



La prisión preventiva oficiosa: insuficiente para el control de armas de fuego

Por MAXIMILIAN HOLST

El 19 de febrero de 2019 se aprobó la iniciativa de reforma al artículo 19 de la Constitución, que terminó ampliando el catálogo de delitos por los cuales los jueces deberán otorgar prisión preventiva oficiosa. El nuevo catálogo incluye delitos relacionados con las armas de fuego de uso exclusivo del Ejército. En este análisis mostraremos de manera concisa que la prisión preventiva oficiosa **no es una medida efectiva** para contrarrestar la proliferación de armas; al contrario, genera presiones al sistema penal, vulnera la presunción de inocencia y no atiende ninguno de los factores que influyen en la proliferación de armas de fuego. Además, propondremos medidas que coinciden con el espíritu de la reforma, pero que se enfocan en mejorar las capacidades institucionales estatales para el control de las armas.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA



Actualizar la legislación para cumplir con el Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT).



Crear una agencia nacional de control de armas de fuego y municiones.



Implementar sistemas de detección temprana.



Institucionalizar mecanismos de control, rastreo e investigación de armas de fuego y municiones.



Emplear a la policía fronteriza propuesta por el presidente para detener el flujo de armas de fuego y municiones hacia México.

INTRODUCCIÓN

México vive la época más violenta de su historia reciente: cada mes se rompe un récord en el número de víctimas de homicidio. De acuerdo con estimaciones de México Evalúa, 2018 cerró con 34 mil 202 víctimas de homicidio. La proporción de los asesinatos cometidos con armas de fuego va en aumento, hasta llegar a casi 70%¹.

En Estados Unidos se origina el principal flujo de armas de fuego y municiones ilegales hacia nuestro país. Se calcula convencionalmente que más de 213 mil armas entran cada año a través del mercado negro a México, y el gobierno carece de la capacidad institucional para detener el comercio ilegal de armas.

Esa incapacidad queda retratada por una llamativa contradicción: el decomiso de armas de fuego cayó 75% durante los últimos tres años, de acuerdo con un informe de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos². ¿Por qué es contradictorio el hecho? Porque al haber más armas de fuego en circulación, se esperaba que también hubiera más decomisos de armas.

El 20 de septiembre de 2018 el senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa de reforma al artículo 19 constitucional para ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, argumentando la necesidad de atender la creciente violencia con armas de fuego que sacude al país. Tras una larga discusión en comisiones, las cuales recomendaron limitar la ampliación del catálogo a sólo tres delitos –uso de programas sociales con fines electorales, corrupción por enriquecimiento ilícito y robo de hidrocarburos–, los legisladores decidieron apegarse a la propuesta original, que contemplaba la inclusión de nueve delitos. La noche del 19 de febrero de 2019 se aprobó la reforma.

Así, el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa hoy también incluye los delitos relacionados con las armas de fuego de uso exclusivo del Ejército. Es decir, se puede ordenar prisión preventiva de manera automática sin necesidad de que un juez dicte sentencia a todo aquel que porte o esté en posesión de un arma de esta clase.

Este documento diagnostica el estado del país en relación a los delitos con armas de fuego, y desarrolla los motivos por los cuales esta medida de populismo penal³ no servirá para disminuir la violencia, pero sí tendrá efectos negativos en otros ámbitos. El más importante de ellos es la violación de la presunción de inocencia.

También haremos una serie de recomendaciones para reducir la violencia con armas de fuego, sin dañar al sistema judicial actual ni vulnerar los derechos de los presuntos delincuentes.

LAS RAÍCES DEL PROBLEMA

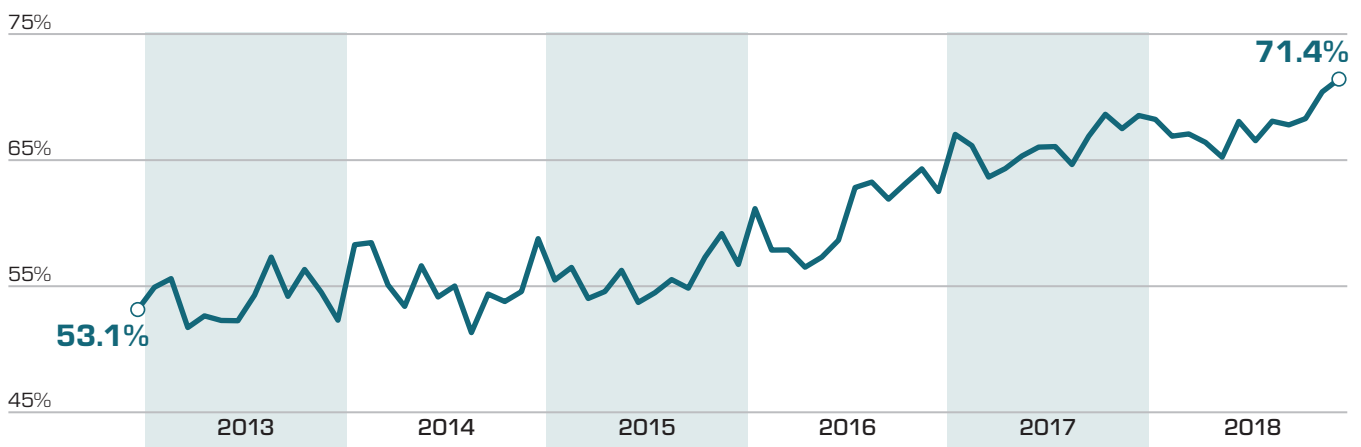
a) Violencia con armas de fuego

Los delitos perpetrados con armas de fuego en México se incrementaron de manera importante en los últimos tres años. El número de personas asesinadas con este tipo de armas pasó de 10,464 en 2015 a 23,873 en 2018, lo que implica un crecimiento de 128% en apenas 36 meses⁴. Mientras que a finales de 2012 el 53% de los homicidios dolosos fue cometido con armas de fuego, en 2018 esta cifra aumentó a 70%. Esto es aún más dramático si consideramos que en 1997 los homicidios dolosos por arma de fuego representaban tan sólo el 15% de todos los asesinatos. El cómputo final: hoy, siete de cada 10 asesinatos son cometidos con armas de fuego; en 2012 eran cinco de cada 10.

En cuanto a las lesiones dolosas causadas con armas de fuego, las cifras arrojan resultados similares: la tendencia va al alza, pasando de 5,191 lesiones en 2015 a 11,741 en 2018. Si sumamos los datos de víctimas anuales de 2015 a 2018, observamos que el número total de personas lesionadas con heridas de bala en el país llegó a 32,263 en tan sólo cuatro años. La proporción de lesiones dolosas con armas de fuego sobre el total también es llamativa: se incrementó de 3.7% en 2015 a 7.5% en 2018. (Ver gráficas de la siguiente página).

El disparo con arma de fuego es la segunda práctica más común en la comisión de suicidios. En 2007 se registraron 543 casos con participación de armas de fuego, lo que equivale a un 12.37% del total de suicidios –las diferencias de género en este renglón son notorias: el 89.32% de los

Porcentaje de homicidios con arma de fuego



Fuente: Carpetas de investigación y/o averiguaciones previas del SESNSP.

¹ El 68% de los homicidios y 7.6% de las lesiones ocurrieron se realizaron con armas de fuego (datos de septiembre de 2018).

² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos & Alto a las armas / Stop US Arms to Mexico. 2018. *El tráfico legal e ilegal de armas a México*.

