

NOTAS PARA UN DIAGNÓSTICO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL FUERO COMÚN

Guillermo R. ZEPEDA LECUONA¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco institucional del Ministerio Público*. III. *Elementos de diagnóstico*. IV. *Líneas de acción para una mejor procuración de justicia*.

Don Sergio García Ramírez es un hombre reconocido como gran jurista e intachable servidor público. Pero ante todo es un universitario ejemplar que ha hecho de la docencia su vocación y de la congruencia, la cátedra ética de su desempeño profesional. Seguramente comparte aquel pensamiento atribuido a Aristóteles: “ni cuando fui ministro en Tebas o embajador de la Macedonia sentí tanto honor y tanto orgullo como cuando un joven levantó la mirada y me llamó maestro”. Con todo mi afecto y reconocimiento para el maestro Sergio García Ramírez

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro país aún está lejos de alcanzar un auténtico Estado de derecho. En todos los eslabones del sistema de justicia se perciben ineficiencias, incertidumbre y altos costos. La seguridad pública, la procuración de justicia, el desempeño de los tribunales y el sistema penitenciario quedan rezagados ante la escalada de la delincuencia.

Esta percepción de desconfianza e ineficiencia en las instituciones de justicia y en los organismos de seguridad pública no es reciente. Ya hace más de cuatro décadas, Alfonso Teja Zabre diagnosticó que nuestro país padecía de “corrupción social, impotencia policiaca y putrefacción penitenciaria”.² Pero, en la actualidad, los altos índices de criminalidad, la

¹ Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

² *Cit.* por Quiroz Cuarón, Alfonso, “Crisis de la administración de justicia penal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 41-42, enero-junio de 1961, pp. 319-348.

creciente impunidad, los evidentes rezagos e ineficiencias de nuestras instituciones y, en ocasiones, los casos de contubernio entre agentes de la ley y criminales han hecho que la seguridad pública sea la demanda más enérgica de la ciudadanía y la prioridad en la agenda gubernamental.

e./ estimado. Fuentes: 1986-1995, *anexo del segundo informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, 1996*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 15 de octubre de 1997; “Estimación 1997”, *Reforma*, 20 de octubre de 1997, p. 3B.

Todos los días son denunciados setecientos delitos en la ciudad de México³ y se estima que apenas son registrados por estas cifras oficiales tres de cada diez ilícitos cometidos, por lo que se considera que ocurren aproximadamente dos mil ciento sesenta y nueve hechos delictivos al día en la capital.⁴

La problemática de la seguridad pública y el sistema de justicia es compleja y multidimensional. En ella inciden e interactúan las medidas preventivas, la vigilancia policiaca, la procuración de justicia, el desempeño de los tribunales y el sistema penitenciario. Los actores de cada eslabón del sistema de justicia tienen, directa o indirectamente, partici-

3 *Sistema unificado de información del delito*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 15 de octubre de 1997.

4 “La sombra del miedo”, *Reforma*, 20 de octubre de 1997, p. 3B.

pación en las otras etapas. El personal de los centros de readaptación pueden influir en la reducción en los índices de reincidencia, que facilitarían la función de la policía preventiva y la disminución de los niveles de criminalidad.

En este trabajo abordaremos uno de los eslabones con mayores fragilidades institucionales, la procuración de justicia. En ella se presentan diversas etapas y un gran número de actores, como el presunto responsable y su defensor, la víctima o sus causahabientes, el juzgador, el Ministerio Público, los peritos, testigos, la Policía Judicial, funcionarios judiciales y penitenciarios, entre otros.

El principal problema a que se enfrenta el combate a la delincuencia es el alto grado de impunidad en nuestra sociedad. Por ejemplo, en 1996 se estima que sólo fueron denunciados tres de cada diez delitos;⁵ que de cada cien denuncias, pudo establecerse la identidad del presunto responsable en treinta y cinco casos. De estos treinta y cinco presuntos responsables se logró detener apenas a siete.⁶ A esto podríamos agregar cuántos de los consignados fueron sentenciados, pero no disponemos de la información anualizada.

Si calculáramos estas ineficacias institucionales para obtener la probabilidad de que quien delinque sea capturado obtendríamos:

<i>Delitos denunciados</i>	<i>Identificación del presunto responsable</i>	<i>Detención del presunto responsable</i>	<i>Probabilidad de que el delincuente llegue a ser detenido</i>
3 de cada 10	35 de cada 100	1 de cada 5	21 de cada 1,000 (2.1 de cada 100)
(0.30)	(0.35)	(0.20)	= (0.021)

Desde luego, se trata de un indicador promedio de impunidad que varía en cada delito. Por ejemplo, el homicidio y el robo de vehículos sí

5 *Idem*. Para el primer semestre de 1997, se denunciaron veintiocho de cada cien y durante septiembre, tan sólo quince de cada cien. *Idem*. En 1995 se denunciaba el 36% de los delitos. Encuesta publicada en *Reforma*, 19 de julio de 1995, p. 3B.

