

NÚMERO 42

ANA LAURA MAGALONI

El Ministerio Público desde adentro
Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP

DICIEMBRE 2009



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Agradecimientos

Agradezco a Cristian Riego, director del Centro de Justicia de las Américas, su invaluable ayuda y consejos para poder colocar mi mirada en las causas, que no siempre son claras, de los problemas de la procuración de justicia mexicana.

Resumen

La procuración de justicia en México es como un coche desbalijado de los años setenta intentando transitar en una autopista moderna del siglo XXI. Es decir, es una institución que ha quedado atrapada en los vicios e inercias burocráticas producto de su historia. El sistema de persecución criminal mexicano se diseñó para funcionar en un contexto político autoritario y en un país con baja incidencia delictiva. Al desaparecer estas dos condiciones que lo hacían funcionar, lo que ha quedado es una procuración de justicia obsoleta, ineficiente e impotente para alcanzar resultados medianamente satisfactorios para la ciudadanía.

Este artículo busca analizar la gestión interna, los métodos de trabajo y la operación cotidiana de las agencias del ministerio público en México. Sólo desde este ángulo, según la autora, se pueden detectar los problemas centrales que la reforma a la procuraduría debería atender. Nada de lo que sucede al interior de una agencia del MP tiene mucho sentido. ¿Por qué las cosas son como son? La respuesta a esta interrogante hay que buscarla en el pasado: para comprender el sistema de persecución criminal actual, hay que saber para qué sirvió y cómo operó durante el régimen político autoritario. Lo que hoy observamos en una agencia del MP son las remembranzas y los vestigios de ese viejo sistema sin las condiciones o presupuestos que lo hacían operar. El único camino posible para comenzar a resolver la enorme debilidad de la procuración de justicia en México es rompiendo de raíz los asideros del viejo modelo de persecución criminal autoritario.

Abstract

The criminal justice system in Mexico is like a disrupted car of the seventies trying to travel through a modern highway of the twenty first century. It is an institution frozen in its vice and bureaucratic inertia that are the product of its history. The Mexican criminal justice system was designed to operate under a political authoritarian regime in a country of low crime rate. Once these two conditions were gone, what was left is a system that is today outdated, inefficient and powerless to reach any successful results for its citizens.

This paper analyzes internal management, working methods and the daily operation of the Ministerio Público in Mexico. Only from this perspective, according to the author, one can detect the central problems that its reform should address. Nothing that happens inside the Ministerio Público makes sense. Why things are as they are? To understand today's

criminal justice system one must go back to its origin under the authoritarian regime. What we can see today are the remembrances and vestiges of the old system but without any of the conditions that made it work.

Introducción

Una de las características que distingue a cualquier institución es su enorme resistencia al cambio. Las burocracias van desarrollando, con el paso del tiempo, rutinas de trabajo e ideologías institucionales que son muy difíciles de modificar. En este sentido, no es sorprendente que lo primero que salte a la vista cuando se estudian la operación cotidiana y los métodos de trabajo en agencias del Ministerio Público sea, precisamente, esta incapacidad institucional para generar nuevas respuestas acordes con los cambios en el contexto político y criminal del país. Mientras que, en las últimas tres décadas, el crimen ha crecido y se ha complejizado en forma exponencial y el sistema político se ha ido democratizando, la procuración de justicia no ha logrado modificar sus viejas rutinas de operación cotidiana que se gestaron durante los años del autoritarismo. Dicho de forma muy simple: tenemos una procuración de justicia atrapada en sus inercias burocráticas. El resultado es predecible: una institución que no puede funcionar ni responder adecuadamente a las demandas de seguridad y de justicia de la ciudadanía y que, por tanto, pone en riesgo la gobernabilidad democrática del país.

Este artículo busca analizar cómo opera cotidianamente una agencia del Ministerio Público en México y, a partir de ahí, destacar los problemas centrales que la reforma a la procuración de justicia debería atender. El diagnóstico surge del trabajo de campo que llevamos a cabo, en distintas agencias del MP en el Estado de México y en el DF, la División de Estudios Jurídicos del CIDE y el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), con el generoso patrocinio de RENACE AC.¹ A partir del mismo, en este artículo intento responder a lo que creo que es una pregunta central producto de este trabajo: por qué las cosas son como son. Es decir, cuál es la racionalidad de lo que, a primera vista, parece completamente irracional. Desde que uno entra a una agencia del MP se da cuenta de que los incentivos, las rutinas burocráticas, los métodos de trabajo no sólo son incorrectos sino ilógicos. Por qué es así y a quién se beneficia del equilibrio actual son preguntas clave que hay que responder para comenzar a entender cómo empezar a reformar esta

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto más amplio que llevamos a cabo la División de Estudios Jurídicos del CIDE y el Centro de Justicia de las Américas (CEJA), con el generoso patrocinio de RENACE AC. A través del mismo, se llevó a cabo un estudio de campo en varias agencias del MP tanto en el DF como en el Estado de México. Lo que se buscaba era recolectar información cualitativa, a partir de entrevistas y observación directa, en torno a seis aspectos básicos de la gestión del MP: 1) recepción de la denuncia, 2) criterios de selección o priorización de casos, 3) métodos de trabajo, 4) percepción del rol del Ministerio Público, 5) políticas internas para decidir cuándo se consigna un asunto y por qué y 6) servicio civil de carrera. El reporte final de ese trabajo está en proceso de publicación. Por parte del CEJA, participaron Cristián Riego y Mauricio Duce, quienes estuvieron a cargo del diseño de la investigación, así como de la retroalimentación de la información que se fue generando. El trabajo de campo estuvo a cargo de Marien Rivera, Ernesto Gayosso, Amadeo Díaz, estudiantes de la licenciatura de derecho del CIDE, así como de Rolando Ochoa, estudiante de doctorado de la Universidad de Oxford. A mí me tocó el honor de coordinar este trabajo.

institución. Lo que sostengo a lo largo de este ensayo es que la única forma de entender el equilibrio actual es si entendemos para qué sirvió y cómo operó la Procuraduría de Justicia durante los años del autoritarismo. Si bien las condiciones que hacían funcionar a ese sistema ya desaparecieron, el diseño institucional, los métodos de trabajo y la gestión interna no se han modificado. Las explicaciones de por qué no se ha reformado un sistema a todas luces obsoleto es uno gran acertijo para las ciencias sociales. Al final del ensayo planteo algunas hipótesis al respecto.

Este trabajo consta de siete secciones más el apartado de conclusiones. La primera hace una breve descripción del diseño constitucional y legal del sistema de procuración e impartición de justicia mexicano. La segunda plantea las características centrales de lo que denomino el modelo de persecución criminal autoritario. La tercera sección describe la organización interna y la administración de casos en las agencias del MP en el DF y el Estado de México. La cuarta está dedicada a los métodos de trabajo, es decir, la forma en que se construye y procesa la averiguación previa. En la quinta sección se analizan las prácticas autoritarias con las que opera el sistema. En la sexta sección se da cuenta de uno de los aspectos más enraizados del sistema: la cultura de la simulación, la mentira y la corrupción. La séptima sección estudia, con los datos disponibles, la demanda por el servicio de procuración de justicia en el DF y en el Estado de México y los diferentes resultados que alcanzan ambas procuradurías debido a sus distintas políticas de incentivos y de gestión. Al final se plantean las conclusiones del trabajo.

1. Estructura formal del sistema de procuración e impartición de justicia penal en México

El diseño a nivel constitucional y legislativo de las instituciones que tienen a su cargo la persecución y sanción de las conductas delictivas en México tiene las características básicas de un sistema político federal: existen 32 sistemas de procuradurías y juzgados locales y uno de carácter nacional. La distribución de competencias entre los gobiernos locales y el federal se determina principalmente por el tipo de delito. Las autoridades federales persiguen y sancionan los delitos que se pueden denominar de “seguridad nacional”, tales como narcotráfico, crimen organizado, portación de armas de fuego, etcétera. A las autoridades locales, en cambio, les corresponde la delincuencia ordinaria, por decirlo de algún modo, como es el caso de los delitos de homicidio, robo, violación, lesiones, entre otros. La diferencia entre uno u otro tipo de delincuencia se puede tornar borrosa en algunos casos, como sucede, por ejemplo, con el robo de autos (delito local) y su relación con el crimen organizado (delito federal).

Sin embargo, según los datos del Informe de Gobierno del 2007, en la última década, en promedio, 85% de los delitos denunciados en todo el país está catalogado como local.²

El diseño institucional del aparato de seguridad pública, procuración de justicia y tribunales a nivel formal es similar en todas las entidades federativas. Por un lado, las labores de vigilancia y auxilio inmediato en calles y barrios corresponden a las denominadas policías preventivas adscritas en las Secretarías de Seguridad Pública. Este tipo de policía, hasta la reforma constitucional del 2008, tenía funciones preventivas exclusivamente y no de investigación policiaca. Dicha reforma otorga a la policía preventiva facultades de investigación pero siempre tendrá que actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público. Las leyes secundarias son las que deberán regular esta nueva facultad.

Por otro lado, una vez que se comete un delito, la labor de investigación y la acusación ante un juez de un presunto responsable queda a cargo de la Procuraduría de Justicia, estatal o federal según el delito.

La fase de investigación consiste en determinar y recolectar la evidencia que permita saber qué pasó y quién es un presunto responsable. Su conducción está a cargo del Ministerio Público (MP), quien es un abogado. El MP cuenta con dos brazos institucionales para realizar la investigación de los delitos: la policía judicial y los servicios periciales. La policía judicial actúa como los "ojos" del MP en la calle. Es decir, es quien se presenta a la escena del crimen, habla con los testigos, ejecuta las órdenes de aprehensión, etcétera. En principio, la policía judicial debe actuar bajo las órdenes del MP y ejecutar las directrices de investigación que éste determina. Por su parte, los servicios periciales llevan a cabo la labor "científica" del proceso de investigación, analizando con distintas técnicas la evidencia que se vaya generando (i.e balística, criminalística, medicina forense, análisis dactiloscópico). Los peritos también deben actuar a partir de las órdenes y directrices del MP.

Si como resultado de la investigación el MP cuenta con evidencia suficiente para demostrar ante un juez la responsabilidad penal de un presunto responsable, entonces el MP consigna la averiguación previa y ejercita la acción penal ante el Poder Judicial. Si no logra armar el rompecabezas delictivo ni detectar a un presunto responsable, la única opción posible es enviar la averiguación previa al archivo provisional o definitivo. En el diseño procesal mexicano no hay salidas alternas.

En el momento en que el MP ejerce la acción penal y consigna la averiguación previa ante el juez se da inicio a la fase del juicio propiamente. Durante esta fase, la labor del MP deja de ser la de "investigador" para convertirse en la parte acusadora en el proceso. El objeto último del juicio es

² Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, México, DF, 2007.

determinar, a partir de la confrontación de dos posiciones antagónicas, si el acusado es culpable o inocente del delito del que se le acusa. Sin embargo, cabe destacar que las normas procesales le dan una ventaja importante al MP frente al acusado: todas las pruebas que el MP recaba en la fase de investigación, sin ninguna supervisión del juez, pasan en automático a ser pruebas del juicio. Se estima que tienen pleno valor probatorio, salvo que el acusado pueda desvirtuarlas. Ello desequilibra enormemente la balanza entre el acusado y el MP. Este último comienza el juicio con la cancha de juego sesgada a su favor.

