

LA REFORMA PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Dentro del marco de la justicia con la que se está analizando en este coloquio, de manera integral, al Distrito Federal, me es grato expresar algunas reflexiones en torno a las nuevas estrategias en la procuración de justicia.

La procuración de justicia es una actividad del Estado que está inmersa en las funciones de justicia y seguridad pública.

La justicia y seguridad pública no son quehaceres públicos que se puedan cumplir intramuros, en la intimidad del cubículo; por el contrario, son funciones que por su naturaleza viven y conviven con el pueblo.

Encauzar esta tarea originaria del gobierno, con el apoyo y participación insoslayable de la población, es un reto, pero a la vez un propósito y objetivo de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

De los grandes objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y con base en las prioridades detectadas en el análisis y diagnóstico del panorama general de procuración de justicia en la capital de la República, el Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal para este sexenio establece cuatro estrategias generales: legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

Respecto a la legalidad, aspiramos en el Distrito Federal, como en todo el país, a un ejercicio pleno del Estado de derecho; lograr el cumplimiento puntual de las leyes, tanto por parte de los gobernantes como de los gobernados, así como garantizar su efectiva aplicación por las autoridades. Es a través del cumplimiento cabal de las leyes como se puede combatir las conductas antisociales, como se puede aspirar a convivir en armonía en la sociedad. También presupone que los servidores públicos de la procuración de justicia, además de ajustar sus actos a las normas jurídicas, desarrollen su actividad de manera ética y moral, con el fin de responder cabalmente a las exigencias sociales.

Como todo proceso de cambio, la estrategia prioritaria de la profesionalización de los servidores públicos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece el nuevo perfil que debe tener el policía judicial, el perito, el agente del Ministerio Público.

Ahora, cualquiera de estos personajes, para poder ingresar en la Institución, requiere de previos exámenes de conocimientos biopsicosociales y de la realización de un curso de nueve meses en el Instituto de Formación Profesional, en

este edificio sede. Esta profesionalización se vislumbra como un proceso de formación y capacitación permanente, que comprenda aspectos éticos, técnicos y el compromiso de servicio en el reclutamiento, selección, ingreso, en la capacitación y actualización permanente del personal, así como en las promociones y en la especialización. Sólo así, con este cambio de actitud, se logrará una pronta y expedita procuración de justicia; es pues necesario un servidor público eficiente, con una sólida cultura, con técnica, experiencia y con calidad humana a la altura de las exigencias de nuestros tiempos.

Dada la complejidad del fenómeno delictivo, se requiere de una investigación eficiente, una adecuada integración de las averiguaciones previas y un seguimiento efectivo de los procesos penales. Para lo cual, se destaca la especialización de los servidores públicos; romper el viejo esquema prevaleciente hasta la fecha de separar la averiguación previa y el control de procesos. Ahora, a través de áreas especializadas, el agente del Ministerio Público, desde el momento en que toma conocimiento de un hecho delictivo hasta la consignación respectiva, es el responsable de la investigación. Se desplaza al “todologo” para dar paso a un servidor especializado, cada día mejor preparado, con los elementos necesarios para cumplir con su función.

Lo anterior permitirá consolidar el servicio civil de carrera que se destaca en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en su Reglamento Interior.

La modernización requiere que los encargados de la investigación y persecución de la delincuencia cuenten con los elementos técnicos, materiales y administrativos, que les permita actuar con oportunidad y eficiencia. Debe destacarse la utilización de la informática, de la cibernética, de las redes de información y que podamos tener acceso a información rápida, confiable, oportuna para tomar decisiones de manera adecuada. Entonces es fundamental la modernización tecnológica de la Procuraduría.

Para alcanzar tales estrategias generales, y a partir de esta concepción integral de justicia y seguridad pública a la que ya me referí al principio, es necesario pensar en distintas estrategias específicas que tenemos que “poner a caminar” al mismo tiempo.