6 Los datos sobre los posibles responsables corresponden a 1991 (*Anexo estadístico del tercer informe de gobierno de Carlos Salinas de Gortari*). A partir de entonces no se ha publicado la información por años para estos rubros, por lo que no puede precisarse cuáles aprehensiones corresponden al año estudiado y cuáles son rezago de anteriores. Sin embargo, se estima que la impunidad ha avanzado terreno en los últimos años, particularmente en 1995, cuando la incidencia delictiva se incrementó considerablemente.

son registrados por las cifras oficiales, mientras que delitos contra la integridad sexual son poco denunciados. La identificación de los presuntos responsables del robo de autos es poco frecuente, mientras el denunciante del delito de lesiones con mayor probabilidad puede aportar la identidad o la media filiación del agresor.

Este ejercicio también puede hacerse con el castigo esperado por el delincuente. Un violador o un homicida se verá poco inhibido ante penas de treinta y cinco o cuarenta años de prisión que muy difícilmente le serán aplicadas. Por ejemplo, cuarenta años multiplicado por la probabilidad de ser detenido nos daría un valor aproximado de diez meses. Un violador tendrá una probabilidad de castigo menor, porque, como hemos señalado, pocas veces se denuncia este delito. Esta ilustración es aplicable al delincuente promedio. Otros, inmersos en redes de contubernio y protección, tienen garantizada la impunidad. Estos sujetos delinquen sin el menor riesgo. Nuestras leyes imponen un alto precio a las conductas delictivas; pero las ineficacias institucionales las tienen en permanente oferta.

El fortalecimiento institucional de la procuración de justicia es una de las acciones impostergables para revertir la inercia burocrática en favor de la impunidad. Sólo con una labor integral, estratégica y continua podrán cambiarse estas probabilidades de castigo eficaz a los infractores que, hasta el momento, son muy adversas a la sociedad. En la medida en que la indagación profesional y científica permita esclarecer más casos e identificar más delincuentes, no sólo se separará de la sociedad a sujetos nocivos, sino que se desalentará a los infractores potenciales. Únicamente depurando las corporaciones policiacas y destruyendo las redes de complicidad, el ciudadano verá en la denuncia una estrategia viable. En la medida en que se dé la actuación eficaz y oportuna de las instancias de persecución de los delitos y se logre la coordinación interinstitucional, se podrá incrementar la proporción de órdenes de aprehensión cumplidas.

Para estudiar la efectividad de las políticas de procuración de justicia tenemos que evaluar forzosamente el desempeño de la figura del Ministerio Público (MP) y las repercusiones de su actuación en los costos que enfrenta la sociedad al demandar este servicio público fundamental.

II. MARCO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

La figura del MP se recuperó en nuestro país en 1917 (había existido una figura afín durante la colonia), y encuentra fundamento en el propio

texto constitucional que, en su artículo 21, establece que “[...] la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél [...]”. Se restableció como una respuesta a la necesidad de funcionarios con conocimientos de las disciplinas jurídicas vinculadas con el derecho penal, para que coordinaran las acciones de indagación y persecución de los delitos; su origen etimológico refiere “la mano del pueblo”, por su misión de velar por el cumplimiento de la ley, y representar a la comunidad en su combate a las conductas antisociales.

Antes de la existencia del MP, el propio juez era quien coordinaba a la Policía Judicial en las averiguaciones para allegarse pruebas en los procesos penales; pero resultó que el exceso de trabajo hacía que quienes realizaban y coordinaban las acciones de investigación fuera la propia policía que, sin conocimientos criminalísticos, efectuaba averiguaciones defectuosas y al desconocer las nociones del derecho procesal penal, llenaban el proceso de anomalías y arbitrariedades. Así, se convino que se requería a un profesional del derecho, dependiente del procurador de justicia, con poder de mando y coordinación sobre la Policía Judicial. Paradójicamente, la misma causa (exceso de trabajo) ha llevado a que, en los hechos, los que encabezan la averiguación de nuevo son los agentes de la Policía Judicial. Hoy hablar de la acción de tales cuerpos policíacos evoca incapacidad y abuso.

El MP es una figura clave de la procuración de justicia. A este funcionario le corresponde conocer de las denuncias y querrelas, iniciar las indagaciones para determinar si se acreditan los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad del indiciado o determinar la identidad del autor del ilícito. A él corresponde la acusación ante los tribunales, ejerciendo la acción penal. Y su proceder determina los alcances del proceso penal, sin que el juzgador pueda ir más allá del pedimento punitivo del agente del MP.

La reparación del daño causado por el delito también se reclama a través del MP. Cuando la indemnización tiene fundamento en la conducta ilícita, la víctima debe demostrar con la sentencia correspondiente la existencia del delito. En tales casos, si el MP no ejercita la acción penal, la víctima no podrá reclamar reparación alguna.

Gran polémica ha despertado en la doctrina jurídica la figura del MP y el alcance de sus facultades. Se cuestiona su camaleónico papel de au-

toridad y parte en el proceso penal, y se ha criticado el llamado “monopolio de la acción penal” que posee en discutida interpretación del texto constitucional. Esta facultad se refiere a que sólo cuando el MP constata la existencia de un delito y considera a un sujeto como “presunto responsable” se inicia proceso penal en su contra ante los jueces. Si, por el contrario, considera que no existen elementos suficientes para inculpar a un sujeto, no provoca juicio en su contra, dando por concluida la investigación o esperando tener conocimiento de mayores indicios.