³ Por 'populismo penal' se entiende el "discurso que promete una expansión del aparato punitivo del Estado para enfrentar al delito por medio de la amenaza y el castigo [...]. Aunque la sencillez del argumento detrás del populismo penal (más castigo es igual a menos crimen) explica su popularidad, la realidad ha demostrado sus limitaciones. Los beneficios en términos de seguridad derivados del expansionismo penal son marginales." (De la Rosa Xochitiotzi, Carlos. "Expectativas y legitimidad: ¿Por qué importa lo que quiere la gente en seguridad?". Nexos, 27 de agosto de 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1042>

⁴ Datos sobre víctimas de homicidios incluyen feminicidios y, al igual que las cifras sobre lesiones, fueron obtenidas del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).



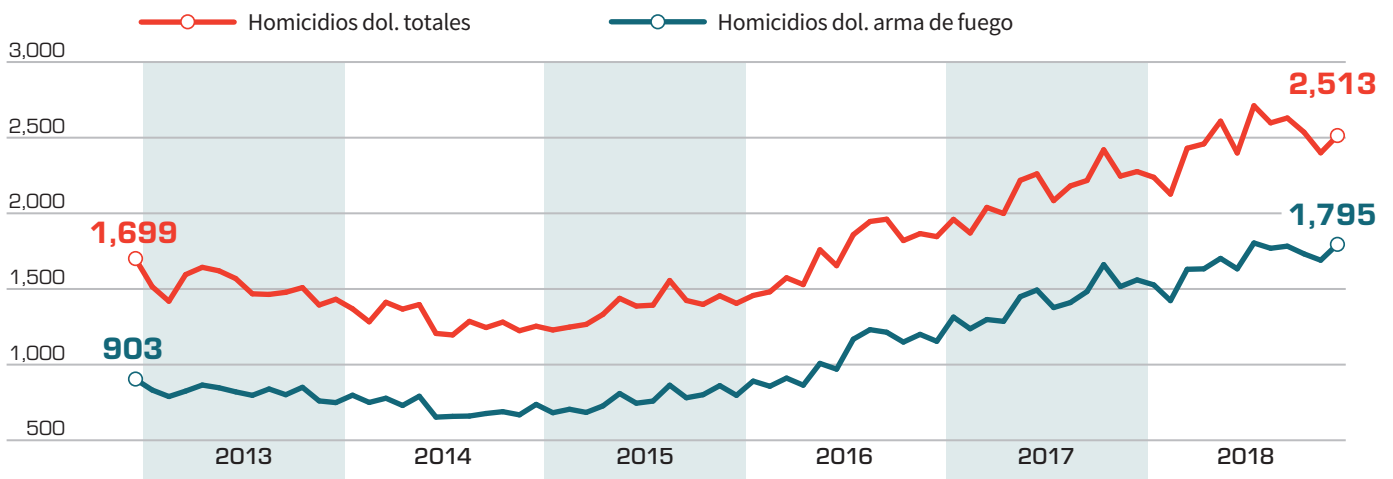
suicidios en hombres se realizaron con esta clase de armas, mientras que en las mujeres la proporción es de 10.68%⁵.

En 2015, el porcentaje de personas que emplearon un arma para suicidarse fue de 8.9%⁶, mientras que en 2016 la cifra fue de 7.7%⁷. No obstante, hay que tener precaución al desestimar estas cifras, ya que la tasa de suicidio por 100 mil habitantes sigue una tendencia ascendente pasando de 2.4 a 5.4 entre 1990 y 2015⁸.

b) Proliferación de armas

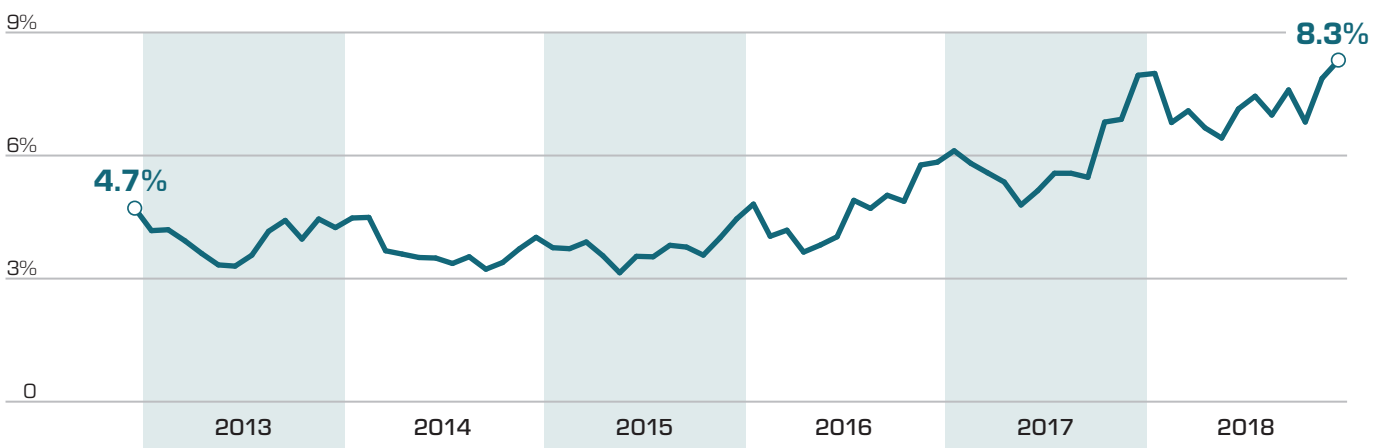
De acuerdo con la información oficial de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) –la institución encargada de otorgar licencias y permisos de armas de fuego–, en 2017 se contabilizaron 3 millones 118 mil 592 armas de fuego debidamente registradas en el país. En cuanto al número ilegal de armas de fuego en circulación, algunas estimaciones sugieren números cercanos a los 13.6 millones⁹.

Homicidios dolosos totales y homicidios dolosos con arma de fuego

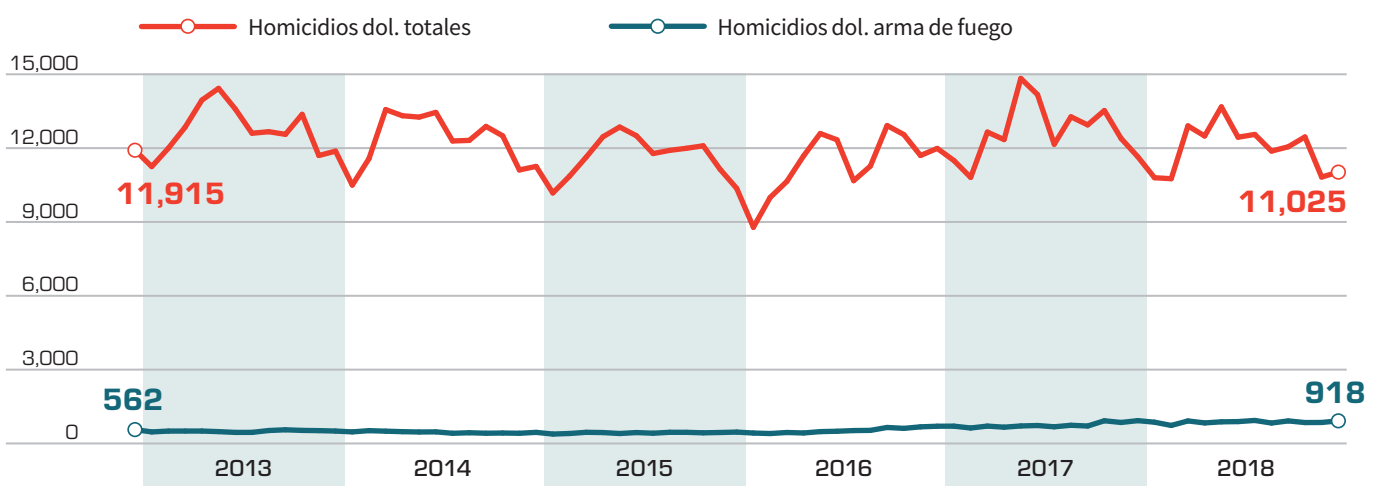


Fuente: Carpetas de investigación y/o averiguaciones previas del SESNSP.