El 18 de junio del 2008 se aprobó una reforma constitucional para que México siga los pasos de otros países de la región y adopte un sistema penal de corte acusatorio, que se rija por los principios de publicidad, oralidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La Constitución establece un lapso de ocho años para que todas las entidades federativas y el gobierno federal transformen sus sistemas de procuración e impartición de justicia en esta dirección.³

¿Cómo comenzar la reforma procesal penal en México? ¿Cómo romper el equilibrio que prevalece entre todos los operadores del sistema para transformar efectivamente la persecución y enjuiciamiento penal en las directrices que plantea la reforma constitucional? El eje central de esta reforma debe estar puesto en la procuración de justicia, ya que, a diferencia de la mayoría de los países de la región, México no tuvo un sistema de persecución penal centrado en la figura de los jueces de instrucción.⁴ Por tanto, mientras que en la mayoría de los países de la región la transición hacia un sistema acusatorio significó eliminar los jueces de instrucción y crear prácticamente desde cero una fiscalía o Ministerio Público que funcionara para ese propósito, en México, en cambio, el Ministerio Público ha sido la institución en la que se fundó una parte muy importante del poder coactivo del sistema autoritario. En este sentido, la procuración de justicia en México carga a costas todos los vicios de su historia, que han quedado tatuados en el diseño institucional, los métodos de trabajo y las prácticas institucionales con los que hoy opera la persecución criminal en el país. En este sentido, si se quiere avanzar en la reforma procesal penal, un primer paso clave consiste en saber de qué está hecha esta institución y cómo funciona desde adentro. Sólo así se podrá establecer un rediseño institucional que pueda funcionar correctamente dentro de un sistema acusatorio como el que propone la reforma constitucional.⁵

³ Sobre los objetivos de la reforma constitucional, véase CARBONELL, M y OCHOA, E., *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, Editorial Porrúa, México, 2009.

⁴ Sobre este tema véase, *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Centro de Justicia de las Américas, Santiago, Chile, 2005.

⁵ El marco normativo del sistema acusatorio tiene que estar pensado como un mecanismo para resolver los múltiples problemas que generan las prácticas actuales. No sería conveniente, por tanto, discutir el mismo en

2. El modelo de persecución criminal autoritario

El modelo de investigación autoritaria fue un modelo absolutamente dependiente de la existencia de un presunto responsable detenido para poder integrar la consignación. Dicho modelo se basó en dos principios: 1) una relación informal entre policías judiciales y delincuentes que servía a las procuradurías tanto para “pactar” determinados controles con los delincuentes, como para obtener información para resolver algunos casos relevantes, y 2) una aceptación, por parte de todos los operadores del sistema de procuración e impartición de justicia, de que la policía judicial tenía una especie de cheque en blanco para incomunicar y coaccionar a testigos y presuntos responsables, y que lo que éstos dijeran en esos interrogatorios policiacos tenía pleno valor probatorio en juicio.

La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de esos años da cuenta de ello. Una y otra vez la Corte estableció que la confesión del inculcado ante el MP debía tener pleno valor probatorio en cualquier circunstancia. Así, por ejemplo, la Corte determinó que la comprobación por parte del inculcado de huellas de maltrato físico provocadas durante la fase de detención no invalidaba la confesión si ésta estaba corroborada por otras pruebas en el expediente.⁶ También señaló que la detención prolongada en la agencia del Ministerio Público no era materia del juicio de amparo, pues el juez constitucional no podía restablecer al quejoso en sus derechos constitucionales violados.⁷ Asimismo, la Corte estableció que la confesión del inculcado en la agencia del MP, a pesar de comprobar que fue sujeto a una detención prolongada, debería ser válida pues se debía presumir que el detenido, a falta de prueba en contrario, se encontraba “en completa libertad para manifestar todas y cada una de las circunstancias relativas al desarrollo del hecho delictivo”.⁸ Al mismo tiempo, si el inculcado modificaba su declaración ante el juez, debería tener mayor valor probatorio la rendida ante el MP pues era la más “espontánea”.⁹ En materia de derecho a la defensa, la Corte destacó que la falta de defensor en la fase de detención no significaba la indefensión del acusado, ya que no podía imputársele al MP que el detenido no haya ejercido dicho derecho.¹⁰ Este tipo de criterios judiciales, entre muchos otros, otorgaron una especie de “cheque en blanco” a la Procuraduría para construir acusaciones utilizando la intimidación y la tortura.

Así, es posible imaginar que, en los años del autoritarismo, los casos penales se resolvieran en tres fases: 1) la policía judicial obtenía información

abstracto, es decir, sin hacer referencia concreta a los problemas operativos y prácticos que hoy existen en la procuración e impartición de justicia penal en nuestro país.

⁶ Tesis 139-144, Séptima Época, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, noviembre 1980, pág. 36.

⁷ Tesis 64, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, abril 1974, pág. 22.

⁸ Tesis 41, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, mayo 1972, pág. 15.

⁹ Tesis XLIII, Sexta Época, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, enero 1961, pág. 37.

¹⁰ Tesis 63, Séptima Época, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, marzo 1974, pág. 23.

para armar la acusación intimidando y coaccionando a testigos y presuntos responsables; 2) el MP le daba “forma legal” a la ilegalidad, a través de integrar a un expediente, denominado averiguación previa, un conjunto de diligencias que en el fondo eran irrelevantes pero servían para simular que se había “investigado” legalmente el delito y, 3) el juez era un simple ratificador de la acusación penal del MP, no ejercía ningún tipo de control a la arbitrariedad en el proceso de investigación, ni tampoco era un arbitrio imparcial entre el acusado y el acusador. Los legajos de papel de la averiguación previa y del expediente judicial se convirtieron en una forma de esconder las altas dosis de arbitrariedad con las que funcionaba la persecución penal en México.

Este modelo institucional funcionó en un contexto que tenía dos características centrales: 1) una baja incidencia delictiva y 2) una enorme centralización del poder.¹¹ En ese contexto no era necesario contar con una institución de investigación y persecución penal profesional. La policía judicial era una amenaza creíble y con enormes márgenes de maniobra para resolver los asuntos que había que priorizar y para mantener más o menos controlada la de por sí baja actividad delictiva en el país.

Lo cierto es que, en las coordenadas del régimen autoritario con baja incidencia delictiva, la función principal de la Procuraduría no fue la de la persecución criminal propiamente, sino la de ser el aparato coactivo del régimen político. En este sentido, la procuración de justicia en México fue una forma de ejercer el poder.¹² Las procuradurías estatales y federal, y no las Fuerzas Armadas, constituyeron la principal amenaza creíble de castigo para los detractores del régimen o para los que desafiaban a los amigos del poder. Ello exigía que la institución funcionara con grandes márgenes de discreción y manipulación política y con una fuerte disciplina interna de los operadores del sistema —policía judicial y ministerio público— con la cabeza de la institución, la cual, a su vez, estaba alineada con los intereses del Ejecutivo en turno. Asimismo, dicho aparato coactivo requería de un Poder Judicial débil y sumiso que simple y llanamente se dedicara a avalar las acusaciones del MP sin ningún tipo de control o fiscalización a sus métodos y formas de operar.

Lo que se gestó con todo ello es el sistema de procuración de justicia que tenemos, el cual, en un contexto opuesto al que operaba —alta incidencia delictiva y descentralización del poder—, termina beneficiando a quienes lo pueden manipular o corromper: delincuentes, policías coludidos, funcionarios y políticos corruptos, y todo aquel que tenga el interés y el poder económico para sobornarlo. La vieja disciplina interna de los operadores del sistema con la cabeza de la institución se resquebrajó. Ahora, en menor o mayor medida,

¹¹ Al respecto véase mi trabajo “Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda”, documento de trabajo número 26, División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2007.

¹² La idea la tomo de la conferencia de CRISTIAN RIEGO en el seminario “The Justice Debate in Mexico: The Reform and the Future Challenges”, Woodrow Willson International Center of Scholars, 20 de mayo de 2008.

varios de estos operadores tienen capacidad para negociar la aplicación de la ley penal y para “vender” impunidad de forma descentralizada. Es decir, el viejo mercado de la impunidad y la negociación del castigo penal se atomizó.

Un sistema de persecución criminal así de débil y maleable no ha podido desarrollar capacidades técnicas para investigar y resolver casos de delitos complejos. Es decir, su impacto en la persecución de la actividad criminal relevante es muy bajo. Ello se manifiesta de distintas formas. La más importante es que, al igual que en los años del autoritarismo, el sistema tiene muy baja capacidad para esclarecer hechos que no le lleguen aclarados. La consignación de un asunto depende fundamentalmente de que exista un presunto responsable previamente detenido (detenciones en flagrancia o flagrancia equiparada),¹³ o bien, de que el tipo de delito sea uno en donde es prácticamente seguro que la víctima tiene identificada a la persona que lo cometió (lesiones, riñas, daño en propiedad ajena). El sistema de procuración de justicia mexicano, al igual que en los años del autoritarismo, tiene muy baja capacidad investigativa en cualquier caso que no esté prácticamente resuelto con la sola la información que proporciona la víctima o el presunto responsable.

Como se verá a continuación, el tipo de gestión y los métodos de trabajo con los que hoy funcionan las agencias del MP son similares a los de los años del autoritarismo. Sin embargo, los cambios en el contexto criminal y político hacen que tales métodos y tipo de gestión sean completamente obsoletos para responder a las demandas de seguridad y justicia de los ciudadanos. Dicho en forma ilustrativa, la procuración de justicia en México es como un coche desbalijado de los años setenta intentando transitar en una autopista moderna de principios del siglo XXI. Sin embargo, ese “coche desbalijado” sigue teniendo una utilidad política fundamental: continúa siendo maleable y controlable desde las cúpulas del poder.

3. Organización básica: la administración de casos al interior de la agencia del MP

Existen solamente dos puertas de entrada para activar la maquinaria de persecución penal: denuncias con detenido y denuncias sin detenido. En la primera, como su nombre lo indica, se inicia el caso con un presunto responsable detenido. Ello puede suceder en dos supuestos: detenciones en flagrancia y en flagrancia equiparada.¹⁴ Lo que caracteriza a ambos casos es

¹³ Las tres Encuestas a Población en Reclusión del CIDE (2002, 2005 y 2008) consistentemente revelan que 9 de cada 10 detenciones suceden bajo el esquema de flagrancia y flagrancia equiparada.

¹⁴ Según los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas y el federal las detenciones en flagrancia son las que suceden inmediatamente de ocurridos los hechos. En todas partes del mundo en estos casos la policía puede detener al presunto responsable sin orden de aprehensión y ponerlo a disposición del MP. Sin embargo, lo que es completamente atípico en el mundo democrático es la figura de la flagrancia equiparada, es decir, la facultad

que el MP y la policía judicial no tienen que construir una estrategia de investigación para dar con un presunto responsable, ya que éste les viene dado. El caso está resuelto *a priori*.

En el segundo supuesto —denuncias sin detenido—, en cambio, la víctima presenta su denuncia para que el MP y la policía judicial investiguen el caso y detecten a un presunto responsable. En caso de que sea exitosa la investigación, el MP solicita al juez una orden de aprehensión y se consigne el caso sin detenido. El juicio inicia tan pronto la policía judicial ejecuta la orden de aprehensión. El presunto responsable no pisa la agencia del MP, sino que entra directamente al reclusorio.

En el caso de las denuncias con detenido, el trabajo se organiza a través de lo que se denomina “Unidad de Investigación con Detenido” (DF) o “Agencias de Turno” (Estado de México). Más allá de la denominación, el sistema opera prácticamente igual. Un equipo conformado por un número específico de ministerios públicos y oficiales secretarios, a veces agrupados en una mesa de trámite y otras no, procesa las averiguaciones previas con detenido. Para poder dar servicio las 24 hrs., esta sección de la agencia del Ministerio Público se organiza a través de lo que se denomina el “sistema de turnos”. Existen tres turnos, cada uno trabaja 24 horas y descansa 48 horas.