En cambio, la víctima del delito tiene poca participación y está marginada del proceso penal, a tal extremo que, incluso, se le niega el acceso al expediente por no considerársele parte en el juicio. Únicamente puede coadyuvar con el MP auxiliándole en la búsqueda de pruebas; pero cualquier actuación en el proceso debe realizarla a través del funcionario para que tenga validez.

Esta situación de los afectados hizo que Franco Sodi hiciera notar cómo nuestra práctica judicial convierte al ofendido en un “nadie” en el proceso. Al referirse a tal afirmación, Sergio García Ramírez señala que “en buena medida existe semejante devaluación: no puede el ofendido, en efecto, echar mano de la acción punitiva [...]. Además se le ha retirado —desacertadamente en mi opinión— la facultad de concurrir al proceso para reclamar el resarcimiento del daño que el delincuente produjo”.⁷

Una crítica constante a la institución del MP fue la inatacabilidad de sus actos. En las universidades se nos indicaba que se presumía que este funcionario actuaba de buena fe, y que era irresponsable de sus actos en el ejercicio de sus facultades. Durante décadas existieron pocos medios de control sobre el proceder de los agentes del MP y, en particular, sobre su decisión de no ejercer la acción penal, que era constante fuente de inconformidad entre las víctimas y los denunciantes.

Los *mecanismos de control* de la acción del MP son:

Control interno. Consiste en que cuando el MP no ejercita la acción penal, el expediente de la averiguación se turna al conocimiento de una autoridad superior, por lo general el procurador de justicia, para que éste, en su caso, ratifique tal abstención.

⁷ García Ramírez, Sergio, “Ministerio Público y acción penal”, *Justicia penal*, México, Porrúa, 1982, p. 148.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Juicio de responsabilidad. Al que puede someterse al MP por violaciones oficiales en el cumplimiento de sus funciones, así como la responsabilidad civil derivada de su mal desempeño.

Responsabilidad administrativa. Cuando se infringe alguna disposición administrativa o disciplinaria de la dependencia.

Un control adicional, aunque no coercible, es el peso que han adquirido las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos que significaron, a partir de 1992, un cauce para la inconformidad de los ciudadanos que tenían pocos recursos legales para impugnar la actuación de los funcionarios de los órganos de procuración de justicia.

Sin embargo, cuando su superior confirmaba su decisión de no ejercer la acción penal, no existía recurso alguno al alcance de la víctima del ilícito, sus familiares o representantes legítimos para revisar de nuevo el expediente o para denunciar el incumplimiento del deber del funcionario. La jurisprudencia les negaba la oportunidad de ampararse ante la resolución del MP, argumentando que no actuaba como autoridad, sino como parte en el proceso, así como el hecho de que la procuración de justicia no es una garantía individual, sino social.

No fue sino a raíz de una trascendente reforma al artículo 21 constitucional, publicada en enero de 1995, cuando se contempló la posibilidad de atacar por vía jurisdiccional el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal. Esto significó un paso fundamental en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, y un recurso para impugnar y corregir las fallas en la persecución de los delitos, así como para establecer un mecanismo de control de calidad en su desempeño.

Después de este breve bosquejo acerca de las facultades del MP y sus alcances, presentaremos algunas cifras y estadísticas para evaluar la eficacia de esta importante institución.

III. ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

Las agencias del MP del Distrito Federal recibieron doscientas dieciocho mil quinientas noventa y nueve denuncias durante 1995, un 35% más que en 1994 (ciento cuarenta y nueve mil). A cada una de las setenta y una agencias le correspondió iniciar, en promedio, ese año dos mil ochocientas treinta y tres averiguaciones (doscientas una mil ciento treinta y seis en todo el Distrito Federal). Realizar el estudio minucioso de las evidencias y recabar indicios oportunamente, antes de que los rastros se

diluyan y los responsables se den a la fuga, en cada uno de los casi tres mil asuntos a su cargo es una tarea avasalladora.

Fuente: *Anuario estadístico del Distrito Federal*, México, INEGI, 1996.⁸

En la gráfica se ilustra la distribución de los asuntos desahogados por las setenta y una agencias del MP en el Distrito Federal durante 1995. Casi el 80% de las averiguaciones (ciento cincuenta y seis mil)⁹ están en reserva, que significa que las indagaciones aún se encuentran en marcha, sin que se logre el esclarecimiento de los hechos o sin que se determine la identidad del presunto responsable. Sólo diecinueve mil ochocientas una averiguaciones fueron consignadas ante los juzgadores, siete mil doscientas treinta y una, con detenido y doce mil quinientas setenta, sin que el presunto delincuente haya sido aprehendido. En nueve mil setecientos dos casos (5% del total) no se ejerció la acción penal. Por último, en once mil ochocientas cincuenta y dos de las averiguaciones, las agencias de declararon incompetentes para conocer del caso.

8 Estas ciento noventa y siete mil cuatrocientas averiguaciones atendidas, respecto de las doscientas una mil cien iniciadas, nos da un margen de casi cuatro mil averiguaciones no atendidas a la fecha del corte. Debido a los términos constitucionales, puede inferirse que se trata de averiguaciones sin detenido.