Porcentaje de lesiones dolosas con arma de fuego



Lesiones dolosas totales y lesiones dolosas con arma de fuego



Fuente: Carpetas de investigación y/o averiguaciones previas del SESNSP.

⁵ Borges, Guilherme et al. 2010. Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual. *Salud Pública de México* 52(4): 292-304. Disponible en: <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/6979/8935>

⁶ Merino, José, Carolina Torreblanca y Marisol Torres. "México tiene un máximo histórico de suicidios". *Nexos*, 1 de agosto de 2017. Disponible en: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=141>

⁷ INEGI, "Estadísticas a propósito del día mundial para la prevención del suicidio". Comunicado de prensa, 410/18, 7 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/suicidios2018_NaL.pdf

⁸ Merino, José, Carolina Torreblanca y Marisol Torres. "México tiene un máximo histórico de suicidios". *Nexos*, 1 de agosto de 2017. Disponible en: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=141>

⁹ Karp, Aaron. 2018. "Civilian Firearms Holdings, 2017." *Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers*. Geneva: Small Arms Survey, the Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva. Disponible en: <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/mexico>



La Sedena tiene el monopolio de venta de armas en el país, no sólo de cara a las corporaciones policiales de los distintos niveles, sino también a los civiles que deseen poseer un arma¹⁰. De acuerdo con esta secretaría, al cierre del tercer trimestre de 2018 existían 3 mil 156 licencias¹¹ de portación de armas de fuego vigentes expedidas a individuos particulares. Asimismo, se reportaron 109,698 armas registradas en la República en 2018¹². Es decir, el número de licencias vigentes está muy por debajo del número de armas registradas.

Estas cifras contrastan radicalmente con los datos recogidos por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, según la cual aproximadamente 220 mil 178 hogares adquirieron un arma de fuego con el fin de protegerse de la delincuencia. (Ver gráficas de la siguiente página).

La ENVIPE 2018 también revela que 25.7 millones de habitantes escucharon disparos frecuentes en la cercanía de su domicilio durante ese año. En la edición 2017 de la encuesta, esta cifra fue de 21 millones, mientras que en 2016 alcanzó 17.2 millones.

Es obvio que el número de armas en circulación supera por mucho a las legalmente registradas por la autoridad. Esto

preocupa y mucho, pues evidencia que el país tiene un grave problema de circulación de armas a través del mercado negro. Lo más alarmante es que el Estado no cuenta con las herramientas necesarias para combatir este problema.

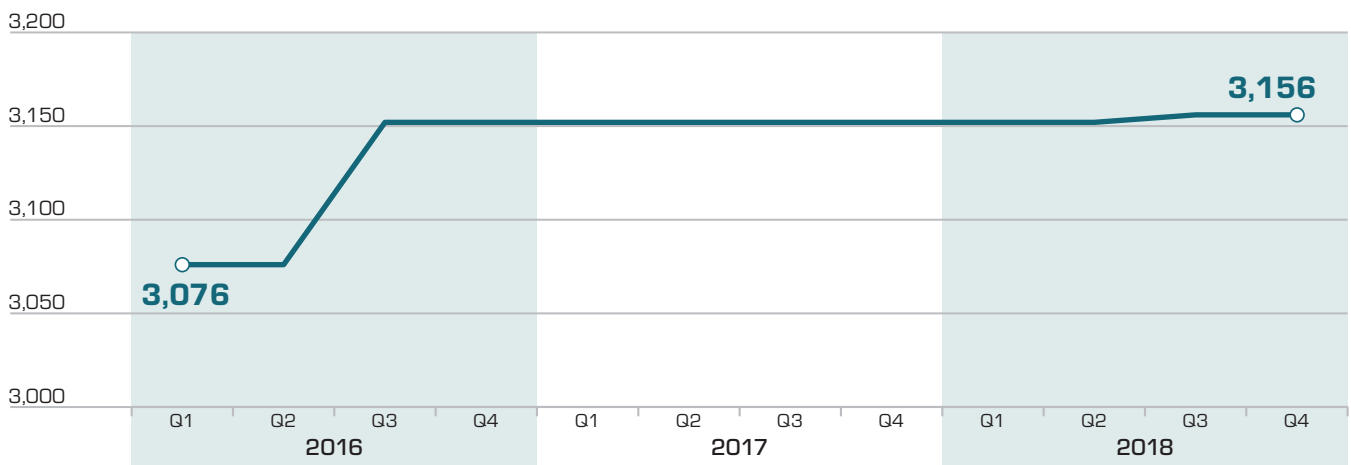
c) Debilidad institucional

Si el país contara con capacidades institucionales para ejercer el control de armas de fuego, la violencia ocasionada por ellas no alcanzaría los niveles actuales. Esta falta de desarrollo institucional tiene causales muy específicas. A continuación señalamos las que se deberían de atenderse con mayor urgencia.

i. Acuerdos y tratados internacionales

México es signatario y ratificador de tratados internacionales relevantes y participa en acuerdos de cooperación internacional. En 1998 se ratificó su incorporación a la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados de la OEA¹³. Desde 2001 es adherente al Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos de la Organización de las Naciones

Licencias particulares de portación de armas de fuego vigentes



Armas registradas ante la Sedena



Fuente: Datos de la Sedena.

¹⁰ “La Dirección de Comercialización de Armamento y Municiones, dependiente de la Dirección General de Industria Militar, es la dependencia encargada de llevar a cabo la comercialización de armas de fuego, municiones y demás objetos regulados por la ley federal de armas de fuego y explosivos, en atención de los cuerpos de seguridad pública y privada, clubes cinegéticos y personas físicas que cubran los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos aplicables.” Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/comercializacion-de-armas>

¹¹ Sedena, Licencias particulares individuales de portación de armas de fuego vigentes, por entidad federativa. Datos disponibles en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/licencias-particulares-individuales-de-portacion-de-armas-de-fuego-vigentes-por-entidad-federat>

¹² Sedena, Armas registradas por diferentes motivos. Datos disponibles en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/armas-registradas-por-diferentes-motivos>

¹³ Organización de los Estados Americanos. “Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (A-63)”. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-63_fabricacion_trafico_ilicito_armas_municiones_explosivos.asp



Unidas (ONU)¹⁴. En 2013, México firmó el Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT, por sus siglas en inglés), el cual se convirtió en el primer instrumento legal vinculante para regular el comercio de armas y municiones y debilitar el mercado negro¹⁵.

De forma similar, existen acuerdos de colaboración internacional. Uno de los más relevantes es el Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GC-Armas), creado en 2009 y conformado por representantes de seis dependencias: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la Policía Federal y la extinta Procuraduría General de la República (PGR). Este grupo mantiene una estrecha comunicación con la el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de Estados Unidos, a fin de coordinar acciones para combatir el tráfico de armas¹⁶.

