	152	318	166
<b>Penitenciària</b>	1.896	541	—	2.437	1.562	-875
<b>Femenina Sur</b>	200	—	—	200	351	151
<b>Sancions administratives</b>	124	—	—	124	10	-114
<b>TOTAL</b>	6.886	5.448	2.652	14.986	19.837	4.851

Potser les dades que poden reflectir millor les afirmacions precedents siguin les que es refereixen a les visites familiars i als resultats de les operacions de revisió.

**Gràfic 6.** Percentatges de sobre població per centre.



En efecte, com es veu al gràfic 7 i a la taula 5, els prop de vint mil interns eren visitats cada any per una xifra pròxima als sis milions de persones, la qual cosa fa intuir no solament l'economia legal que tal població visitant genera, sinó també la il·legal, que es desenvolupa als centres tant per alleugerir l'aflicció de la vida carcerària com per concretar aquesta vida com a mercaderia. Sobre això, la taula 7 mostra els objectes prohibits detectats en les operacions de revisió, la majoria no elaborats a l'interior de les presons, per la qual cosa, o bé el personal a discreció o d'acord amb els visitants en van permetre l'ingrés, o bé els visitants els van introduir de manera clandestina. En qualsevol cas, això evidencia la falta de capacitat per encarar el problema o bé els forts marges de corrupció.

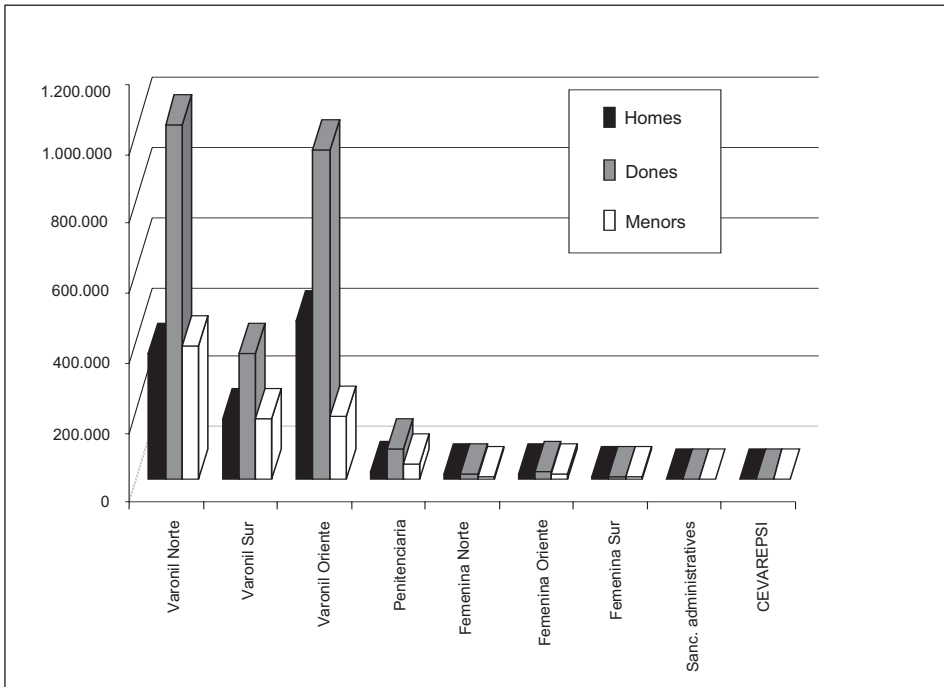
**Taula 5.** Visita familiar (de l'1 de gener al 30 de setembre de 1999).

Centres	Homes	Dones	Menors	Total
<b>Varonil Norte</b>	364.910	1.018.766	386.058	1.769.734
<b>Varonil Sur</b>	177.835	361.878	173.669	713.382
<b>Varonil Oriente</b>	456.503	943.541	181.917	1.581.961
<b>Penitenciaria</b>	24.329	90.362	45.118	159.809
<b>Femenina Norte</b>	13.961	15.352	10.890	40.203
<b>Femenina Oriente</b>	16.133	25.329	14.119	55.581
<b>Femenina Sur</b>	9.412	12.796	7.604	29.812



Centres	Homes	Dones	Menors	Total
Sanc. administratives	1.152	931	202	2.285
CEVAREPSI	1.078	2.403	942	4.423
TOTAL	1.065.313	2.471.358	820.519	4.357.190

**Gràfic 7.** Visita familiar (de l'1 de gener al 30 de setembre de 1999).



Encara que els problemes socials siguin diversos i tots signifiquin la no-satisfacció dels drets fonamentals, no és casual que la cancel·lació de les aspiracions de justícia del ciutadà i la devaluació dels seus drets fonamentals mantinguin el sistema judicial en la disjuntiva al començament del tercer mil·lenni.

Taula 6. Objectes prohibits trobats als centres (de l'1 de gener al 30 de setembre de 1999).

Institució	Revisions	Roche 1	Grams de marihuana	Paquets de marihuana	Burilles de marihuana	Plantes de marihuana	Grams de cocaïna	Pintes i ganivets	Peces de roba prohibides	Fruita fermentada	Vt	Altres	Totals
<b>Varonil Norte</b>	313	3.348	160	1.339	89	18	3	323	427	196	2	2.073	8.291
<b>Varonil Sur</b>	567	1.658	6.711	3.140	505	69	0	241	317	59	10	2.309	15.586
<b>Varonil Oriente</b>	553	5.634	2.080	4.239	649	7	423	497	565	81	57	1.539	16.324
<b>Penitenciaria</b>	173	100	442	48	5	0	8	143	38	0	0	881	1.838
<b>CEVAREPSI</b>	98	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	101
<b>Femenina Norte</b>	33	0	0	8	3	0	0	18	34	0	0	277	373
<b>Femenina Oriente</b>	315	239	1	7	2	3	0	21	18	0	0	47	653
<b>Femenina Sur</b>	34	77	0	0	0	0	0	48	10	0	0	251	420
<b>Total</b>	2.086	11.056	9.394	8.781	1.256	97	434	1.291	1.409	336	69	7.377	43.586