9 A pesar de que las estadísticas de la Procuraduría General de Justicia capitalina que las reporta como averiguaciones “resueltas”, las hemos denominado atendidas, porque, al permanecer en reserva casi el 80%, no puede estimarse que se hayan resuelto, pues no se ha consignado, no se ha declarado incompetencia ni se ha decidido no ejercitar la acción penal.

Es decir, del total de averiguaciones atendidas, únicamente en un 21% se han concluido las indagaciones. Casi una tercera parte (un 6%), porque los actos no corresponden a la esfera de facultades del MP (incompetencia), y el resto, apenas un 15% del total, han culminado con el pronunciamiento por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, misión fundamental del MP como autoridad en la procuración de justicia. Además, una tercera parte de ese 15%, en que se ha determinado el cauce legal de la averiguación (doce mil quinientos setenta casos) la consignación se hizo sin detenido, es decir, se comprobó la existencia del delito, se consignó esta situación ante el juez, pero no se había logrado aprehender al presunto responsable.

Esto significa que, de las dos mil ochocientos treinta y tres averiguaciones iniciadas en cada una de las agencias, sólo se concluyeron las investigaciones en quinientas ochenta y tres (ciento sesenta y siete de ellas por incompetencia). Se consignaron doscientas setenta y nueve (ciento dos de ellas con detenido) y en ciento treinta y siete se determinó no ejercer la acción penal. Solicitaron y recibieron sesenta y nueve órdenes de aprehensión, y fueron cumplidas durante el año sesenta y dos aprehensiones.

Las investigaciones que fueron consignadas o en las que no lograron integrarse los elementos para ejercer la acción penal son pocas. La mayor parte del tiempo y los recursos se destinan a la labor administrativa de recepción, archivo y tramitación de las actuaciones ministeriales.

En cada etapa del proceso de persecución de los delitos se presentan obstáculos y costos para el avance y eficacia de esta tarea fundamental del Estado. La reducida proporción de delitos que son denunciados es un claro indicador de que los ciudadanos que han sido víctimas de delitos perciben que la denuncia del ilícito resulta inútil y costosa. Las frecuentes noticias que ponen al descubierto la colusión del crimen organizado y autoridades o agentes del orden, y la referencia frecuente a que existen policías con antecedentes delictivos y delincuentes con antecedentes policíacos desalientan la confianza de los ciudadanos en la imparcialidad y eficacia de las instancias de procuración de justicia. Los delitos denunciados suelen ser aquellos de los que los interesados requieren constancia ministerial para cobrar seguros, consignar actos ilícitos que les pongan a salvo de responsabilidad penal por el mal uso que pueda dársele a los bienes sobre los que recayó la conducta delictiva, etcétera.

Además, las inercias burocráticas y mala organización de las entidades encargadas de investigar la comisión de delitos se hacen evidentes en las primeras horas posteriores al delito, momento crucial para el acopio de evidencia y la realización de los trabajos técnicos y profesionales de investigación criminalística, que puedan vincular el hecho delictivo denunciado con su posible ejecutor. Quienes hemos sido víctimas de un delito sabemos que, al llegar en busca de apoyo a las oficinas del MP, sólo encontramos indiferencia. Cuando un par de horas después se nos toma nuestra declaración, sabemos que estamos perdiendo el tiempo, el delincuente se ha puesto a salvo, muy lejos del lugar de los hechos.

Otro de los obstáculos en el que se atascan muchas de las averiguaciones previas es el de las limitaciones en la indagación profesional de los delitos. No sólo el acopio de indicios es inoportuno, además, resulta en numerosos casos insuficiente y de mala calidad. A pesar de que los equipos de los servicios periciales de las procuradurías han tenido importantes transformaciones, sus resultados no han reflejado una mejoría significativa. Con razón se ha señalado que el trasfondo del problema de la tortura en México es la incapacidad de nuestras policías para aplicar técnicas profesionales de investigación.¹⁰

Debido a lo anterior, el 79% de las averiguaciones previas se reportan empantanadas bajo las reservas de ley; es decir, sin que se integren los elementos que aclaren si existen o no los elementos que justifiquen la abstención o procedencia del ejercicio de la acción penal. La probabilidad de que algún día se integren dichos elementos es muy reducida. Este rezago e ineficiencia es una de las principales razones del desánimo de los usuarios de los servicios de procuración de justicia, y representa un triunfo contundente de la impunidad sobre nuestras instituciones.

Estas averiguaciones se acumulan en la espera de que se reúna nueva evidencia. Aunque en estricto sentido la acción persecutoria sigue latente e implica que se continúa con el acopio de evidencia complementaria, lo cierto es que, en pocos casos, las averiguaciones son reactivadas. Con el tiempo, la pretensión jurídica prescribirá o la instancia procesal caducará.

Consideremos la siguiente gráfica. Las averiguaciones previas atendidas en la última década han canalizado generalmente la mayor parte de los asuntos a que duerman el sueño de los justos bajo las reservas de ley.