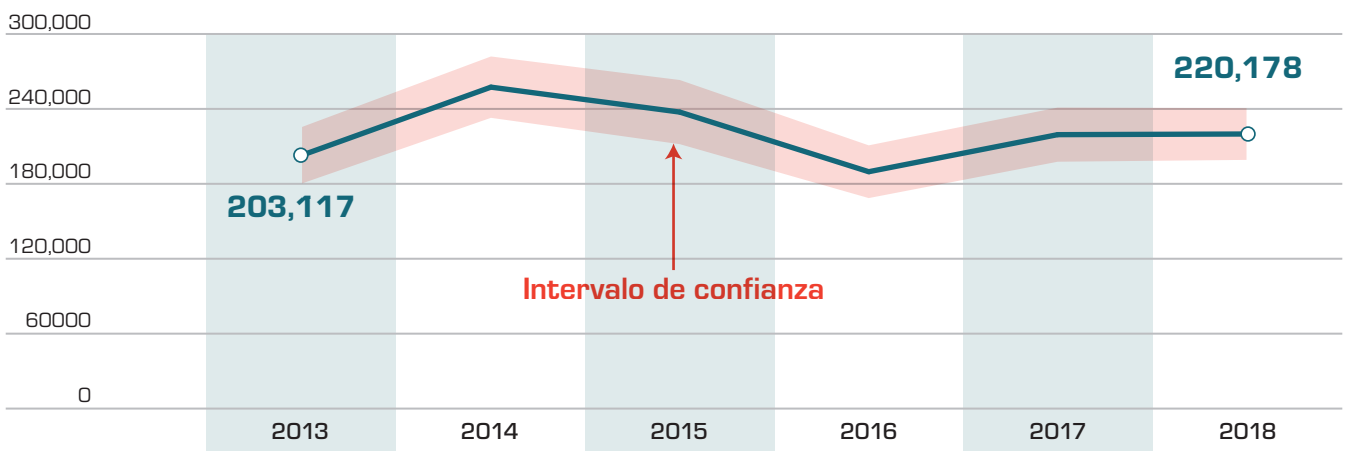
Estos instrumentos enfrentan un grave rezago en su implementación. En materia de armas, “las intenciones y acciones del gobierno mexicano en el ámbito internacional no se ven reflejadas en la realidad nacional”¹⁷. Podemos deducir que los compromisos no han redundado en mayores capacidades institucionales en el control de armas.

ii. Sistemas y herramientas tecnológicas existentes

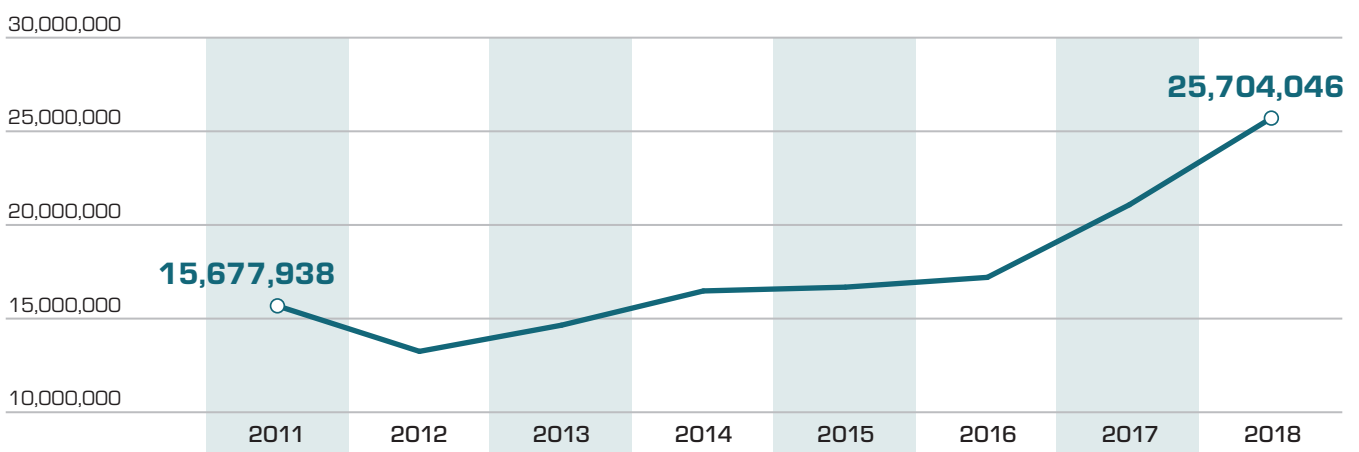
Los mecanismos de cooperación han intentado dotar al Estado mexicano de herramientas tecnológicas para combatir el tráfico de armas. En 2005, los gobiernos de Estados Unidos y México echaron a andar *Gunrunner*, un proyecto conjunto para impedir el tráfico de armas que abastece a las organizaciones criminales del país. En esta iniciativa se incluyó el sistema de seguimiento electrónico *E-trace*, con capacidades de rastreo del origen de las armas incautadas por medio de un banco de datos que administra la ATF. En 2011, tras un retraso considerable, la PGR permitió que las procuradurías estatales tuvieran acceso al sistema a través del Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Adicionalmente, en el marco de la Iniciativa Mérida (2008) el gobierno de Estados Unidos entregó recursos al gobierno mexicano, en forma de equipos de inspección no intrusivos; 11 vehículos con equipo de escáner de Rayos X para la detección de explosivos y otras armas y más de 300 perros entrenados en la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo. Todo con miras a mejorar la infraestructura de detección de bienes ilícitos en la frontera¹⁸.

Hogares que adquirieron un arma de fuego



Personas que escucharon disparos



Fuente: Datos de la ENVIPE 2018, Inegi.

14 Organización de las Naciones Unidas, “Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos”. Cap. ii, Art. 17, firmado en Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html>

15 “México firma un tratado ‘histórico’ que regula el comercio de armas”. *Expansión*, 3 de junio de 2013. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2013/06/03/mexico-firma-un-tratado-historico-que-regula-el-comercio-de-armas>

16 Procuraduría General de la República. 2008. *Tráfico de Armas México-USA*. México.

17 Arriaga, P. y Roldán Álvarez, M. “Armas de fuego en México: panorama en 2016”. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

18 De la Torre, Karen. “Meade presume que creó el primer protocolo de control de armas; SAT desmiente: es sólo un memo”. *Verificado 2018*, 28 de mayo de 2018. Disponible en: <https://verificado.mx/meade-presume-protocolo-de-armas/>

No obstante, esto no ha tenido ningún impacto positivo en el número de decomisos o en el número de armas que ingresan cada año al país a través de la frontera norte, que asciende a 213,000 al año, de acuerdo con estimaciones del *Center for American Progress*¹⁹.

iii. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

La legislación que regula todo lo relativo a las armas de fuego y sus municiones en México es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFyE), la cual data de 1972. Aunque el Congreso ha intentado reformarla en numerosas ocasiones en los últimos 20 años –con 149 iniciativas presentadas desde 1997–, casi la totalidad de éstas han carecido de medidas para un mejor control estatal del flujo de armas.

A pesar del compromiso suscrito por México con la firma del Tratado sobre el Comercio de Armas, no se han presentado iniciativas y mucho menos llevado a cabo reformas exitosas a la LFAFyE que busquen dar cauce los compromisos establecidos en el Tratado sobre el Comercio de Armas.

iv. ‘Pérdida’ de armas

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos señala que 20 mil 66 armas de fuego fueron reportadas como ‘perdidas’ (extraviadas, desaparecidas, robadas y/o vendidas ilegalmente) por parte de las instituciones de seguridad mexicanas entre 2006 y agosto de 2017. En promedio, “cuatro por ciento de las armas vendidas a todas las policías estatales del país habían sido reportadas como extraviadas o robadas durante ese mismo periodo”²⁰.