Así, por ejemplo, en la Agencia del MP de Benito Juárez 1, un ministerio público y tres oficiales secretarios conforman la Unidad de Investigación con Detenido. Estos cuatro funcionarios laboran en lo que se denomina “el turno”. Cumplidas las 24 horas de trabajo, llega otro equipo compuesto por el mismo número de personas que labora otras 24 horas seguidas y después es sustituido por un tercer equipo. En total, en la sección de denuncias con detenido, laboran 12 funcionarios en tres turnos distintos.

En la agencia central de Toluca el turno con detenido es mucho más grande. Ésta se conforma por cuatro agencias de turno, cada una se conforma por un ministerio público y dos oficiales secretarios. En total 12 funcionarios laboran en cada turno. Sumando al personal de los tres turnos, en esta agencia laboran 36 funcionarios en la sección de averiguaciones previas con detenido.

El trabajo de estos funcionarios consiste en integrar las consignaciones con detenido. Ello significa tomar la declaración de la víctima, de los policías preventivos que llevaron a cabo la detención y ordenar un conjunto de diligencias que, en la mayor parte de las veces, tienen poco sentido ya que el caso está prácticamente resuelto. Su trabajo, como en el viejo sistema autoritario, es principalmente de carácter administrativo: ordenar diligencias, anexar oficios, tomar declaraciones. Además, a través de un programa de cómputo diseñado para este propósito, el trabajo es bastante rutinario. La segunda función del personal del turno es tomar la declaración a las personas

de la policía preventiva y la policía judicial de detener a un probable responsable sin orden de aprehensión hasta 72 horas de haber sucedido el hecho delictivo.

que vienen a denunciar un delito sin detenido. A ello nos referiremos más adelante.

Ahora bien, según el artículo 16 de la Constitución, en los casos de denuncias con detenido, el MP tiene 48 horas para consignar la averiguación previa ante el juez.¹⁵ En ese tiempo, el detenido permanece bajo la custodia de la policía judicial. Las condiciones de detención mantienen rasgos del viejo sistema autoritario: el detenido está incomunicado, no se le permite llamar por teléfono, tampoco se le permite tener un abogado antes de que rinda su declaración y muchas veces no se le proporciona agua ni alimentos. A estos problemas nos referiremos con mayor profundidad más adelante.

A una agencia del MP prototípica llegan, en promedio, uno o dos casos de denuncias con detenido en el lapso de 24 horas.¹⁶ Los incentivos están puestos para consignar todos estos casos, los cuales, en su inmensa mayoría, son casos de robo, lesiones o riñas. También es frecuente que, en los casos de delitos que ameriten fianza, el MP imponga un monto impagable para poder consignar el asunto con detenido.¹⁷ La forma en que en la institución se mide el desempeño de sus ministerios públicos, principalmente en el DF, es que es mejor, en términos de productividad, que la agencia presente consignaciones con detenido que sin detenido. Los jueces también evitan poner fianzas pequeñas. Ello hace que muchos robos por montos pequeños terminen con procesos judiciales convencionales y que, además, los presuntos responsables pasen el proceso en prisión preventiva. Así, según la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, en 2005, en el DF y el Estado de México, 47% de los internos se encontraba sentenciado por robo simple sin violencia y, de ese conjunto, en 43% de los casos el monto de lo robado había sido menor de 500 pesos.

Con todo, el sistema de turnos no parece ser un sistema eficiente, en términos de la productividad per cápita de cada uno de los funcionarios que

¹⁵ Según se observó en el trabajo de campo, el lapso de 48 hrs se mide por el propio sistema de cómputo a través del cual se integran las averiguaciones previas. Tan pronto la víctima presenta su denuncia, la computadora comienza a medir automáticamente el tiempo. Ello significa que el lapso de 48 hrs. depende del momento en que se presenta la denuncia y no del momento en el que el detenido es puesto a disposición por la policía en la agencia respectiva. Ello provoca que algunas veces se exceda el tiempo constitucional que debe durar la detención. En las denuncias por robos a establecimientos mercantiles, con bastante frecuencia el apoderado legal de la empresa presenta su denuncia tres o cuatro horas después de haber sucedido la detención.

¹⁶ El dato proviene de la estadística de la Procuraduría General de Justicia del DF. Según los reportes mensuales de esta institución, durante el mes de septiembre del 2008, por ejemplo, se iniciaron 44 averiguaciones previas en la Agencia de Benito Juárez I. Ello equivale a 1.4 por día, para un personal compuesto por un ministerio público y tres oficiales secretarios. Este dato es imposible de conocer en el Estado de México, ya que dicha Procuraduría tiene un bajo nivel de desarrollo estadístico que inhibe conocer medianamente la productividad y eficacia de la institución. A este punto nos referiremos en el apartado de gestión institucional.

¹⁷ La Procuraduría del DF emitió el acuerdo A/012/2007, a través del cual se estipulan los criterios para determinar los montos de las fianzas para los delitos exentos de prisión preventiva. Con base en dicho acuerdo, la Procuraduría estableció una tabla de cauciones. Así, por ejemplo, según dicha tabla, para el caso de delitos patrimoniales, como es el caso de robo, cuando por el monto de lo robado tenga asociado la pena mínima, el inculcado tendrá que exhibir una fianza del monto del avalúo más 3,944.25 pesos. Ello explica el porcentaje de sentenciados por robo menor que compurgan pena en la cárcel. Se profundizará en esta cuestión más adelante.

laboran en el mismo. Sin embargo, es interesante que una política de gestión tan ineficiente esté tan arraigada en las agencias del ministerio público en México.

La ruta de las denuncias sin detenido es distinta. En estos casos, la víctima o denunciante se presenta en la recepción o barandilla. A veces tiene que llenar un formulario y otras simplemente esperar a que le llamen para que un oficial secretario de la sección de turno le tome su declaración. En la agencia central de Toluca los tiempos de espera son cortos: 15 minutos en promedio. En el DF, en cambio, los tiempos se extienden hasta dos horas y, cuando el denunciante tiene la mala suerte de llegar en el momento en que está cambiando el personal del turno, el tiempo de espera puede ser hasta de cuatro horas.

Sin embargo, en todos los casos la recepción de la denuncia está diseñada para que la víctima encuadre su historia en un rígido formato legal establecido por un programa de cómputo *ad hoc*. No importa, por tanto, recabar la mayor información por parte de la víctima respecto del hecho delictivo. Tampoco es relevante explicar al denunciante lo que sigue después de su denuncia o las probabilidades de éxito de la misma. Lo único importante es llenar una serie de espacios en blanco que el propio programa de cómputo va desplegando e intentar encuadrar la historia del denunciante en ese rígido formato.

Una vez levantada la denuncia, algunas veces la víctima se entrevista directamente con la policía judicial y otras simplemente se va. Su asunto, en todo caso, pasa a la sección de consignaciones sin detenido. Esta sección está conformada por las denominadas mesas de trámite sin detenido (Estado de México) o unidades de investigación sin detenido (DF). La denominación no modifica el diseño institucional sustantivo. Cada unidad o mesa de trámite la integran un ministerio público y de dos a cuatro oficiales secretarios. El número de unidades o mesas de trámite varía de una agencia a otra, dependiendo de la carga de trabajo.

En los casos sin detenido, la labor del MP, dicho en palabras de los propios funcionarios, "consiste en integrar todas las diligencias de la averiguación previa", no en generar una tesis del caso, armar el rompecabezas delictivo y detectar a un presunto responsable.

¿Qué significa integrar diligencias de la averiguación previa? Existe una arraigada concepción jurídica de que el Código Penal define con toda claridad cómo se prueba el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad y que ello debe ser idéntico para todos los casos de un mismo tipo penal. En este sentido, la institución ha desarrollado lo que se puede denominar un catálogo mínimo de diligencias que se deben realizar para cada tipo de delito. Dicho catálogo no está por escrito, pero está grabado en la mente de los ministerios públicos. Todos lo pueden replicar en forma uniforme y mecánica. La historia del denunciante puede propiciar que se soliciten algunas diligencias más a las

preestablecidas en el catálogo mínimo. Sin embargo, en términos generales, se puede hablar de un proceso uniforme y estandarizado de integración de las averiguaciones previas por tipo de delito.

Para tal efecto, tanto en el DF como en el Estado de México, se han establecido programas de cómputo que contienen los formatos de los oficios para solicitar diligencias a los distintos órganos auxiliares (policía judicial, peritos, etc.). Con ello, el mandar oficios para solicitar las diligencias respectivas se vuelve una tarea rutinaria y prácticamente automática. A esta labor más bien mecanográfica y administrativa se dedica todo el personal de la sección de denuncias sin detenido.

Así, por ejemplo, para integrar la averiguación previa de un caso de robo a transeúnte, el catálogo fijo de diligencias establece que la víctima tiene que acreditar la propiedad de lo robado y, en caso de no ser posible, presentar dos testigos de propiedad. Asimismo, tiene que existir un peritaje que determine el monto o valor de lo robado y se le debe ordenar a la policía judicial que investigue el asunto. Los oficios para ordenar estas diligencias se expiden en forma automática y rutinaria, como si fuera un mero trámite para obtener una licencia de conducir. No importa que el asunto, de punto de partida, tenga casi nulas probabilidades de éxito. La labor de los ministerios públicos de esta sección consiste en mandar los oficios respectivos, tanto a la policía como a servicios periciales, anexar sus respuestas, tomar declaraciones a los testigos y anexar los documentos o pruebas que, en su caso, proporcione la víctima. Es decir, lejos de estar conduciendo una investigación, los ministerios públicos se dedican a construir un expediente.

Es importante precisar que, por lo que toca al MP, su trabajo es solicitar la información que establece el catálogo fijo de diligencia y anexar las respuestas. En el expediente debe constar que llevó a cabo dichas solicitudes a través de los oficios respectivos. Con ello se estima que está cumpliendo con su responsabilidad y su trabajo dentro de la agencia. Si ninguna diligencia le dio información útil para resolver el caso, no importa. Si el perito o la policía hicieron mal el trabajo solicitado es absolutamente irrelevante. En esta sección de la agencia del ministerio público la productividad no se mide por el número de casos consignados, sino por la rapidez con la que se integran las diligencias respectivas.¹⁸ El Ministerio Público podrá mandar el caso al archivo provisional cuando quede por escrito que siguió al pie de la letra las

¹⁸ Durante los años de la gestión del procurador capitalino Bernardo Bátiz (2000-2006), a las unidades de investigación sin detenido se les estableció un número mínimo de consignaciones al mes. Ello se denominó la “cuota de consignación”. Este sistema generó enormes arbitrariedades, pues en realidad estas unidades no están diseñadas para investigar y detectar a un presunto responsable. En este sentido, es positivo, aunque parezca un contrasentido, que hoy se mida su desempeño por la rapidez con la que se integran las diligencias y no por el número de consignaciones. Mientras no exista una reforma institucional profunda que modifique el método de trabajo y la gestión interna, puede ser muy peligroso presionar a las unidades de investigación para que consignen más asuntos. Sobre este tema ahondaremos en el apartado de productividad y gestión institucional.

solicitudes del catálogo fijo de diligencias. Ello, en el caso de la Agencia de Benito Juárez 1, sucede en 9 de cada 10 casos.