¹⁰ Rubio, Luis, y Magaloni, Beatriz, "Sin legalidad somos una república bananera más", *Nexos*, octubre de 1994, pp. 42-45.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Dos años se alejan de este patrón, 1993 y 1994. Durante estos años no sólo se desahogaron casi un millón de averiguaciones (novecientas cuarenta y tres mil), es decir, un 40% de las averiguaciones de toda la década. Además, la mayoría de ellas fue resuelta, pues un 75% en 1993, y un 51% en 1994 de las averiguaciones concluyeron con la decisión de no ejercer la acción penal; esto es, tras dar por terminadas las indagaciones, no se encontraron los elementos para acusar a persona alguna.

Sin embargo, la razón de esta “resolución” de expedientes es muy distinta. La explicación de este inusitado repunte de la conclusión de averiguaciones “[...] se debe a la revisión de las indagatorias en archivo, de las cuales las que ya habían prescrito se dictaminaron como no ejercicio de la acción penal”.¹¹ Es decir, las averiguaciones no se resolvieron, se extinguieron. La cancelación de expedientes no fue resultado de una campaña de arduas investigaciones, sino de una limpieza general en las oficinas de la procuraduría capitalina.

Elaborado con cifras del *Anexo estadístico del segundo informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo*, 1 de septiembre de 1996.

De esta forma, archivar averiguaciones con las reservas de ley es la antesala de su virtual cancelación. Por este efecto, podríamos hacer extensivo a la mayoría de estos asuntos pendientes la elocuente denominación que ha dado Sergio García Ramírez a las averiguaciones que son archivadas definitivamente, se trata de un “sobreseimiento administrativo”.¹²

Por ello, el no ejercicio de la acción penal por la prescripción de la averiguación no puede considerarse una vía de conclusión que deje conforme al denunciante. La inactividad y tardanza en el desahogo de las tareas de procuración de justicia es una forma de denegarla.

Una información que nos parece relevante para el ulterior desarrollo de este ensayo es el hecho de que a partir de 1995 la proporción de asuntos terminados con el no ejercicio de la acción penal se redujo, mientras que el porcentaje de averiguaciones dejadas en reserva se ha incrementado. Esto podría deberse a que, como los particulares ahora pueden inconformarse a través del juicio de amparo por el no ejercicio de la acción penal, los MP han preferido estudiar mejor los elementos, o bien mantenerlos en reserva por tiempo indefinido, lo que puede dar señales de que se requieran instrumentos para que el proceso reciba impulso, ya sea por medio de autoridad superior (excitativa) o por actuación subsidiaria del interesado y no se archive sin recurso alguno.

Un descalabro que sufre la reputación de las instancias encargadas de perseguir e investigar los delitos es el hecho de que los presuntos responsables que hayan podido ser capturados (ya vimos que son una minoría respecto del total de ilícitos cometidos) deben ser liberados por los jueces, debido a que la averiguación previa no logró acreditar los elementos delictivos ni de responsabilidad. El agente investigador, cuando realiza la averiguación con el presunto responsable detenido, tiene la presión del término constitucional (cuarenta y ocho horas), lo que precipita su labor incrementando el margen de error de sus pesquisas.¹³ En otras ocasiones, la liberación del acusado se da en etapas posteriores del proceso, debido a que, al terminar la averiguación previa, el MP considera culminada su labor de investigación sin realizar, por lo general, mayores indagaciones que le lleven a nuevos indicios, dejando incompleta y frágil su acusación.

12 García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 7, p. 115.

13 Un cambio constitucional reciente permite duplicar la duración de la detención en aquellos casos previstos como delincuencia organizada.

Las deficiencias que hemos destacado, como la mala calidad de las averiguaciones y la debilidad de los elementos probatorios, están asociadas con la considerable carga de trabajo. De los casi tres mil expedientes que reciben, los agentes investigadores deben discriminar y jerarquizar la urgencia de los diversos asuntos, por lo que siempre algunos usuarios sentirán desestimada su denuncia.

Por último, nos referiremos a una fuente adicional de desconfianza e incertidumbre para los denunciantes, la percepción de que las autoridades y funcionarios de las procuradurías no actúan con imparcialidad. El hecho de que el agente del MP sea designado y dependa de instancias del Ejecutivo le hacen aparecer como vulnerable a los designios de autoridades administrativas que se desenvuelven por incentivos políticos. Además, el MP no cuenta con garantías indispensables para desempeñar su labor autónomamente, lo que incrementa su vulnerabilidad. Por último, debido al alto valor de uno de los bienes en disputa (la libertad), en el proceso penal se generan incentivos de participar en prácticas corruptas que sin duda están muy difundidas en el ámbito de la procuración e impartición de justicia penal. Estos elementos introducen gran incertidumbre en los procesos criminales.

Estos elementos de diagnóstico ilustran la frustración de la mayoría de los usuarios de los servicios de impartición de justicia y el alto nivel de impunidad que se percibe en la ciudad de México. ¿Qué causa los rezagos en la atención a las denuncias de los actos delictivos? ¿Cómo podría revertirse el deterioro institucional que fortalece la impunidad y que comienza a despertar los radicales argumentos de violencia y autojusticia?