Las entidades que reportaron mayor número de armas de fuego perdidas fueron Ciudad de México (5 mil 186), Guerrero (mil 918), Estado de México (mil 880) y Jalisco (793). La Policía Federal, por su parte, reportó mil 768 armas de fuego extraviadas o robadas. A partir de esas cifras, podemos calcular que en promedio se pierden seis armas al día. En términos relativos, las entidades que perdieron más armas en el mismo periodo de 2006 a 2017 son Gue-

rrero (20%), Tamaulipas (11%), la Ciudad de México (8%) y Coahuila (7%)²¹.

v. Decomisos de armas

Los decomisos de armas de fuego por parte de las autoridades federales y estatales han ido a la baja. Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto la ‘extracción’ de armas cortas y largas al crimen organizado bajó 77%, en comparación con el sexenio de Felipe Calderón²².

En 28 de las 32 entidades los decomisos disminuyeron respecto al sexenio de Calderón. Esta reducción fue especialmente grande en Tabasco (94%), Ciudad de México (93.6%), Coahuila (92%), Oaxaca (91%), Nayarit (88.9%) y Campeche (85%)²³.

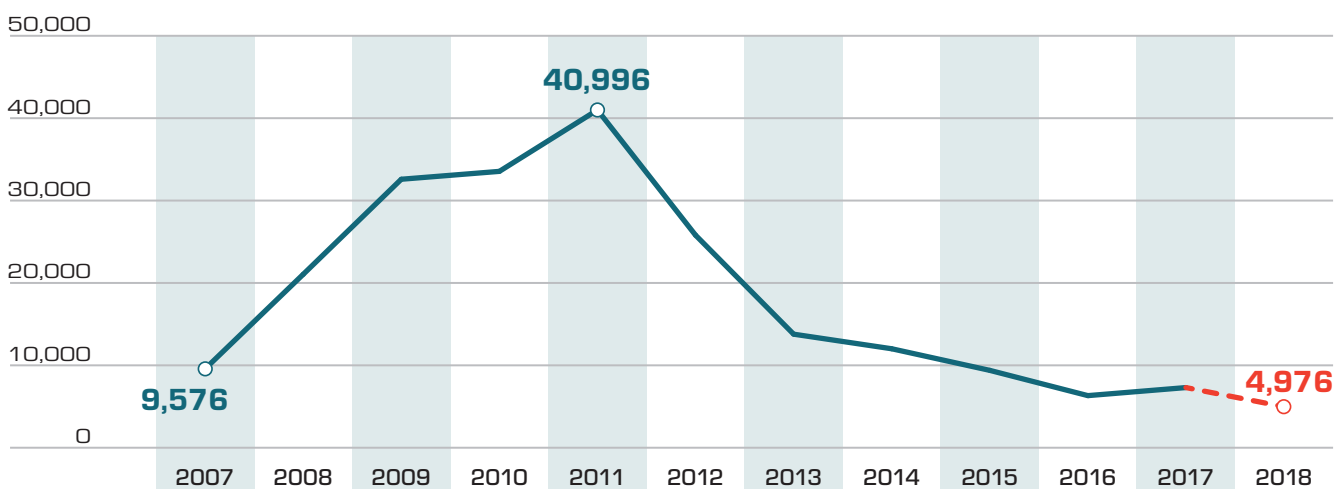
EL ESPEJISMO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA

Recapitemos: la reforma constitucional aprobada el 19 de febrero de 2019 dio pie a un escenario según el cual un juez puede ordenar prisión oficiosa no sólo en los casos que señalaban las leyes vigentes hasta entonces, sino también en materia de corrupción, hidrocarburos, electoral, de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército y Fuerzas Armadas.

Esta ampliación del catálogo de delitos no surgió de la nada. Desde 1997, el Congreso mexicano había visto pasar 149 iniciativas de reforma relacionadas con el uso de armas de fuego, de las cuales el 96.6% fueron rechazadas, retiradas o permanecieron detenidas durante años. De este total, 13 buscaron incluir los delitos relacionados con armas de fuego en el catálogo de delitos que amerita prisión preventiva de manera oficiosa.

Históricamente, la justificación más común –y que terminó imponiéndose– para dicha inclusión es la que busca presentarla como una medida para combatir la violencia en el país. Sin embargo, la posesión y proliferación de armas de fuego no es una cuestión que dependa de medidas caute-

Armas de fuego decomisadas



Nota: Datos de 2018 hasta octubre.

Fuente: Datos de los informes de labores para 2008-2018 de la Procuraduría General de la República.

¹⁹ Linares, Albinson. “Cada año, 213.000 armas llegan ilegalmente a México desde Estados Unidos, según un informe”. *The New York Times en español*, 5 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/05/cada-ano-213-000-armas-llegan-ilegalmente-a-mexico-desde-estados-unidos-segun-un-informe/>

²⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos & Alto a las armas / Stop US Arms to Mexico. 2018. *El tráfico legal e ilegal de armas a México*.

²¹ Ídem, pág. 22.

²² Espino Bucio, Manuel. “Aumentan asesinatos; decomisan menos armas”. *El Universal*, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/aumentan-asesinatos-decomisan-menos-armas>

²³ Ídem.

lares y de castigos para quienes cometan delitos con ellas. El problema central de la violencia con armas de fuego es la falta de capacidades institucionales. La mejor vía para evitar el uso de armas de fuego es obstaculizar cada vez más el acceso a ellas, en contraste con la penalización con cárcel temporal y sin juicio destinada a las pocas personas que llegan a ser descubiertas en posesión de un arma.

¿Por qué son problemáticas estas iniciativas de penalización?

Incluir la posesión y portación de las armas de fuego de uso exclusivo del Ejército dentro del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa busca atender el fenómeno tratando sus síntomas y no sus causas. Además, esta es una medida que genera más problemas que soluciones.

Un elemento fundamental del sistema penal acusatorio – hacia el que ha transitado nuestro país– es la presunción de inocencia. Este principio incentiva la investigación criminal, pues exige evidencia suficiente, calidad de pruebas y una teoría del caso sostenible²⁴.

La prisión preventiva oficiosa vulnera directamente los principios del nuevo sistema. A juicio del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, esta medida cautelar violenta los derechos humanos, la libertad y la seguridad personal, así como el derecho a un juicio justo, con debido proceso y con garantías judiciales²⁵.

Los ciudadanos que encaran la incertidumbre sobre su respectivo proceso y contemplan la posibilidad de pasar hasta dos años privados de la libertad –el tiempo que puede durar una investigación– son fáciles de presionar para admitir hechos que no cometieron. Esto, a nivel de hipótesis, representa un grave problema porque propicia que personas inocentes entren a la cárcel al tiempo que las autoridades dejan de invertir tiempo y esfuerzo para dar con los verdaderos responsables. Es decir, desincentiva la investigación. Aunado a la injusticia de encarcelar a inocentes, este hecho puede ocasionar una mayor saturación del sistema penitenciario.

La carga financiera de tener a un número importante de personas bajo prisión preventiva es un hecho que tampoco se puede subestimar. A octubre de 2018, el número de personas en esa situación ascendía a 76 mil 321²⁶. El costo que un detenido representa para el Estado es de aproximadamente 202 pesos diarios²⁷. Esto implica que los 76 mil 321 presuntos culpables representan aproximadamente 15.4 millones de pesos al día y 5 mil 620 millones de pesos anuales. Estos montos incluyen el mantenimiento de la población privada de la libertad, los costos del proceso penal (investigación, proceso judicial, defensa pública y ayuda social), la provisión de salud a familiares de los detenidos y las contribuciones de empleadores a la seguridad social.