Cabe destacar que, dentro de este sistema de organización, no hay criterios institucionalizados para priorizar casos. Tampoco existe la posibilidad de que las averiguaciones previas tengan distintas salidas. Mucho menos hay criterios para dedicar más tiempo y recursos a los asuntos que tienen mayores probabilidades de éxito o a los que son más graves en términos delictivos. Todos los asuntos tienen que ser integrados bajo un mismo procedimiento. Es un sistema que busca sobre todo la uniformidad del proceso y no un uso eficiente y eficaz de los recursos humanos y materiales de la institución.

Dentro de este sistema de administración de casos los ministerios públicos pierden mucha información relevante. Cada averiguación previa se trata como un universo completamente separado del resto. En este sentido, en delitos recurrentes y graves, como es, por ejemplo, el robo de coches, no existe una política institucionalizada de sistematización de información, a través de la cual se puedan ir definiendo y conociendo los patrones delictivos y los modus operandi de las distintas bandas organizadas.¹⁹ La forma de procesar estos casos es idéntica a los de robo de celular o de galletas. No hay estrategias diferenciadas. Ello disminuye sustancialmente la probabilidad de éxito en la persecución de los delitos más violentos y recurrentes y, por lo tanto, más relevantes para la ciudadanía. En realidad, la maquinaria de persecución penal no fue diseñada para ello.

En suma, el flujo de asuntos y la organización interna del MP presenta las siguientes características:

- Un tipo de administración de casos en donde toda averiguación previa debe seguir exactamente la misma ruta y el mismo procedimiento de integración. La maquinaria no tiene posibilidad de dar respuestas diferenciadas, ni capacidad para decidir en qué asuntos vale la pena invertir más recursos humanos y materiales.
- El método de trabajo está basado en un catálogo fijo de diligencias para cada tipo de delito, lo cual inhibe la posibilidad de elaborar estrategias de investigación ad hoc en función de las características particulares de cada caso.
- No hay un sistema de priorización ni selección de casos. A los ojos de esta maquinaria todos los casos son igualmente relevantes, lo que hace que, en realidad, ninguno lo sea.

¹⁹ En el DF se ha comenzado a desarrollar una estrategia de georreferenciación de determinados delitos, como es el caso de robo de coches. Sin embargo, a pesar de que las autoridades de la Procuraduría capitalina pueden ubicar en un mapa de la ciudad en qué calles se están robando los coches, ello no lleva aparejada una estrategia de persecución penal. Se requeriría sistematizar modus operandi y patrones delictivos y esta información queda dispersa en las miles de averiguaciones previas de robo de coches.

- La labor de los ministerios públicos es administrativa y mecanográfica no sustantiva.
- Existe una enorme burocratización y poco espacio para la creatividad y la innovación.
- Las agencias del MP no están diseñadas con una vocación de servicio público a los usuarios del sistema, sean víctimas o acusados.

4. La averiguación previa: “el elefante en la mesa” de la persecución criminal

La metodología de trabajo con la que funciona la integración de la averiguación previa no está diseñada para investigar delitos. Como ya señalé, dicha metodología tiene por objeto integrar diligencias que, en la cultura ministerial y judicial, deben formar parte de la construcción de un expediente. Como también ya mencioné, el conjunto de diligencias está preestablecido por una cultura institucional que opera con un catálogo de diligencias mínimas, no escrito pero por todos aprendido. Todos los casos de un mismo tipo penal deben tener el mismo catálogo mínimo de diligencias, sin importar la utilidad probatoria de las mismas para cada caso en específico.

Así, por ejemplo, dicho catálogo fijo establece que para todo caso de robo debe existir un peritaje que determine el valor o monto de lo robado. Sin duda, dicho peritaje puede ser relevante cuando existe incertidumbre sobre si el monto de lo robado entra en uno u otro de los supuestos normativos que establece el Código Penal. Por lo general, los códigos penales de las entidades federativas determinan la severidad de la pena en función del monto de lo robado. Sin embargo, salvo que exista esa incertidumbre, no tiene sentido practicar un peritaje de valuación en todos y cada uno de los casos de robo.

En el caso de robos en establecimientos mercantiles es clara la inutilidad del peritaje de valuación. En estos casos, los productos robados tienen un precio fijado por el establecimiento y ello debería ser más que suficiente para determinar su valor comercial. Sin embargo, en la metodología de trabajo de catálogo fijo diligencias no es posible que el Ministerio Público cuente con esta mínima capacidad de discrecionalidad y de sentido común. Todos los casos de robo, sin importar la relevancia o utilidad, tienen que contar con un peritaje de valuación.

En la revisión de algunas averiguaciones previas se pudo constatar lo irracional de esta política. Por ejemplo, en un caso de robo de galletas se solicitó un peritaje de valuación, cuando a todas luces ese robo entraba dentro de los montos de los robos con menor penalidad. Lo mismo en un caso de un robo de varias prendas de vestir que fueron sustraídas de una tienda departamental. En este caso, el perito valuador determinó que los precios que marcaban las propias etiquetas de la tienda eran excesivos y que en realidad

las prendas valían menos que lo estipulado por el propio establecimiento comercial.

Esta misma política de llevar a cabo diligencias inútiles, en términos de un proceso de investigación criminal apegado al sentido común, se repite en todo tipo de delitos. El catálogo fijo dista mucho de ser una guía para elaborar una estrategia de investigación. Es, sobre todo, una formalidad jurídica completamente arraigada en la cultura institucional, tanto de ministerios públicos como de jueces, que facilita la uniformidad del proceso de integración de la averiguación previa.

Este catálogo fijo tiene un problema adicional y a veces más costoso que el sólo llevar a cabo diligencias inútiles. Con dicho catálogo, el Ministerio Público se centra primordialmente en solicitar las diligencias preestablecidas en el mismo y, por tanto, se pueden quedar sin practicar otras diligencias que serían clave para entender los hechos delictivos. Es decir, por seguir el catálogo fijo se puede sacrificar lo relevante por lo irrelevante. Por ejemplo, en un caso en donde una persona había pagado mercancías en una tienda departamental con una tarjeta de crédito clonada, se solicitó la intervención del perito valuador, pero no se ordenó ninguna diligencia para averiguar cómo había obtenido esa persona la tarjeta clonada. Sólo con esa información el MP y la policía judicial podrían haber perseguido a los cómplices o autores materiales del delito, es decir, a los que venden tarjetas de crédito clonadas no sólo a quienes las usan.

¿Cuál es la utilidad de procesar las averiguaciones previas con una especie de catálogo fijo de diligencias? Creo que dicho catálogo tiene dos funciones centrales. La primera es preservar un modelo de persecución criminal en donde la labor del Ministerio Público continúe siendo fundamentalmente administrativa. Ello permite dejar de lado el problema de la calidad y las capacidades de los ministerios públicos. En la medida en que el trabajo del MP sea solicitar diligencias y anexar las respuestas, las procuradurías podrán continuar operando con funcionarios públicos de muy bajo perfil y mal remunerados.

En segundo término, y relacionado con lo anterior, el catálogo fijo también está diseñado para eludir la responsabilidad del MP de armar el rompecabezas delictivo que le permita explicar al juez cómo sucedieron los hechos y por qué el acusado debe ser penalmente responsable. Es decir, este método de trabajo exime al MP de su responsabilidad fundamental para sustentar una acusación: proponer una “tesis del caso” que tenga sentido y probarla jurídicamente. El método de compilación de diligencias —oficios, testimonio, periciales— no permite armar un rompecabezas delictivo completo, ni tampoco contar una historia del caso que haga sentido. Sin embargo, el juez no espera tampoco que el MP plantee una tesis del caso. El catálogo fijo de diligencias también simplifica la labor jurisdiccional, pues el juez se limitará a “palomear” que existen este conjunto de diligencias para

dar por probado el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del acusado. Ello genera el peor de los mundos: con información fraccionada y mal recabada se obtienen sentencias condenatorias. El ciclo vicioso es difícil de romper, pues si con un mal trabajo el MP obtiene resultados favorables en juicio, ¿por qué intentar hacer las cosas de otra manera?

Recordemos que este método de trabajo fue diseñado en el contexto de una Procuraduría de un régimen político autoritario, en donde los casos se resolvían por la policía judicial a través de extraer testimonios y confesiones por medio de la coacción y la tortura. En ese contexto, la labor del ministerio público no era la de conducir la investigación, sino la de esconder la arbitrariedad, es decir, simular que nada de lo que ocurría en los sótanos de las agencias del MP había sucedido. Para ello, el ministerio público se dedicaba a ordenar un conjunto de diligencias, la mayor parte de ellas irrelevantes, que simularan un proceso de investigación criminal que había estado a su cargo —como lo establecía la Constitución— y que, para ello, había ordenado un conjunto de diligencias “apropiadas”. En ese contexto político, tampoco el juez tenía autoridad para fiscalizar la actuación del MP y la policía judicial, ni mucho menos para exigir que el MP le propusiera una tesis del caso que tuviera sentido y que estuviese sustentada en evidencia sólida. Limitar su papel al de palomear la lista de diligencias le daba completo sentido. Por ello, es posible sostener que el catálogo fijo de diligencias con la que hoy funcionan las agencias del Ministerio Público es una reminiscencia de ese viejo sistema de persecución criminal.

Sin embargo, al desaparecer el contexto político que hacía eficaz la persecución criminal autoritaria, el catálogo fijo de investigación se ha convertido en un obstáculo infranqueable para la construcción de un sistema de persecución criminal que sea capaz de dar respuestas medianamente satisfactorias a los ciudadanos.

Los costos son altísimos en todos sentidos. Por un lado, el método de integración de averiguaciones previas hace que la labor de un sinnúmero de funcionarios —ministerios públicos y oficiales secretarios— sea fundamentalmente de carácter administrativo y no sustantivo. Además, dicho método lleva aparejado un dispendio de recursos enorme, pues la mayor parte de los recursos humanos y materiales de la institución se destinan a llevar a cabo un sinnúmero de diligencias, peritajes y demás, completamente inútiles e irrelevantes para el éxito del asunto. Además, este método de trabajo inhibe la posibilidad de resolver delitos complejos que requieren de estrategias de investigación robustas. Finalmente, la metodología de la averiguación previa, al estar diseñada para que el MP no tenga que proponer una tesis del caso y demostrarla, genera enormes dudas para las víctimas y los ciudadanos sobre la confiabilidad misma del sistema. Por más sentencias condenatorias y aumento en la población en reclusión, nadie puede tener una mediana certeza de que quien está en la cárcel es por haber cometido el delito que se le imputa.

Cualquier reforma a la procuración de justicia debe tener como uno de sus ejes rectores la modificación del método de trabajo. Es imprescindible pasar de un método de trabajo de integración de diligencias a uno en donde la tesis del caso sea el punto de partida y el hilo conductor de todas las diligencias y pruebas que el MP ordena recabar a la policía judicial y a los peritos.

5. La arbitrariedad como método de trabajo

Mientras que la integración de la averiguación previa siga respondiendo al viejo sistema de persecución criminal, la violación a los derechos constitucionales del detenido va a seguir siendo una constante en el sistema. Ambas cuestiones están estrechamente relacionadas. En el origen, el método de integración de diligencias, como ya se señaló, fue una manera de ocultar las altas dosis de arbitrariedad con las que operaba la policía judicial para construir la acusación. Sin embargo, hoy en día es posible que esta causalidad opere en sentido inverso: dado que no existe un método de trabajo que permita al MP elaborar estrategias de investigación robustas, se requiere de la incomunicación e intimidación del detenido para lograr consignar el asunto. Más allá de si esto es así o no, lo cierto es que el método de trabajo de la averiguación previa y las constantes violaciones a los derechos constitucionales van de la mano.