IV. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA UNA MEJOR PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Destacan por su importancia dos aspectos en los que se encuentran las principales causas de la ineficacia de nuestras instituciones de procuración de justicia. En primer lugar, los costos y el conjunto de incentivos que se derivan del diseño institucional de la figura del MP. En segundo término, las deficiencias organizacionales que afectan el desempeño de las agencias investigadoras. En ambos rubros deben darse las medidas que revertan el deterioro institucional de la persecución e investigación de los delitos en México.

El andamiaje institucional que configura el MP concentra en este funcionario una gran cantidad de atribuciones de conocimiento, investigación, persecución, acusación y reparación del daño de los ilícitos. Este cúmulo de facultades desborda forzosamente la capacidad de respuesta del agente-investigador, autoridad y parte, en que la ley ha convertido al MP.

Adicionalmente, el MP es el único titular de la facultad de ejercer la acción penal. Este llamado monopolio de la acusación, análogamente a los monopolios en la actividad económica, ha deteriorado la calidad de sus servicios. No se controla ni vigila la eficiencia y oportunidad de su desempeño, y en ocasiones su negligencia queda impune. Pero el MP no sólo monopoliza la acción penal, también es el protagonista del desahogo de los casos, lo que le brinda también el monopolio del impulso procesal. Las actuaciones y probanzas se dan en el momento que él considera prudente para el avance de la averiguación. Si se ha detenido al indiciado, tendrá que apresurarse; de lo contrario, como hemos visto, podrán pasar años sin que concluyan las indagaciones.

¿Cómo revertir los efectos perniciosos de este monopolio institucional? Este problema es un planteamiento que prácticamente todas las instituciones y organizaciones (empresas, sindicatos, vecinos y las autoridades) se han formulado. ¿Cómo lograr que las expectativas y propósitos de las instituciones u organizaciones converjan y se vinculen con los intereses y propósitos de los individuos que las dirigen? Quienes se han ocupado de este problema destacan dos momentos claves para lograr el desempeño esperado de los individuos: la selección del sujeto idóneo para el cargo, y la posibilidad de vigilar su actuación y sancionar sus desaciertos.

Lamentablemente, no siempre es posible lograr la elección y vigilancia adecuadas, porque no disponemos de información completa. Siempre habrá alguna posibilidad de que un individuo incapaz o deshonesto libere todos los filtros de la designación, o que una vez en el cargo realice actos temerarios o irresponsables que no haría si los recursos o metas encomendadas fueran propias (directivo negligente o representante sindical que firma convenios contrarios a los intereses de sus representados) sin que detectemos esta conducta incorrecta. Al primer problema de información se le denomina “selección adversa”, en el segundo caso, cuando el desempeño se desvía o es antagónico al objetivo propuesto, podemos lla-

marle desempeño fraudulento o irresponsable (se le suele llamar daño moral, *moral hazard*).

Desde luego, la meta es lograr un esquema institucional y de incentivos que minimicen la probabilidad de que se presenten estos problemas. En el caso del MP, la posibilidad de una selección adversa (designar abogados incapaces o deshonestos) se reduce en la medida que se prepare mejor a los aspirantes, que se realicen concursos de oposición, que se requiera una especialización previa en materias penales, que se cuente con detalladas referencias y antecedentes de los concursantes, y sobre todo incrementar sus ingresos para que mejores profesionales acudan a las convocatorias, así como que se fortalezca la carrera ministerial. En materia de capacitación se han dado pasos importantes, pero, como lo demuestran las cifras, aún son insuficientes.

Por lo que se refiere a la vigilancia y controles adecuados de los mandantes, en este caso, la sociedad y el funcionario, los ajustes deben minar la discrecionalidad y el poder monopolista de esta institución. Las líneas de acción van, fundamentalmente, en dos sentidos: un mejor sistema de control de calidad de las averiguaciones, y mayor participación y atención para las partes del proceso, el inculpaado y un actor olvidado (que ni siquiera es considerada parte): la víctima.

Esta orientación no es nueva, como tantos otros puntos de la agenda de transformación del sistema de justicia, ya había sido propuesta hace décadas por el maestro Héctor Fix-Zamudio. El investigador emérito de la Universidad Nacional señalaba, ya en 1978,

[...] para evitar que actúe [el Ministerio Público] de acuerdo con el principio de oportunidad, despojarlo del monopolio de la acusación en dos direcciones; en primer término, estableciendo un control judicial para sus determinaciones de negativa del ejercicio de la acción penal, desistimiento de la misma o formulación de conclusiones no acusatorias [...] en segundo lugar, atribuir mayor intervención al ofendido o a sus causahabientes en el proceso penal, como una parte subsidiaria o accesorio del Ministerio Público [...].¹⁴

Aunque con algunos años de retraso, en enero de 1995 se publicó la adición al artículo 21 constitucional que señalaba en uno de sus párrafos

14 Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", en Ovalle Favela, José (comp.), *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pp. 79-127 y 125. Originalmente publicado en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1978.

que “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”. Con base en esta reforma, la Suprema Corte ha emitido jurisprudencia que declara, por fin, procedente el amparo contra estos actos del MP.