Por último, no olvidemos que en los últimos 25 años se han modificado en reiteradas ocasiones las leyes y los códigos penales con el fin de incrementar las sanciones y el número de delitos graves por los cuales se otorga prisión preventiva como medida cautelar. A pesar de ello, los delitos graves han ido en aumento, lo cual indica que aumentar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva no tiene efecto alguno sobre la comisión de delitos²⁸. En otras palabras: la prisión preventiva oficiosa no reduce la incidencia.

PROPUESTAS PARA COMBATIR LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS

Acaso el espíritu de la iniciativa que desembocó en la reforma constitucional no era equivocado: la proliferación de armas conduce a un aumento en el número de homicidios, sobre todo si terminan en manos del crimen organizado. Sin embargo, atacar la proliferación por medio de la prisión preventiva oficiosa es equivocado, inefectivo e ineficiente, como hemos mostrado. Por ello, proponemos una serie de medidas que, a partir de la construcción y el fortalecimiento de las capacidades estatales para el control de armas, puede contrarrestar la problemática sin socavar el sistema de justicia actual.

1) Creación de una agencia mexicana de control de armas de fuego

Sedena, como hemos señalado, es la autoridad federal que tiene el monopolio del control de las armas en México. Así, aquellos ciudadanos que desean adquirir un arma de fuego por la vía legal deben acudir a las oficinas de la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos (DGRFAFCE) de la Sedena, ubicada en la Ciudad de México²⁹. De igual manera, las licencias para la portación de un arma de fuego se deben tramitar en la Ciudad de México³⁰ –el registro del arma es, al menos, más accesible, pues se trata de un trámite que debe realizarse en sedes de las 46 zonas militares–³¹.

Desafortunadamente la DGRFAFCE no cuenta con el mandato ni con los incentivos para investigar cuando las armas son robadas o cedidas ilegalmente a particulares. Tampoco es parte del mandato de las Fuerzas Armadas el rastreo de los usuarios finales de las armas, de modo que un soldado puede adquirir un arma por la vía legal y revenderla al mejor postor sin que Sedena investigue. Esto no hace más que facilitar la corrupción entre los elementos de las Fuerzas Armadas.

Aunque el paso que llevó a la creación del llamado GC-Armas –grupo de coordinación interinstitucional– va en la dirección correcta, nuestro país debe hacer más, según la opinión del propio Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina

24 Novoa, María y Christel Rosales. "Lo agarras y no sale, si es inocente luego investigamos". *Animal Político*, 1 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2018/10/01/lo-agarras-y-ya-no-sale-si-es-inocente-luego-investigamos/>

25 Ballinas, Víctor y Andrea Becerril. "Demanda ONU al Senado no aprobar más delitos sujetos a prisión preventiva". *La Jornada*, 5 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/12/05/politica/003n1pol>

26 Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria (Corte a Octubre). Accesible a través del portal de transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):

27 El cálculo del costo diario para el Estado se obtuvo basando los cálculos en la metodología de Guillermo Zepeda Lecuona descrita en el libro *¿Cuánto cuesta la prisión preventiva sin condena?* y convirtiendo los valores monetarios en precios de octubre de 2018.

28 Gómez Pérez, Mara. 2015. "La prisión preventiva en el nuevo código nacional de procedimientos penales". Capítulo en García Ramírez, Sergio & González Mariscal, Olga (Coordinadores). *El Código Nacional de Procedimientos Penales*. Estudios. México: IJ-UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4032/22.pdf>

29 Secretaría de la Defensa Nacional, Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/direccion-general-del-registro-federal-de-armas-de-fuego-y-control-de-explosivos>

30 Secretaría de la Defensa Nacional, Acciones y Programas, Expedición de una licencia particular individual de portación de arma de fuego para personas físicas. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/sedena-02-025>

31 Secretaría de la Defensa Nacional, Acciones y Programas, Registro de Armas de Fuego. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262601/MODULOS_DE_REGISTRO.pdf



y el Caribe (UNLIREC), que hace recomendaciones a las agencias y coordinaciones de control del tráfico ilegal de armas. UNLIREC aconseja formalizar en un decreto o en una ley la creación, el mandato y las responsabilidades de las agencias de control y mitigación de armas.

Las atribuciones de una agencia con esas características deben incluir expresamente la lucha contra el tráfico ilícito

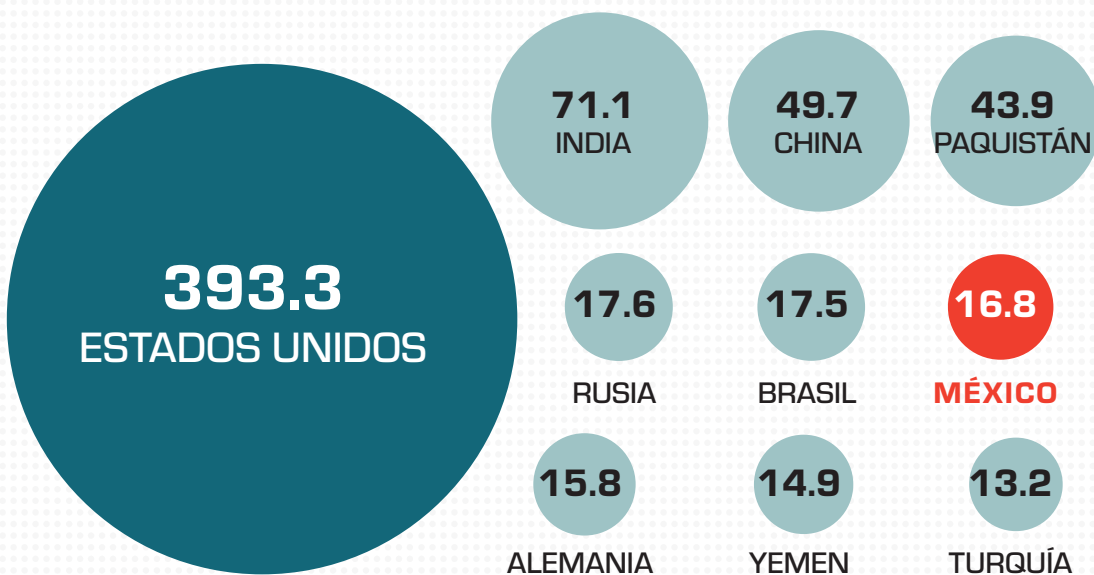
de armas, así como la implementación de medidas de prevención de la violencia armada. Como buena práctica también se recomienda la participación de organizaciones de la sociedad civil, ya que la “inclusión de instituciones no directamente responsables de la seguridad en sí, ha demostrado un mejor equilibrio en la presencia de género, la inclusión de enfoques orientados a jóvenes y mujeres, a la vez que aproximaciones desde la prevención”³².

Rutas de abastecimiento y tráfico de armas México-Estados Unidos



Fuente: “Armamentismo sin control, leyes laxas munición para armas”, *El Universal*, Reporte especial, México, 2010.

Estimación de armas legales e ilegales en manos de civiles en 2017 (millones de armas)



Fuente: Small Arms Survey

32 UNLIREC. 2011. Comisiones Nacionales para el control de armas de fuego y su contexto en América Latina. Documento de trabajo. Naciones Unidas.



La iniciativa de crear una agencia civil de control de armas ya ha sido contemplada anteriormente en la postura de otras organizaciones, como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Sin embargo, las medidas de austeridad que ha iniciado el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador hacen que dicha propuesta luzca inviable, por el momento. No obstante, existen otras opciones que se podrían sacar adelante.