Durante el trabajo de campo, se pudo constatar lo abusivas que son las condiciones de detención para el presunto responsable. En varias agencias del MP el área de detención está oculta en los sótanos de la institución. En todos los casos es un área de acceso restringido inclusive para los abogados. Es regla general, supongo que con algunas excepciones, que el detenido no pueda entrevistarse con un abogado antes de rendir su declaración. Al preguntar a un MP por qué esto es así, enfáticamente respondió: los abogados sólo aleccionan al detenido”.

Durante el tiempo de detención, el inculpado tampoco tiene acceso garantizado a alimentos ni agua. Un detenido comentó que llevaba 24 horas sin comer ni beber agua. El policía judicial señaló que ello era así pues “no habían traído la cajita feliz”. Es decir, las raciones de alimento y agua de los detenidos. “A veces las traen y a veces no”. En realidad no importa, para el MP y la policía judicial el detenido no tiene por qué tener derecho a un trato medianamente digno.

Desde esta perspectiva, la regla general es que el presunto responsable no conozca sus derechos, ni mucho menos pueda ejercerlos. Ello se puede constatar con los datos de las tres Encuestas a Población en Reclusión del CIDE.

Según dichas encuestas, en aspectos relacionados con la información básica que debe proporcionarse a los detenidos en las agencias del Ministerio Público podemos observar lo siguiente:

TABLA 1

INFORMACIÓN A LOS DETENIDOS	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
No le explicaron la diferencia entre la fase de acusación y la de juicio	91	92	92
No le informaron de su derecho a no declarar	80	72	72
No le informaron de su derecho a hacer una llamada telefónica	72	70	68

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión del CIDE.

Como se puede observar, la violación a los derechos de debido proceso en la fase de detención es mayoritaria y sistémica. Los porcentajes son constantes a lo largo del tiempo. Los presuntos responsables, al no contar con la información más elemental respecto de cuáles son sus derechos en la fase de detención, padecen enormes dosis de incomunicación y aislamiento.

TABLA 2

AL MOMENTO DE RENDIR SU DECLARACIÓN...	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
No estuvo presente su abogado, o la persona de confianza, cuando rindió su declaración	70	70	50
Se declaró culpable ante el Ministerio Público	34	28	29

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión del CIDE.

Podemos constatar una mejora significativa en 2009 respecto a la presencia del abogado defensor al momento en que el acusado rinde su declaración en comparación con los años anteriores. Sin embargo, el acceso a un abogado defensor antes de ese momento, como se observó en el trabajo de campo, es muy poco frecuente.

Con respecto a la confesión, cabe destacar que en el sistema penal mexicano, a diferencia de otros países, la confesión no tiene aparejado ningún beneficio para el acusado, en términos de la severidad de la condena. Por tanto, el hecho de que una tercera parte de los detenidos se declaren confesos sólo se puede explicar por la falta de información y la intimidación que padece el inculcado en la fase de detención.

En cuanto al maltrato físico o psicológico del detenido, podemos observar lo siguiente:

TABLA 3

TIPO DE AUTORIDAD	LO AMENAZÓ O LO HUMILLÓ			LO GOLPEÓ O LASTIMÓ		
	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)	2002 (%)	2005 (%)	2009 (%)
Policía preventivo	16	17	25	24	21	27
Policía judicial	32	29	38	41	35	38
Ministerio Público	6	9	12	3	4	5
Juez	1	2	2.5	1	0	0

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión del CIDE.

Por mucho, como en el antiguo régimen, los abusos de autoridad y brutalidad se concentran en las policías, principalmente en la policía judicial. Prácticamente, 4 de 10 detenidos fueron lastimados o golpeados por la policía judicial. A lo largo del tiempo, estos porcentajes se han mantenido constantes, lo que refleja un problema sistémico.

Ahora bien, aunque son altos los niveles de abuso y brutalidad policiaca, lo cierto es que éstos han disminuido en intensidad respecto de los que existieron en el régimen autoritario. Un indicador de que ello es así son las quejas por tortura ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mientras que en 1990, según datos de la propia Comisión, las quejas por tortura fueron 11.7% del total de las quejas registradas y la número uno en frecuencia, en 2005, sólo 0.1% de las quejas fue por tortura, convirtiéndose en la queja número 91 en frecuencia.

Con todo, las constantes y mayoritarias violaciones a los derechos constitucionales del acusado en la fase de detención indican al menos dos cosas. En primer término, la prevalencia de un sistema de persecución criminal que construye acusaciones a través de la intimidación y la incomunicación de detenidos y testigos y, en segundo término, un Poder Judicial que no ha construido su independencia y autoridad frente al Ministerio Público. Todas estas violaciones en la fase de detención son posibles pues no existen consecuencias legales de las mismas en el proceso. Los ministerios públicos continúan ganando el juicio a pesar de los abusos cometidos. Los jueces, a pesar de que el sistema político autoritario ya no existe, continúan cerrando los ojos frente a la arbitrariedad de la procuración de justicia.²⁰

²⁰ Un ejemplo de, hasta qué punto, los jueces continúan validando una persecución criminal autoritaria, se puede apreciar en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados, de 1997 a la 2007, en materia del derecho constitucional del inculcado a contar con un defensor desde la detención hasta que finalice el juicio. Al respecto, véase, MAGALONI A., e IBARRA, A., "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada", *Cuestiones Constitucionales*, No. 19, 2008, pp. 107 y ss.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de sentencias condenatorias y absolutorias en el DF y el Estado de México en la última década.



Como se puede apreciar, el porcentaje de sentencias condenatorias es sistemáticamente alto en ambas entidades, aunque la tendencia es más acentuada en el DF que en el Estado de México. En el DF, en promedio, 9 de 10 consignaciones, en los últimos 10 años, finalizaron con sentencia condenatoria y, en el Estado de México, el promedio ronda cerca de 8. Estos datos podrían interpretarse al menos de tres formas distintas: 1) que la acusación del MP tiene una alta calidad profesional; 2) que el MP sólo presenta ante el juez aquellos casos en los que percibe altas probabilidades de éxito y 3) que el juez actúa con base en un criterio sancionador, por factores externos al juicio (debilidad, temor, incentivos, inercia).

Un estudio cualitativo de sentencias penales que llevó a cabo Luis Pásara, en donde analiza 100 expedientes penales del DF y entrevista a varios jueces a propósito de sus sentencias, sugiere que la justicia mexicana se encuentra más bien en el tercer escenario.²¹

En sus entrevistas con los jueces, Pásara reporta que un problema importante está en los incentivos del sistema judicial. Los jueces señalan que una sentencia condenatoria tiene menos problemas que una absolutoria, pues ellos perciben que existe mucha desconfianza hacia los jueces y siempre existe sospecha de corrupción. Un juez entrevistado señaló, y habría que

²¹ Véase: LUIS PÁSARA, *Cómo sentencian los jueces en el D.F. en materia penal*, Documento de Trabajo No. 6., División de Estudios Jurídicos, CIDE, 2002.

verificarlo con más información, que cuando dictan sentencias absolutorias se le da vista al MP para que determine si hay o no delito que perseguir y que, además, el Consejo de la Judicatura del DF abre en automático un procedimiento administrativo para verificar que no existió corrupción. Ello explicaría la diferencia que existe entre el Estado de México y el DF en cuanto al porcentaje de sentencias condenatorias. Lo cierto es que, en cualquiera de las dos entidades federativas, al igual que en los años del autoritarismo, el MP, con un mal trabajo de investigación y una débil acusación, gana mayoritariamente los juicios. Las inercias institucionales han sido más potentes que el cambio de régimen político.

6. La cultura institucional de la simulación, la mentira y la desconfianza

Uno de los principales desafíos de la reforma a la procuración de justicia en México pasa por resolver los graves problemas que existen en torno a la simulación, la mentira y la desconfianza. Todos los operadores del sistema operan bajo el entendido de que el apego a la verdad no es un valor institucional. Así, por ejemplo, el Ministerio Público puede ordenar a la policía judicial que lleve a cabo determinada diligencia y la policía presenta un informe por escrito en donde señala que no obtuvo la información que se le solicitó, aunque en realidad no haya siquiera hecho el intento. También el Ministerio Público le puede ordenar a un perito que se traslade al lugar de los hechos a realizar la criminalística de campo y el perito lleve a cabo su reporte con la sola información del expediente y sin haber ido nunca al lugar de los hechos. Asimismo, el Ministerio Público, al momento de tomar la declaración del detenido, escribe en el acta en forma rutinaria que antes de que declarara el detenido se le informaron cuáles eran sus derechos constitucionales, pero en realidad no fue así. También, cuando el detenido confiesa su participación en los hechos delictivos, el Ministerio Público señala por escrito que estuvo asesorado por el defensor público como lo dispone la Constitución, pero en realidad dicho defensor nunca estuvo presente y sólo pasó a firmar las constancias respectivas en otro momento.

Así, la simulación y la mentira forman parte de la cultura institucional. El procedimiento escrito es el vehículo para ello. Todos los operadores del sistema saben que la información contenida en los legajos de papel de la averiguación previa no corresponde a la realidad, pero no importa. Jurídicamente el MP tiene fe pública y ello significa que, salvo prueba en contrario, el juez debe tomar como verídico todo lo que el MP asienta en el expediente durante la fase de investigación.

Esta cultura de la simulación y la mentira es una herencia del autoritarismo. Desde sus orígenes, la procuración de justicia se diseñó para ocultar lo que sucedía todos los días en los sótanos de esa institución. El

Ministerio Público se dedicaba a simular un proceso investigativo que nunca había existido y a ocultar la enorme arbitrariedad con la que operaba la policía judicial. El juez, por su parte, simplemente ratificaba ciegamente la acusación. Todos sabían que el proceso era una mentira, que los legajos de papel eran falsos, pero, parte de la función que tenían que desempeñar, era simular que no era así.

Evidentemente muy rápido un sistema de procuración de justicia que se estructura en torno a la simulación y la mentira genera enormes espacios para la corrupción. Aun en los años del autoritarismo los operadores del sistema se corrompían de muchas maneras. No obstante, ello era controlable, hasta un punto, por las cabezas de la institución. La disciplina interna permitía acotar y ordenar las prácticas de corrupción. No obstante, cuando el poder se comienza a descentralizar, la disciplina interna de la institución se resquebraja y con ello las prácticas de corrupción-simulación se atomizan, se dispersan y se agravan. Hoy en día las cabezas de la institución no tienen forma ni siquiera de detectar los acuerdos informales, que de manera individual o colectiva, llevan a cabo sus subalternos.

Los ministerios públicos, a lo largo de muchas entrevistas, destacaron que la policía judicial, en distintos grados, tiene nexos y pactos con los delincuentes. Un agente señaló: “la policía judicial puede ocultarnos o falsear información porque sus intereses no están puestos en el éxito de la investigación, sino en vender favores”. Otra agente abiertamente comentó que, en algunas investigaciones importantes, cuando están a punto de detener al presunto responsable, “la policía judicial les da el pitazo y cuando llegamos a detenerlos, ya no hay nadie”. También destacaron los agentes que es una práctica sistemática que los policías judiciales que están encargados de ejecutar las órdenes de aprehensión no las ejecuten pues llegan a un acuerdo económico con la persona que tienen que detener. Algunas veces —según destacaron— este acuerdo se traduce en una cuota mensual por parte del presunto responsable al policía judicial encargado de ejecutar dicha orden. Así, un agente mencionó que “la oficina de mandamientos judiciales —que es la oficina de la policía judicial encargada de ejecutar ordenes de aprehensión— es una de las plazas más peleadas por los policías judiciales, ya que ahí se hace buen dinero”.