Sin embargo, los instrumentos de control son aún insuficientes. La posibilidad de impugnar los actos permite atacar los posibles desatinos de la conclusión de las averiguaciones que no ejercitan la acción penal o que se desisten de ella, que, como vimos en nuestro diagnóstico, es el caso de no más del 15% de los asuntos de que conoce este funcionario.

El MP mantiene amplia discrecionalidad en el monopolio del impulso procesal de la averiguación previa. Los casos archivados con las reservas de ley que muy probablemente terminarán con la prescripción del asunto ascienden casi al 80% de las averiguaciones iniciadas. Para combatir este inmovilismo de las investigaciones, hacen falta recursos al alcance de los ciudadanos involucrados para intervenir y provocar el avance del caso. Es necesario romper el monopolio del impulso procesal que posee el MP.

La víctima del ilícito ha sido relegada. Tras el abandono del sistema inquisitivo, las ciencias penales se volcaron sobre la figura del delincuente y los derechos del procesado, el debido proceso se constituyó en uno de los avances de los derechos sobre la arbitrariedad, se destacó la importancia del estudio de la personalidad del delincuente y se han dado avances en la humanización de las penas y la búsqueda de la readaptación. A pesar de esta atención y evolución en materia criminal, existen muchos aspectos que deben fortalecerse para el procesado. Deben mejorarse sustancialmente la institución de la defensoría de oficio y el sistema penitenciario, que hasta el momento han fracasado en su deber de brindar acceso a la justicia al procesado, y rehabilitar al reo para su reintegración a la sociedad.

En cambio, la víctima ha permanecido en la sombra. La sociedad le ha relevado de la acción en contra de la conducta que le produjo el agravio. Como ha señalado Kurt Madlener, “el papel de la víctima se reduce casi exclusivamente a un medio de prueba”.¹⁵ No existe para ella un debido proceso, incluso no es considerada como parte. No es protegida ni

15 Madlener, Kurt, “El redescubrimiento de la víctima por las ciencias penales”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año IV, núm. 10, enero-abril de 1989, pp. 47-66 (p. 48).

dentro ni fuera del proceso, y la atención que requiere para sobreponerse al impacto del delito en su personalidad es aún incipiente.¹⁶ No se trata de poner sobre la víctima el peso de la aportación de probanzas, sino de proporcionarle los servicios y facilidades para su coadyuvancia, así como brindarle instrumentos jurídicos para que pueda someter a control la inactividad o fallas del agente investigador.

La propia teoría procesal nos brinda un sólido argumento sobre el problema de incentivos entre la facultad oficial de perseguir los delitos y el daño privado inferido. El MP es considerado parte en el proceso en sentido formal y no en el material, debido a que es el titular de la acción, mas no del interés. Tenemos que reconocer que la vocación y la representación sin control de un interés ajeno, aun en nombre de la sociedad; no brinda, en la mayoría de los casos, los incentivos suficientes para la diligente actuación del funcionario. Debe por ello dársele a la víctima del delito la posibilidad de solicitar a los superiores del MP la excitativa para el desahogo o justificación de su inactividad procesal, así como el derecho de actuar de forma subsidiaria ante la pasividad del agente investigador.

Deben fortalecerse los centros y programas para la atención de las víctimas del delito, así como la posibilidad de brindar seguridad y protección a los denunciantes. Un papel más activo y trascendente del ofendido requiere la constitución de un sistema autónomo de asesoría legal gratuita que oriente a la víctima y le señale oportunamente las facultades con que puede combatir la negligencia o desaciertos de los funcionarios de la procuración de justicia.

Como segunda línea de acción para incrementar la eficacia institucional haremos a continuación una breve referencia a algunas anomalías organizacionales percibidas en las actividades de procuración de justicia y algunas acciones que pueden aliviar las ineficacias que generan.

Una de las razones que nos explica los rezagos, lentitud e ineficiencias de las instancias de procuración de justicia es, como en otras áreas de nuestra vida institucional, la excesiva carga de trabajo. La principal causa es la inseguridad pública que se traduce en un alto número de ilícitos. Es un círculo vicioso, en el que la promesa de impunidad estimula el

¹⁶ Miguel Ángel Castillo Soberanes nos brinda una elocuente descripción de las asimetrías entre derechos y garantías de los procesados y la indefensión de la víctima. *Cfr. El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 196-201.

incremento de las actividades ilícitas, cuyo elevado número entorpece la acción de la justicia, lo que aumenta el margen de impunidad.

Reducir la carga de trabajo requiere una política integral de procuración de justicia que involucre tanto la reducción de ilícitos, como facilitar su tramitación y desahogo. Esto último puede lograrse incrementando el número de agencias y especializando las tareas indagatorias.

Uno de los investigadores que ha estudiado con mayor detenimiento la problemática del MP, Miguel Ángel Castillo,¹⁷ da un lugar preponderante a la necesidad de ampliar la planta de agentes del MP, distribuir las agencias por el territorio y multiplicar los laboratorios criminalísticos, así como el número de peritos. Así, el MP tendría la posibilidad de brindar mejor trato a los usuarios de sus servicios y de llevar a buen término las investigaciones que encabeza.