La Fiscalía General de la República (FGR) cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas, la cual se encuentra adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Si bien la unidad ha realizado investigación sobre los flujos de armas, aún carece de recursos humanos y financieros para hacerle frente y desarticular su tráfico ilegal. Por eso, en lugar de crear una nueva agencia de control de armas, proponemos fortalecer la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas, elevándola a nivel de Fiscalía especializada dentro de la estructura orgánica de la Fiscalía General.

Esta propuesta tiene una principal ventaja: facilita la coordinación de esta instancia con las demás unidades, pues 'vive' dentro de la estructura de la Fiscalía. Los procesos de trabajo ya existen, lo cual permite acciones y operaciones más inmediatas.

La Fiscalía especializada estaría encargada de la mitigación y el control de armas de fuego, así como de investigar el extravío y el tráfico ilegal de armas y sus respectivas municiones. Los elementos de la FGR que actualmente trabajan en el rastreo de armas y el mapeo de sus rutas se incorporarían a esta agencia.

Tal Fiscalía especializada procuraría emular a la ATF estadounidense, y sería responsable de todo lo que concierne a las armas de fuego en el país.

Estos son los objetivos que tendría la agencia: a) Coordinar un programa nacional de control de armas de fuego; b) Promover un censo nacional de armas con una base de datos abierta y transparente que contenga los tipos de armas poseídas, su ubicación geográfica (entidad, municipio y localidad) y datos sobre el ciudadano (protegidos bajo anonimato), la empresa de seguridad privada o la corporación del Estado mexicano que las adquiere; c) Rastrear las rutas de tráfico ilegal de armas de fuego; d) Implementar planes de desarme de la población; e) Cooperar con agencias de control de armas de otros países, sobre todo con las de países vecinos; f) Creación de un centro de análisis e investigación balístico y armamentístico que recabe y almacene los números de serie de todas las armas y municiones en posesión de los cuerpos policiales. Este centro investigará el tipo de armas y municiones empleadas por los criminales para catalogarlas y así poder rastrear su procedencia. Esto es fundamental, ya que se logrará determinar si un arma de fuego o munición llegó a manos criminales directamente desde el extranjero o a través de una corporación policiaca.

2) Actualizar la legislación para cumplir con el Tratado sobre el Comercio de Armas

A pesar de que México ratificó el Tratado sobre Comercio de Armas de Naciones Unidas, esto no se ha traducido en cambios en la legislación. La LFAFyE se ha mantenido prácticamente igual desde su publicación en 1972 y ninguna iniciativa que busque desarrollar las acciones que señala el tratado se ha presentado.

La CDHDF ha hecho llamados a cumplir con las obligaciones acordadas en el Tratado sobre Comercio de Armas de Naciones Unidas, ya que busca prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío "con el fin de contribuir a la paz, la seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional y reducir el sufrimiento humano derivado de la violencia con armas de fuego"³³.

Entre otras cosas, el tratado impele a los Estados firmantes a: a) Implementar un sistema nacional de control de armas transparente que brinde información sobre la cantidad, el valor y el modelo o tipo de armas, las importaciones y exportaciones de armas, así como sobre los tenedores de armas; b) Tomar medidas de prevención para evitar el desvío de armas hacia la ilegalidad y "examinar a las partes que participan en la exportación, exigir documentación adicional, certificados o garantías, no autorizar la exportación o imponer otras medidas adecuadas"; c) En los casos en los que exista desvíos de armas, "examinar los envíos desviados [...] y adoptar medidas de seguimiento en materia de investigación y aplicación de la ley"; d) Compartir inteligencia con otros países referente a "datos sobre actividades ilícitas, incluida la corrupción, rutas de tráfico internacional, intermediarios ilegales, fuentes de suministro ilícito, métodos de ocultación, puntos comunes de envío o destinos utilizados por grupos organizados que se dedican al desvío"³⁴.

En consideración de los puntos anteriores, exhortamos a los legisladores a plantear iniciativas de reforma a la LFAFyE y a adaptar el marco legal mexicano para cumplir con los compromisos que ha suscrito el país. Al mismo tiempo, se deben superar los rezagos de esta ley de 1972. Algunos ejemplos de los cambios a adoptar apuntan a "la obligatoriedad para que la Secretaría de Marina registre su armamento, fortalecer el control de las armas en posesión de las policías locales, sumar la capacitación o certificación en el manejo del arma fuego antes de otorgar licencias"³⁵.

3) Mecanismos de control, rastreo e investigación

El mercado negro se abastece de las armas que provienen de Estados Unidos y de otros países. Otra fuente de armas son nuestras propias corporaciones policiales. Los números de armas extraviadas por las policías son una clara señal de debilidad por parte de las instituciones policiales en el país. Tanto las corporaciones policiales federales, estatales y municipales como la PGR y el CISEN³⁶ han reportado armas como 'perdidas', lo cual significa que se extravían, desaparecen, se revenden o son robadas. Pero, ¿qué ocurre cuando se pierde un arma?, ¿qué sucede con quienes pierden sus armas? y ¿cuáles son los protocolos de investigación? Estas preguntas elementales no tienen una respuesta clara.

³³ Corona, Salvador. "Urge la CDHDF a legislar sobre ley de armas". *El Economista*, 22 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Urge-la-CDHDF-a-legislar-sobre-ley-de-armas-20180422-0078.html>

³⁴ Organización de las Naciones Unidas. *Tratado sobre el Comercio de Armas*. Disponible en: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Espa%C3%B1ol1.pdf>

³⁵ Rodríguez, Gerardo. "Agencia Nacional de Control de Armas de Fuego y Explosivos". *El Herald de México*, 11 de octubre de 2018. Disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/agencia-nacional-de-control-de-armas-de-fuego-y-explosivos/>

³⁶ A partir de 2018 el CISEN desapareció y su lugar lo ocupa el Centro Nacional de Información adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.



Por un lado, se cuenta con Sedena, la cual otorga las licencias, es el único vendedor oficial de armas en el país y abastece tanto a corporaciones policiales como a civiles con licencia. La secretaría lleva un registro de los compradores de armas legales. Cuando se pierde un arma, la LFAFyE señala que Sedena debe de ser informada inmediatamente, pero no señala qué pasa después. La LFAFyE no detalla qué institución tiene la obligación de realizar una investigación del paradero del arma ni de la persona que la perdió. ¿Podría suceder que quien perdió el arma tenga un comportamiento reiterado y sistemático? La LFAFyE no señala a la Sedena como institución responsable.

La Agencia de Investigación Criminal, que depende de la FGR, representa un caso similar. Este órgano del Poder Ejecutivo Federal se encarga de investigar y perseguir los delitos del orden federal, pero la pérdida de un arma de fuego por parte de un funcionario público no es un delito. La FGR tampoco es responsable.

Por ello, consideramos necesario detallar claramente en la ley qué institución es la responsable de investigar y de realizar operativos que ayuden a detener el tráfico ilegal de armas, así como de recuperar las armas perdidas por las corporaciones policiales. Se necesita especificar las facultades legales de la FGR y detallar expresamente sus responsabilidades en materia de armas de fuego.

Otra medida que consideramos necesaria es el estudio de la tipificación de la pérdida de armas o el robo de las mismas, que conduzca a una investigación de oficio y sancione a los responsables en caso de hurto, así como a los poseedores de armas en caso de pérdidas.

4) Sistemas de detección temprana

Hoy, cuando se trata de armas de fuego y sus municiones, la actuación de las autoridades es meramente reactiva. Se suele hablar únicamente de decomiso y aseguramiento de armas, los cuales ocurren con la detención de algún criminal a causa de algún otro delito (narcotráfico, secuestro, etcétera). Pero este proceder no es el único posible; también se pueden establecer mecanismos de detección que ayuden a evitar posteriores conflictos con armas de fuego.