Todo parece indicar que el viejo modelo de persecución criminal autoritaria, en donde la policía judicial tenía una relación informal con los delincuentes que le permitía pactar determinados controles, o bien, obtener información para resolver algunos casos relevantes, hoy continúa operando pero de forma inversa. El hecho de que la disciplina interna con la cabeza de la institución se haya resquebrajado, hace que esta relación entre policías judiciales y delincuentes tenga un grado de autonomía y descentralización que se vuelve incontrolable. Lo que impera hoy en día es el viejo mercado de la impunidad pero sin nadie que lo regule o lo ordene. Por ello, la relación

entre policías y delincuentes ya no sirve, como antes lo hacía, para pactar determinados controles o para obtener información. Para comprender en detalle este fenómeno se requiere una investigación a más profundidad sobre la policía judicial en específico, lo cual rebasa por mucho los objetivos de este estudio.²²

Sin embargo, lo que sí vale la pena apuntar, y que está vinculado con esta investigación, es que en la institución, producto de este viejo sistema estructurado en torno a la simulación y la mentira, prevalece una profunda desconfianza entre sus operadores. Existe muy poco sentido de equipo o de misión institucional a nivel de los funcionarios que operan en el día a día las agencias.

Asimismo, al resquebrajarse la disciplina interna que caracterizaba el modelo autoritario, la procuración de justicia quedó escindida en dos partes: los altos funcionarios (procuradores y subprocuradores) que intentan recobrar el control de la institución y el resto de los operadores del sistema que encuentran los reductos para continuar simulando, mintiendo y corrompiéndose.

El caso del DF es un buen ejemplo del divorcio entre altos y bajos funcionarios. En la última década, los procuradores y subprocuradores han implementado todo tipo de controles anticorrupción en las agencias ordinarias: un sistema de cómputo de integración de averiguaciones previas que se paraliza si alguien intenta borrar algo y que sólo se vuelve a activar hasta que llega la contraloría interna; un sistema de supervisión estricto sobre qué sucede con cada una de las averiguaciones previas iniciadas en cualquier agencia del MP; un sistema de cómputo y un método de trabajo que elimina todo espacio de discrecionalidad o de selección de casos, y un largo etcétera. Al mismo tiempo, en el DF se han implementado políticas de medición del desempeño que buscan incentivar un mayor número de consignaciones con detenido. Sin embargo, nada de ello va a tener los resultados esperados. Parece que desde la cabeza se está intentando que la maquinaria funcione a base de controles y exigencias, pero esa maquinaria, tal y como está diseñada, no va a generar los resultados que esperan quienes la encabezan. Lo que han propiciado estas políticas de controles anticorrupción y de exigencias por número de consignaciones es que, por un lado, se tramite toda averiguación previa de forma homogénea sin priorizar casos y recursos y, por otra parte, que la población carcelaria que cometió delitos menores aumente de forma exponencial. Al mismo tiempo, por lo que comentaron los propios agentes del MP, las prácticas de corrupción y el mercado de la impunidad han encontrado los espacios, a pesar de los sistemas de control, para seguir operando.

²² Sobre este tema, véase, AZAOLA, E. y RUIZ, M., *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la ciudad de México*, Fontamara, México, 2009.

7. Políticas de gestión y resultados de las agencias del MP

El contraste entre el DF y el Estado de México es muy interesante en relación con las políticas de gestión. En ambas entidades federativas los problemas de fondo son los mismos: un método de trabajo que no permite elaborar estrategias de investigación, una maquinaria burocrática para generar un expediente denominado averiguación previa, un sistema organizativo que no permite la selección ni priorización de casos, una burocracia ministerial y policial acostumbradas a simular y mentir, entre otros. Sin embargo, con los mismos problemas, las procuradurías de ambas entidades han establecido estrategias distintas de gestión y de incentivos a los operadores del sistema, que han traído consigo distintos resultados. Sin duda, es interesante el contraste y la evaluación de cada una de estas estrategias.

En este apartado se va a analizar, con los datos disponibles, la eficacia de la Procuraduría del DF y la del Estado de México. El análisis se va a centrar en dos aspectos fundamentalmente: 1) el tamaño de la demanda por el servicio, es decir, la incidencia delictiva y las tasas de denuncias, y 2) los resultados del servicio, es decir, la capacidad de cada procuraduría para lograr consignar averiguaciones previas y obtener sentencias condenatorias.

7.1. La demanda por el servicio de procuración de justicia: incidencia delictiva y tasas de denuncias

Según la Encuesta Anual de Victimización del ISECI, en 2008, 19% de los habitantes en el DF mayores de 18 años y 15% del Estado de México fueron víctimas de algún delito. Ello equivale a 22,800 delitos por cada cien mil habitantes en el DF y a 15,600 en el Estado de México. En términos comparados, el DF ocupa el lugar número uno en incidencia delictiva respecto de las 32 entidades federativas; el Estado de México es el número seis. Esto es, ambas entidades son de las más inseguras del país, pero, en términos absolutos, lo es más el DF.

Sin embargo, en términos de los niveles de violencia medidos a través de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes, el Estado de México es un poco más violento que el DF, pero ambas entidades se encuentran por debajo del promedio nacional. Según la Encuesta de Victimización del ICESI, en 2008, la tasa de homicidios del DF fue de 8.1% y la del Estado de México de 8.6%. El promedio nacional fue de 11.8%. Los casos extremos son Chihuahua con una tasa de 42.1% y Sinaloa con 43.7%.

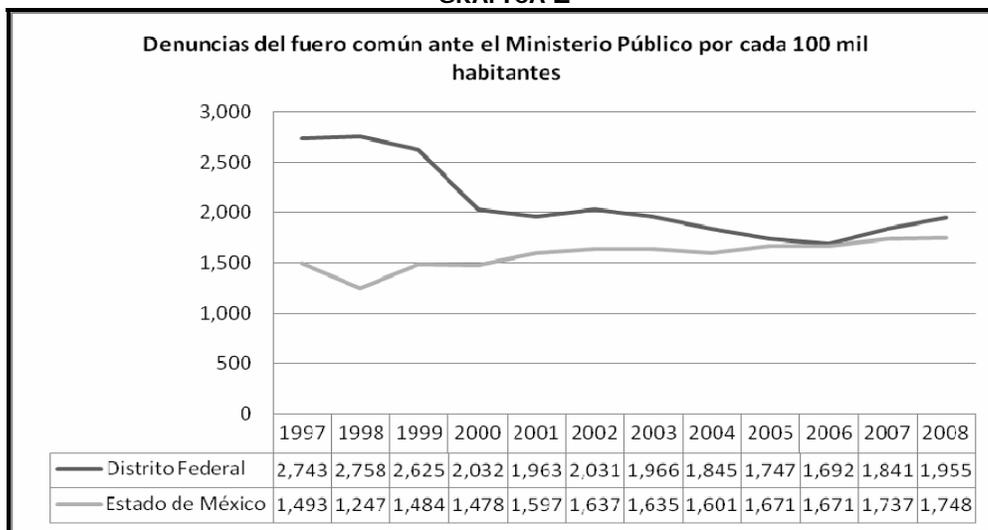
No es posible conocer, a partir de la referida encuesta, cómo se compone la actividad delictiva por cada entidad federativa. La encuesta del ICESI sólo reporta el dato agregado en todo el país. Según dicha encuesta, en el 2008, 72.4% de los delitos locales fueron robo en alguna de sus modalidades, de los cuales 40% fueron robos a transeúntes. Esto es, el grueso de la actividad

delictiva en materia local está relacionado con robos. De estos robos, 24% fue a mano armada. Es posible que los robos a mano armada hayan sido más frecuentes en el DF y el Estado de México que en otras entidades del país, ya que la referida encuesta destaca que en el porcentaje de delitos totales que se cometen a mano armada, el Estado de México ocupa el primer lugar con 44% y el DF el segundo lugar con 37%.

Con respecto a la cifra negra, es decir, el porcentaje de delitos no denunciados, según la citada encuesta del ICESI, en 2008 fue de 88% en el caso del DF y 84% en el Estado de México. Muy cercanos ambos al promedio nacional que es 85%. La principal razón para no denunciar fue que es una pérdida de tiempo.

Por lo que toca al número de denuncias que se presentan en ambas procuradurías, la siguiente gráfica muestra cómo se ha comportado la tasa de denuncias por cada 100 mil habitantes en la última década tanto en el DF como en el Estado de México.

GRÁFICA 2



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO.

Es interesante observar cómo la tasa de denuncias se ha comportado de forma muy distinta en ambas entidades. Mientras que en el DF ha ido disminuyendo significativamente la propensión de los ciudadanos a denunciar, en el Estado de México, en cambio, se ha mantenido estable pero baja a lo largo del tiempo. Desde 2006, todo parece indicar que la tasa de denuncia es bastante similar en ambas entidades.

¿Por qué la tasa de denuncia, particularmente entre 1997 y 2000, se comportó de forma tan distinta entre el Estado de México y el DF? Asimismo, ¿por qué, desde 2000, dicha tasa ha tendido a igualarse? Las respuestas a estas interrogantes requieren de mayor información que la que se tiene con

los datos disponibles. A forma de hipótesis es posible que las diferencias entre el Estado de México y el DF tengan que ver con la democratización del DF y no con la incidencia delictiva en ambas entidades.²³ Sin embargo, no existen datos para demostrarlo.²⁴

Más allá de cuáles son las causas que explican que en el DF haya disminuido la tasa de denuncias y en el Estado de México se haya mantenido baja pero estable, lo cierto es que hoy en día la cifra negra es muy alta en ambas entidades. Ello nos lleva al meollo de la cuestión: mientras que el sistema de persecución penal continúe funcionando bajo el paradigma autoritario, los ciudadanos se van a mantener alejado de él. Las autoridades ministeriales, a los ojos de los ciudadanos, son parte del problema de la inseguridad y no son fuente de protección ni ayuda. Cabe destacar que no hay sistema en el mundo que pueda perseguir eficazmente la delincuencia cuyas autoridades no cuenten con un grado aceptable de confianza y respeto por parte de la ciudadanía. Cualquier reforma a la Procuraduría debe atender de frente este problema.

7.2. Los resultados de las procuradurías del DF y el Estado de México

Una primera forma de evaluar la eficacia de las procuradurías es estimando la probabilidad de que una averiguación previa iniciada termine con sentencia condenatoria. La tabla 4 muestra esta estimación en el caso de las averiguaciones previas iniciadas en 2008 en ambas entidades.

²³ No existen encuestas de victimización que nos permitan conocer la incidencia delictiva del Estado de México y del DF de 1997 al 2000, que es el periodo en donde la tasa de denuncia se diferencia significativamente. Sin embargo, dada la integración de ambas entidades en términos económicos y demográficos, es posible suponer que la incidencia delictiva se ha comportado en forma bastante similar y que, por tanto, las diferencias en la tasa de denuncias no se explican por las diferencias en la actividad delictiva.

²⁴ Precisamente en 1997, año en el que se marca una enorme brecha en la tasa de denuncia de ambas entidades, la capital del país, por primera vez en más de 70 años, pasó a ser gobernada por un partido distinto al PRI. En el Estado de México, en cambio, hasta la fecha, el PRI nunca ha sido derrotado en las urnas. No existen datos disponibles previos a 1997 sobre el comportamiento de la tasa de denuncia en el DF y el Estado de México, por ello no es posible determinar si ese comportamiento tiene que ver con las expectativas sociales que el cambio democrático trajo consigo en el DF ni si la tendencia a la baja de la tasa de denuncias en el DF tiene que ver con la desilusión o el fracaso de tales expectativas.