Debemos pensar en oficinas del MP en el que el funcionario disponga de asistentes y personal suficiente y capacitado. Deben constituirse brigadas móviles de expertos criminalistas y peritos que recaben en el lugar de los hechos las constancias que permitan el esclarecimiento de los hechos sin dejar pasar valiosas horas en las que las evidencias se pierden y los presuntos responsables evaden la acción de la justicia.

Además de multiplicar el número de agentes del MP para evitar la saturación en su carga de trabajo, deben buscarse métodos alternativos de conciliación y “amistosa componenda” que concilien a las partes en conflicto antes de acudir a instancias judiciales, evitando en lo posible que se llegue a la solución procesal (en este caso, por ser la materia penal de interés público, estamos considerando delitos menores que se siguen por querrela de parte: injurias, difamación, entre otros).

De gran importancia resulta estimular la profesionalización y dignificación del cargo de MP. Ya señalamos la necesidad de establecer sistemas de concursos por oposición para ocupar tales plazas, así como crear la carrera de MP y hacer que estos profesionales del derecho “deben transformarse en Juspenalistas y criminalistas [...]”.¹⁸ Los propios procuradores de justicia deben promover y mantener la respetabilidad de los abogados que cumplen la misión de representantes de la sociedad.¹⁹

17 *Idem.*

18 Rubio, Luis; Magaloni, Beatriz, y Jaime, Edna (coords.), *A la puerta de la ley: El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, p. 99.

19 *Idem.*

Se han dado avances en la especialización de las agencias y la capacitación de los profesionales jurídicos de las instancias de procuración de justicia. Pueden explorarse nuevas variantes organizacionales que tengan como prioridad alcanzar mejores niveles de eficacia. Podrían establecerse agencias que, con carga de trabajo limitada, se encargaran exclusivamente de averiguaciones con detenido, incentivar y estimular la conclusión de las averiguaciones en reserva, o profesionalizar y mejorar las inspecciones y visitas. Podrían establecerse, como en Alemania, tribunales para asuntos de penas menores, así como agencias del MP especializadas en tales asuntos, que permitieran resolver con mayor celeridad estos expedientes. De esta forma, podríamos acercarnos al cumplimiento del mandato constitucional que requiere que los procesos relativos a delitos, cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, sean concluidos a más tardar en cuatro meses (artículo 20, fracción VII).

El MP realiza una labor materialmente judicial, al decidir sobre la aplicación de la norma y determinar el ejercicio o no de la acción penal. Es decir, juzga los hechos para determinar si corresponden a los supuestos jurídicos. Por ello requiere de garantías que le permitan realizar su actividad con autonomía técnica e independencia. Mucho se ha insistido en la doctrina sobre la necesidad de separar a los agentes investigadores del Poder Ejecutivo para que pueda realizar su labor sin la posibilidad de presiones ni amenaza de represalias de origen político. De igual forma requiere, para su imparcial y eficaz desempeño, disfrutar de garantías judiciales, como que su designación o nombramiento no dependan exclusivamente de una decisión administrativa del Ejecutivo, remuneración cierta, duración de su encargo por términos extensos y no asociados con el calendario electoral, así como su inamovilidad durante su ejercicio.

En estrecha coordinación con las dependencias de seguridad pública podrían establecerse módulos en las delegaciones para que, al presentarse el ciudadano manifestando que ha sido víctima de un delito y expuesto su deseo de denunciar el ilícito, antes de rendir su declaración se gire y comunique por radio el posible delito, la media filiación o identificación de los presuntos responsables y la zona en la que se cometió. De esta forma, mientras se toma completa la declaración, las autoridades policiales de turno tienen registro de información que permita perseguir y detener a los victimarios.

La Policía Judicial ha desbordado el límite que la ley le establece y ha asumido un papel protagónico en las labores de investigación, llegando a acumular gran poder al margen de la ley. Fernando Labardini ha destacado que la rehabilitación de las corporaciones de la Policía Judicial es indispensable, pues en ellas estriba gran parte del desprestigio de la procuración de justicia en nuestro país y, por ende, la incertidumbre que incide en el aumento de costos.²⁰

Los frecuentes abusos de la Policía Judicial sólo desaparecerán al someter a ésta a un estricto monitoreo, aplicando las disposiciones disciplinarias con todo rigor. Habrá que profesionalizar a los elementos de tales corporaciones y disminuir la carga de trabajo del agente del MP para que reasuma la titularidad de las funciones de investigación y vigile la realización de las averiguaciones, así como que sus subordinados respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La elevación de los costos que deriva de la extensa duración de los procesos incentiva que los particulares estén dispuestos a pagar más a cambio de eficiencia, lo que genera la inflación en los honorarios de los abogados con la capacidad o las relaciones para hacer avanzar los procesos, así como el surgimiento de corrupción mediante el pago subrepticio de sobornos a empleados y aun a los funcionarios del MP. El interesado estará dispuesto a pagar por los servicios de procuración de justicia hasta igualar los costos que le genera la demora del proceso. Las agencias podrían semejar inmensas subastas donde el mejor postor obtendrá los bienes más escasos en las instituciones de procuración de justicia: rapidez, calidad e imparcialidad.

20 Labardini Méndez, Fernando, "Seguridad jurídica", *Estudios jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 281-293 (p. 291).
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México