Por ejemplo: en Estados Unidos hay leyes³⁷ que dictan que las y los médicos, cirujanos, enfermeras y demás personal de los hospitales están obligados a notificar inmediatamente a la policía cuando pacientes con heridas de bala ingresan a una clínica u hospital, sin importar si fueron víctimas de algún accidente, asalto, pelea, o acto ilegal responsabilidad del paciente, con el fin de iniciar investigaciones sobre el individuo y posibles nexos con el crimen organizado.

Aunque cada estado federal de Estados Unidos tiene la facultad de modificar estas normas, la mayoría de las entidades optan por notificar también otro tipo de heridas serias, como las heridas graves con cuchillos o cuando un médico tiene la sospecha de un abuso sexual o de violencia intrafamiliar. En la mayoría de los casos se considera que este tipo de lesiones –con potencial carácter delictivo– están por encima de la privacidad de los individuos y de la confidencialidad médico-paciente.

En México lo que más se asemeja es un reglamento implementado en Sinaloa, el cual dicta que los hospitales deben notificar a la Procuraduría General del Estado sobre los heridos de bala que reciben. Las autoridades acuden y así procuran evitar que los heridos sean ejecutados en los mismos hospitales. Se ha llegado a prohibir a los médicos atender a heridos de bala lejos de los centros de salud³⁸.

Más allá de impedir ejecuciones, las autoridades de seguridad pueden implementar acciones de vigilancia e investigación a partir de las víctimas de heridas de bala que abandonan las instalaciones de salud. Un reglamento nacional que obligue a los hospitales a notificar sobre los heridos de bala en tiempo real generaría inteligencia, que podría ayudar a diseñar operativos para dismantelar células del crimen organizado.

5) Policía fronteriza para detener el flujo de armas de fuego y municiones hacia México

El actual secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, adelantó en julio de 2018 que el gobierno entrante ordenaría la creación de una policía fronteriza³⁹. Mientras que algunos activistas han criticado la propuesta –por asumir que su tarea verdadera sería frenar el flujo migratorio hacia Estados Unidos–, también se puede considerar como una oportunidad para frenar el tráfico de armas y municiones proveniente del país vecino.

Los cuatro estados de la unión americana que hacen frontera con nuestro país (California, Arizona, Nuevo México y Texas) acumulan más de 7 mil tiendas y centros de exposición de armas. Dadas las condiciones legales en aquel país, es muy sencillo adquirir un arma de fuego de alto calibre, que en México entrarían en la categoría de uso exclusivo del Ejército. El gran problema: muchas de esas armas encuentran un camino hacia México y terminan en manos de organizaciones criminales.

Desafortunadamente, una agenda bilateral que afronte el problema del tráfico de armas no es probable. Esto se debe a que la venta y comercialización de armas de fuego en Estados Unidos es un negocio altamente lucrativo, y las corporaciones productoras de armas realizan un intenso trabajo de cabildeo para incidir en las decisiones políticas.

La frontera norte de nuestro país es porosa. Aunque se hacen minuciosas revisiones a los cargamentos y a los individuos cuando van de camino al norte, cuando van de norte a sur los controles son tremendamente laxos. Esto ayuda al tráfico ilegal de armas de fuego de Estados Unidos hacia México. A pesar de que ocasionalmente se decomisan cargamentos de armas, la mayor parte del tráfico ilegal es del tipo hormiga⁴⁰: son individuos los que transportan las armas a través de la frontera.

La recomendación es que se reclute y se capacite a un amplio número de policías para desplegarlos a lo largo de la frontera norte del país con el objetivo de detectar y detener el tráfico de armas y municiones provenientes de Estados Unidos. De esta manera se lograría cortar la cadena de suministro de armas de las organizaciones criminales. La captura de estas cadenas de suministro tendría un impacto significativo sobre la violencia con la que se cometen los delitos en el país y, por consecuencia, el número de homicidios y lesiones por arma de fuego necesariamente descendería.

³⁷ Victim Rights Law Center. 2014. Mandatory Reporting of Non-Accidental Injuries – A State-by-State Guide. Disponible en: <https://www.victimrights.org/sites/default/files/Mandatory%20Reporting%20of%20Non-Accidental%20Injury%20Statutes%20by%20State.pdf>

³⁸ Cabrera Martínez, Javier. "Hospitales deben reportar baleados". *El Universal*, 21 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/09/21/hospitales-deben-reportar-baleados>

³⁹ Cattán, Nacha. "AMLO planea que México tenga su propia 'patrulla fronteriza'". *El Financiero*, 9 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/eleccion-2018/amlo-planea-reformar-la-seguridad-en-las-fronteras-de-mexico>

⁴⁰ Brito, Luis. "Combate al tráfico de armas, un pendiente de 15 años en México y EU". *Expansión*, 10 de marzo de 2011. Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2011/03/10/combate-al-trafico-de-armas-un-pendiente-de-15-anos-en-mexico-y-eu>

CONCLUSIONES

La prisión preventiva oficiosa no solucionará el problema de la violencia en México. Es necesario ir más allá de las medidas reactivas para desarrollar e implementar estrategias de prevención que atiendan las causas del problema.

La academia⁴¹ ha demostrado que **tener armas en circulación genera problemas** en muchos ámbitos –abasto de armas hacia el crimen organizado, mayor peligro para los policías, mayor número de feminicidios, etcétera–. Aquí se hace un llamado al gobierno federal a incorporar una estrategia de seguridad más equilibrada, que incluya el combate al tráfico ilegal de armas como una de sus prioridades.

Por otro lado, la **prisión preventiva oficiosa vulnera la presunción de inocencia, la libertad personal, el debido proceso y el derecho a un recurso efectivo**, al imponerse de manera automática y sin debate procesal. La ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva de manera automática fue una medida que no se analizó con detenimiento.

Desde luego, en este documento se demuestra que tal decisión no tendrá ningún efecto en la reducción de la violencia en nuestro país. Por el contrario, **ha abierto la puerta a abusos por parte de la autoridad**; mucho tememos que más gente termine esperando la resolución de su proceso judicial desde una prisión, sin haber pasado ante un juez.

Sin embargo, la intención de reducir la violencia con armas de fuego en México es correcta y es imperante que **el Estado recupere el control** en esta materia. Es necesario contar con mejores instituciones para generar inteligencia y diseñar políticas públicas eficaces y eficientes que reduzcan la circulación de armas ilegales en el país.

Por eso hemos propuesto **cinco medidas que tendrán un impacto real** sobre los números de víctimas de asesinatos: actualizar la legislación para cumplir con el Tratado sobre el Comercio de Armas; crear una agencia mexicana de control de armas de fuego y municiones; implementar mecanismos de control, rastreo e investigación; operar sistemas de detección temprana; y, tras la creación de la policía fronteriza, emplearla para detener el flujo de armas de fuego y municiones hacia México.

⁴¹ Weigend Vargas, Eugenio y David Pérez Esparza. 2019. "Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the United States". *Mexican Law Review* XI(2): 27-53. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/13127/14608>

CRÉDITOS

Edna Jaime

Directora General de México Evalúa

David Ramírez

Coordinador del programa de Seguridad

Maximilian Holst, Alan López, Magda Ramírez

Investigadores del programa de Seguridad

Pablo García, Mariana Nolasco

Edición

Miguel Cedillo

Diseño Gráfico

Mariana Villalobos

Difusión y manejo de redes

Este documento se ha realizado con el apoyo de Open Society Foundations y de Fondo Canadá

D.R. 2019, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510, Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254

México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.



@mexevalua



/mexicoevalua



mexico-evalua



/mexeval