TABLA 4. EFICACIA DE LAS PROCURADURÍAS

	DISTRITO FEDERAL	ESTADO DE MÉXICO
Total de averiguaciones previas iniciadas en 2008	172,681	255,865
Porcentaje y número total de averiguaciones previas en donde el juez inicia proceso penal (auto de formal prisión y auto de sujeción a proceso)	11.7% (20,219)	4.5% (11,692)
Porcentaje y número total de averiguaciones previas que terminan con sentencia condenatoria respecto del total de averiguaciones previas iniciadas	10% (17,400)	3.1% (8,006)

Fuente: Estadísticas de la Procuraduría del Distrito Federal y del Estado de México y cuadernos judiciales del INEGI 2008.

Como se puede apreciar en la tabla 4, el nivel de eficacia de ambas procuradurías es muy diferente. Mientras que en el DF, de cada 100 denuncias, el MP logró una sentencia condenatoria en 10, en el caso del Estado de México, sólo en tres se obtuvo ese mismo resultado. Dado que, como vimos, los problemas de gestión y operación interna son muy parecidos en ambas procuradurías, ¿qué es lo que puede explicar esta acentuada diferencia en cuanto a su efectividad?

Para intentar responder a esta pregunta es preciso analizar con más profundidad qué tipo de asuntos está consignando cada una de las procuradurías y en dónde están sus diferencias. La tabla 5 muestra el número de averiguaciones previas consignadas durante el 2008 según el tipo de delito.

TABLA 5. CONSIGNACIONES POR TIPO DE DELITO EN 2008

DELITO	DISTRITO FEDERAL	ESTADO DE MÉXICO
Robo	13995	5517
Lesiones	2456	1957
Daño en las cosas	851	398
Homicidio	566	571
Armas Prohibidas	86	718
Violación	289	637
Incumplir obligación familiar	14	556
Fraude	233	226
Allanamiento de morada	37	244
Asociación delictuosa	45	40
Ataque a vía y transporte	19	36
Otros	3191	1931
Total	21782	12831

Fuente: INEGI.

La tabla anterior muestra que, en términos cuantitativos, la diferencia más importante entre el número de consignaciones en el Estado de México y en el DF durante el 2008 tiene que ver con el delito de robo. En ese año, en el DF se consignaron más del doble de averiguaciones previas por robo que en el Estado de México. En términos absolutos la diferencia fue de 8478 averiguaciones previas consignadas en el DF. Son las consignaciones en este delito las que explican la gran brecha que existe en la eficacia de ambas procuradurías. Es más, si eliminamos las consignaciones por robo en las dos entidades, resulta que las procuradurías de ambas entidades consignaron prácticamente el mismo número de averiguaciones previas durante el 2008. Esto es, 7787 averiguaciones previas el DF y 7314 el Estado de México. La diferencia es de apenas 473 consignaciones más en el DF que en el Estado de México.

¿Qué explica que la Procuraduría capitalina tenga más éxito persiguiendo los robos? La principal explicación tiene que ver con las políticas de gestión e incentivos que han operado en el DF desde el año 2000 hasta la fecha. Mientras que en el Estado de México no han existido políticas específicas para incentivar una mayor eficacia en la persecución de los delitos, en la Ciudad de México, en cambio, desde la administración de López Obrador hasta la fecha, se ha buscado elevar las tasas de consignación imponiendo determinadas políticas de evaluación y de recompensas económicas tanto a policías preventivos como a ministerios públicos.

Según señalaron los ministerios públicos entrevistados, durante la administración de López Obrador (2000-2006), en la Procuraduría del DF se estableció lo que se denominó "la cuota de consignación". Esto es, los ministerios públicos tenían que consignar determinado número de asuntos al

mes, de lo contrario se tenían que quedar trabajando doble turno. Al mismo tiempo, la Secretaría de Seguridad Pública estableció un bono mensual a los policías preventivos que pusieran a disposición del MP determinado número de presuntos responsables capturados en flagrancia. Con todo ello, se comenzó a detener y consignar un enorme número de robos menores de personas detenidas en flagrancia.

Un sistema de persecución penal en donde el único incentivo es aumentar el número de consignaciones sin importar de qué asuntos de trata termina destinando la mayor parte de los recursos humanos y materiales a la persecución de los asuntos más fáciles de resolver. Atrapar en flagrancia y procesar al joven que se roba una botella de tequila en un supermercado o un oso de peluche para la novia es mucho más rápido y sencillo que intentar desarticular una banda dedicada al robo de coches o resolver exitosamente un homicidio. Bajo la falsa premisa de que quien roba un paquete de galletas es potencialmente un delincuente profesional, la procuración de justicia capitalina, de 2000 a 2006, centró sus mayores esfuerzos en perseguir a este tipo de “criminales en potencia”. La política fue aún más lejos: se establecieron determinados criterios en materia de finanzas que hicieron poco probable que los presuntos responsables de robos menores pudieran ejercer su derecho a la libertad bajo caución. Así, por un robo simple de montos pequeños fácilmente se podía terminar seis meses en prisión.

La actual administración ha abandonado la política de “cuotas de consignación” y la sustituyó con lo que denominó “el sistema de semaforización”. El nombre del sistema se debe a que la evaluación del desempeño de cada agencia se califica utilizando los colores del semáforo: verde para el buen desempeño, amarillo para el regular y rojo para el malo. El sistema tiene varias ventajas en términos de gestión y organización interna. En primer término, permite medir de forma uniforme y a lo largo del tiempo el desempeño de todas y cada una de las agencias del MP en el DF. Además, el sistema hace que se puedan comparar entre sí las distintas agencias. Finalmente, el sistema de semaforización ha sido un instrumento eficaz para que la Procuraduría capitalina pueda hacer algo bastante elemental pero que no se había hecho: conocer la carga de trabajo de cada agencia, la forma en que concluyen o se resuelven las averiguaciones previas, el número de personal que labora en la institución y la productividad de cada uno.

A pesar de estas virtudes, el sistema de semaforización no se hace cargo de un aspecto central del desempeño del Ministerio Público: no es lo mismo consignar un caso de robo menor que un homicidio. Es decir, la productividad de los MP no toma en cuenta la complejidad y relevancia de los casos consignados. Con ello, nuevamente, los incentivos están puestos en resolver los casos más fáciles y no los más relevantes. Además, tratándose de las Unidades de Investigación con Detenido, dicho sistema vuelve a cometer el mismo error que el sistema de cuotas de consignación: el desempeño es de

color verde cuando la mayoría de las averiguaciones previas se consignan con detenido. Ello significa que, en los casos de delitos no graves en donde el acusado tiene derecho a pagar una fianza y seguir el proceso en libertad, el MP tiene incentivos para evitar que ello suceda, pues en ese caso la consignación sería sin detenido y el desempeño pasaría a color rojo.

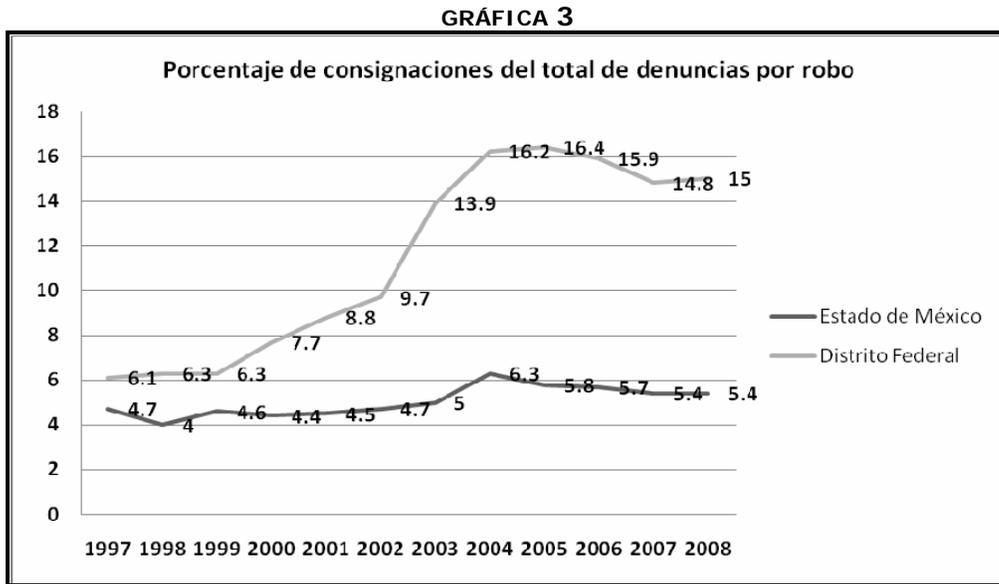
En franco contraste con el DF, la Procuraduría del Estado de México, por lo que se pudo observar en el trabajo de campo, no ha establecido ningún sistema de medición del desempeño. La reforma a la agencia central de Toluca, que es la que denominan la "agencia modelo", se centró en elevar la calidad de la atención a los usuarios del sistema, reduciendo significativamente los tiempos de espera, organizando el área de información y atención al público y remodelando visualmente la agencia. Elevar la capacidad de respuesta y la efectividad en la resolución de averiguaciones previas no formó parte de los objetivos de la reforma. Según los datos oficiales, en 2008, dicha agencia logró consignar 3% de las averiguaciones previas iniciadas, de las cuales 2% fueron casos de denuncias con detenido y 1% sin detenido.²⁵

Las diferencias entre políticas de gestión de la Procuraduría del DF y la del Estado de México explican la diferencia en la efectividad de ambas Procuradurías. En el DF, quizá por el impacto que tuvo el cambio de partido en el gobierno, se ha intentado aumentar la efectividad, a base de presiones e incentivos, de un sistema obsoleto. Una maquinaria de persecución criminal con todos los problemas descritos no va a generar resultados satisfactorios para la ciudadanía por más que aumenten el número de consignaciones. Lo único que se ha logrado con ello es que las cárceles estén sobrepobladas por personas que cometieron delitos menores. Ello, además de ser una profunda injusticia, en términos de la política en materia de seguridad no tiene ningún sentido. ¿Qué van a hacer estas personas una vez que cumplan su sentencia? ¿Quién los empleará sabiendo que tienen antecedentes penales? ¿Quiénes optarán por ingresar a las filas de los delincuentes profesionales?

En el otro extremo se encuentra la Procuraduría del Estado de México. Su maquinaria de persecución penal es obsoleta, a lo más que se puede aspirar es a mejorar la calidad de atención al público. Las cárceles no estarán desbordadas de personas que cometieron robos menores, pero tampoco la pisarán los delincuentes profesionales.

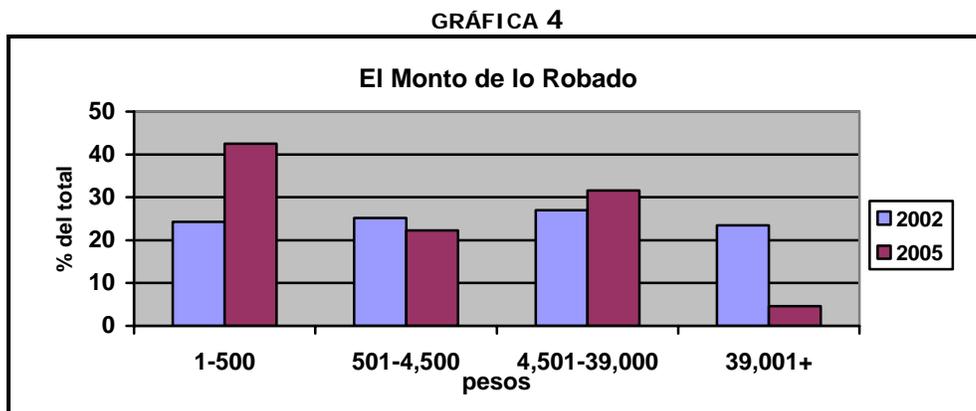
²⁵ La agencia central de Toluca es una excepción en cuanto a la calidad de la atención al público y la remodelación del espacio de trabajo. Hasta donde se pudo constar, en el Estado de México las agencias del MP se encuentran en un nivel de abandono, desorden y deterioro difícil de describir. A diferencia del DF, en el Estado de México no han existido las mínimas políticas de organización y gestión que permitan siquiera saber cuántas averiguaciones previas existen, ni mucho menos cuál es el resultado de las mismas. Por poner un ejemplo, según comentó un Subprocurador de Ecatepec, su política de abatimiento del rezago había consistido en mandar al archivo definitivo todas las averiguaciones previas iniciadas de 2006 para atrás y les había tomado seis meses siquiera saber cuáles eran dichas averiguaciones previas.

Los efectos de ambas políticas de gestión se pueden apreciar analizando la tendencia del porcentaje de las averiguaciones previas de robo que fueron consignadas en la última década en ambas entidades.



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAPO.

Como se puede apreciar, en el Estado de México el porcentaje de consignaciones por robo se mantiene bastante estable a lo largo del tiempo. La maquinaria de persecución penal opera de forma rutinaria a lo largo del tiempo con gran ineficacia. En franco contraste, desde el año 2000, en el DF la tasa de éxito en las consignaciones por robo aumenta de manera constante y, de 2003 a 2006, la tendencia se acentúa de forma significativa. Los datos de la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE permiten conocer cuál fue el monto de lo robado que reportan los internos que, en 2005, estaban cumpliendo una pena por robo en el Estado de México y en el DF.



Como se puede observar, en 2005, más de 40% de sentenciados por robo se ubican en los montos menores y 5% en los montos mayores, mientras que, en 2002, prácticamente los porcentajes son muy similares entre ambos rubros. Si volvemos a mirar la gráfica de porcentajes de consignación del total de las denuncias por robo, podemos observar que, en 2002, en el caso del DF, dicho porcentaje fue de 8.8%, mientras que, en el 2005, la tasa se elevó a 16.4%, la cifra máxima de la serie de tiempo. Es posible sostener, por tanto, que las altas tasas de éxito en la consignación de averiguaciones previas en robo en el DF tengan que ver principalmente con la política de las autoridades capitalinas de detener, acusar y procesar robos de galletas y de ositos de peluche.

En suma existen dos formas de operar y gestionar una maquinaria de persecución criminal como la mexicana. La primera es forzándola (DF) y la segunda es tolerándola (Estado de México). Ambas ofrecen resultados muy insatisfactorios para la ciudadanía. ¿Por qué no apostar entonces a la reforma de la procuración de justicia? Esta es una pregunta que intentaré abordar en futuras investigaciones. Por el momento, me limitaré a plantear dos posibles hipótesis que, cabe destacar, no son necesariamente excluyentes entre sí.

La primera hipótesis es que la fortaleza y profesionalización de la procuración de justicia es muy amenazante en términos políticos. Una reforma efectiva a la Procuraduría significaría que el Ejecutivo federal y los gobernadores estatales perderían toda capacidad de manipular la persecución criminal a favor de los intereses que políticamente les convenga proteger. El caso de Lydia Cacho y el gobernador de Puebla, el de Arturo Montiel y sus escándalos de corrupción o el de la ausencia de una investigación criminal seria, tanto de la Procuraduría federal como la de Sonora, con respecto a la tragedia de la Guardería ABC son algunos ejemplos de lo que significa, para los detentadores del Poder Ejecutivo federal o local, tener una Procuraduría al servicio de la política.

La segunda hipótesis de por qué no se reforma la procuración de justicia es que, en un contexto de alta criminalidad y de una ciudadanía que demanda mano dura contra el crimen, aparentemente es irracional apostar por terminar con los “subsidios” con los que opera el Ministerio Público. Hoy el MP puede coaccionar e intimidar a detenidos y presentar acusaciones mal hechas y, de cualquier forma, tiene altísimas probabilidades de ganar el juicio. El problema que no se ve es que, gracias a todo ello, las cárceles están pobladas de personas que cometieron un robo menor, mientras que la policía judicial recibe una cuota mensual para no detener a quien opera una banda dedicada al robo de coches. Como ya señalé en otro trabajo, la arbitrariedad y la ineficacia de la procuración de justicia mexicana van de la mano.²⁶

²⁶ “Arbitrariedad e ineficacia...”, op. cit.

Conclusiones

El único camino posible para comenzar a resolver la enorme debilidad del Estado mexicano en la persecución criminal es rompiendo de raíz los asideros del modelo de investigación criminal autoritario. Ello significa construir una Procuraduría de Justicia que cumpla al menos con tres requisitos: 1) un nivel de autonomía en sus decisiones que no permita ningún tipo de manipulación ni favoritismos políticos; 2) un sistema que no puede construir acusaciones utilizando la coacción e intimidación y tenga, por tanto, que desarrollar verdaderas capacidades investigativas y 3) un tipo de juicio realmente competitivo en donde el MP deba presentar una tesis del caso y aportar evidencia que la sustente, el acusado cuente con un abogado capaz de presentar una tesis alternativa y el juez sea realmente un árbitro imparcial e independiente.

El primer elemento —autonomía de la Procuraduría frente a la intromisión de la política de sus decisiones— requiere de un acuerdo político amplio que no se ha dado. Sin embargo, aun si este acuerdo político existiera, para alcanzar los otros dos requisitos, el diseño y la implementación de la reforma a la procuración de justicia, se requiere partir y tener como hilo conductor a las prácticas e ideologías institucionales que inhiben el desarrollo de un sistema de procuración e impartición de justicia al servicio de los ciudadanos. Este artículo intenta aportar elementos en esta dirección.

El trabajo de campo en agencias del MP del DF y Estado de México, así como los datos disponibles, detectan, al menos, cinco aspectos nodales que hay que atender si se quiere reformar la institución.

- 1.- El sistema de administración de casos. Dicho sistema no permite la priorización ni selección de casos y obliga al MP a tramitar todas las averiguaciones previas que inician. Con ello se genera un enorme dispendio de recursos humanos y materiales y se inhibe cualquier posibilidad de destinar tales recursos a los casos que tienen más probabilidad de éxito o que son más relevantes para la seguridad pública de los ciudadanos.
- 2.- Un método de trabajo que busca construir un expediente a partir de un catálogo fijo de diligencias mínimas por tipo de delito. Dicho método de trabajo no está diseñado para elaborar una estrategia de investigación ni para construir una tesis del caso apoyada en evidencias. Ello provoca que no se profesionalice la investigación criminal y que, por tanto, prevalezcan las prácticas abusivas e intimidatorias contra el detenido.
- 3.- Una cultura institucional que se basa en la mentira, la simulación y la corrupción. El apego a la verdad no es un valor institucional, tampoco

existe un sentido de misión institucional compartido entre los operadores del sistema.

- 4.- La institución se encuentra escindida en dos partes: los altos funcionarios, que intentan recobrar el control de la institución, y el resto de los operadores del sistema, que encuentran reductos para continuar administrando el mercado de la impunidad. Todo parece indicar que la policía judicial es quien tiene el mayor control sobre dicho mercado.
- 5.- Las políticas de gestión y de incentivos no están alineadas con los objetivos últimos que debería perseguir la institución.

Estos son cinco aspectos nodales de la operación cotidiana y gestión interna de las agencias del MP que una reforma a la procuración de justicia debería poder atender. Ninguno de ellos se va a modificar con el solo hecho de aprobar un nuevo código de procedimientos penales propio de un sistema acusatorio como el que propone la reforma constitucional del año pasado. Además de los códigos, se necesitan políticas de gestión, reingeniería de procesos, políticas sobre el sistema de personal, depuración de los malos elementos, capacitación y formación de nuevos cuadros, entre muchos otros. Pero, por si fuera poco, nada de lo anterior lograría rendir frutos, si las otras piezas del sistema no se reforman. Aunque a primera vista suene contradictorio, no hay ningún ministerio público en el mundo que sea realmente potente y eficaz, sin los frenos y contrapesos que le imponen el juez y la defensa.

¿Realmente es posible emprender una reforma de este calibre? La respuesta es sí. El sistema de procuración e impartición de justicia mexicano, como lo ha intentado demostrar este artículo, simplemente está rebasado y es completamente obsoleto. Lo que pone en juego un sistema penal como el nuestro, no sólo es la tranquilidad de los ciudadanos, sino la propia capacidad del Estado de construir su autoridad. Por tanto, no reformar nuestro sistema de procuración e impartición de justicia no me parece que es una opción que esté en el menú de alternativas posibles.

Bibliografía

- Azaola, E. y Ruiz M. (2009), *Investigadores de papel. Poder y derechos humanos entre la Policía de la ciudad de México*, Fontamara, México.
- Centro de Justicia de las Américas (2005), *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Santiago, Chile.
- Carbonell, M. y Ochoa E. (2009), *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, Editorial Porrúa, México.
- Magaloni, A., y Ibarra A. (2008), "La configuración jurisprudencial del derecho constitucional a una adecuada defensa", *Cuestiones Constitucionales*, vol. 19, México.
- Magaloni, Ana Laura (en prensa), "Ineficacia y arbitrariedad la procuración de justicia: dos cara de la misma moneda", Documento de Trabajo, División de Estudios Jurídicos, CIDE.
- Pásara, Luis (2002), "Cómo sentencian los jueces en el DF en materia penal", Documento de Trabajo 6, División de Estudios Jurídicos, CIDE.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220
- José Felipe Martínez *et al.*, *Exploring the Links between Immigration and Educational Quality and Opportunity in Mexico*, DTAP-221
- Judith Mariscal, *Oportunidades móviles: Pobreza y acceso telefónico en Latinoamérica y el Caribe. El caso de México*, DTAP-222

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro*, DTE-453
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Monetary Policy Rules in a Small Open Economy: An Application to Mexico*, DTE-454
- Alfredo Cuecuecha, *The Effect of Remittances and Migration on Human Capital: Evidence from Mexico*, DTE-455
- Arturo Antón, *Efectos del ciclo económico en EE. UU. sobre la producción y el empleo en México*, DTE-456
- María José Roa *et al.*, *Preferencias sociales, cooperación y desarrollo financiero: un experimento de campo*, DTE-457
- María José Roa *et al.*, *Desarrollo financiero y capital social: un estudio empírico de la caja popular Mixtlán*, DTE-458

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176
- Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177
- Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178
- Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179
- Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180
- Jorge Schiavon, *Migración México-Estados Unidos: Intereses, simulaciones y realidades*, DTEI-181
- Ferrán Martínez y Robert Duval, *Hostility towards Immigration in Spain*, DTEI-182
- Guadalupe González et al., *Mexico, The Americas and the World 2008. Foreign Policy: Public and Leader Opinion*, DTEI-183
- Guadalupe González et al., *México, Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior: opinión pública y líderes*, DTEI-184
- Guadalupe González et al., *Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú*, DTEI-185

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28
- Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29
- Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32
- Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33
- Gustavo Fondevila, *"Madrinas": Informantes y parapolicías. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México*, DTEJ-34
- Gustavo Fondevila, *Costumbres sociales y moral judicial*, DTEJ-35
- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204
Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205
Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206
Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207
Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal en la Iglesia Católica*, DTH-54
Jean Meyer, *El celibato sacerdotal católico en los siglos XIX y XX*, DTH-55
Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.