Imaginemos que es necesario cubrir el ámbito legal, es necesario modernizar el marco legal que nos rige, así como el constitucional, el jurídico penal, el del derecho penal adjetivo, el de la Ley Orgánica de la Procuración de Justicia, en fin, es fundamental actualizar los marcos jurídicos que rigen nuestra función. No es por decreto o simplemente por la aparición de una nueva ley que se logrará combatir el delito mágicamente; son necesarias nuevas leyes para que la autoridad y la ciudadanía cuenten con instrumentos legales, modernos y adecuados que permitan un combate eficaz contra el delito, sobre todo con un cabal respeto

a los derechos humanos y dentro de los lineamientos señalados por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, también tenemos que modernizar administrativamente nuestra institución, tenemos que desconcentrarla aún más, fortalecer su desconcentración, reestructurarla, pensar en otra concepción de ella misma y hacerla realidad.

Simplemente, pensemos en la estructura actual de la Procuraduría capitalina divide en dos subprocuradurías clásicas: de Averiguaciones Previas y Control de Procesos. Esta estructura básica de nuestra Procuraduría tiene más de 60 años de vigencia. Por lo tanto, resulta fundamental que, si estamos modernizando el marco jurídico que nos rige, tengamos que modernizar y cambiar las estructuras administrativas de nuestra dependencia.

Por otro lado, también es fundamental comprender que es importante el desarrollo del personal; al personal no solamente hay que seleccionarlo cada vez mejor —lo estamos haciendo con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México—, capacitarlo mejor al ingreso, vigilarlo permanentemente en sus aspectos sociales, psicológicos, de conocimientos, sino además actualizarlo y especializarlo. Pero no todo se resuelve en el aula, hay que pensar también en cuestiones del servicio civil de carrera, que el empleado de la Procuraduría sepa que por propios méritos, y no por dedazo o amistad, puede aspirar a ascender en el escalafón de la Procuraduría, dentro de un servicio civil de carrera, que además le dé seguridad y permanencia en el empleo.

En años recientes, sabemos que en la Policía Judicial, en lo que se llama la rotación del personal, se perdía durante la administración pasada un 30%. Quiere decir que la Procuraduría perdía al año mil agentes de la Policía Judicial, por distintas razones, y había que reemplazarlos. Imagínense si con esos niveles de rotación de poca permanencia en el tiempo, podemos pensar en profesionalizar, capacitar, concientizar y honestar.

Para que un cuerpo funcione bien, sus miembros deben tener cierta garantía de permanencia en él, arraigo, “amor a la camiseta”, mística de servicio; pero con una corporación con niveles de permanencia tan cortos es muy difícil pretender cualquier proyecto de trabajo. Por eso, es muy importante el desarrollo del personal, salarios dignos, prestaciones económicas, becas de estudio, pensiones de retiro, gastos hospitalarios, seguros de vida adecuados, dignos y eficientes que garanticen a la familia, en caso de que falte el jefe de ésta, su subsistencia; en fin, es un tema fundamental en el desarrollo de la procuración de justicia.

Una cuarta estrategia son las instalaciones. Es muy importante que una procuración de justicia no piense en las viejas mazmorras, en esas rejas y edificios sucios que nos daban una impresión terrible de la función de procuración de justicia. Necesitamos edificios iluminados, presentables, dignos; instalaciones funcionales y con equipo moderno; patrullas con computadoras; armamento y equipo de la policía adecuado y a la altura de las actuales circunstancias.

Por último, una quinta estrategia: la relación con la comunidad. La verdad es que la relación, más que marchita, es nula, se perdió hace mucho tiempo; no hay credibilidad de la sociedad hacia la procuración de justicia. Hay que recuperar pronto el contacto entre la procuración de justicia y la sociedad para bien de todos.

La modernización del marco jurídico requiere:

1. La modernización administrativa,
2. El desarrollo del personal,
3. El equipamiento,
4. Las instalaciones,
5. La reconstrucción de las relaciones con la comunidad.

Éstas son las grandes estrategias que debe utilizar la Procuraduría, con una sola de ellas no se resuelven los problemas. Ésta es la enorme y difícil tarea de la procuración de justicia, para que podamos alcanzar los grandes objetivos de la profesionalización, la especialización y la modernización tecnológica, para disminuir y mantener a la baja los índices del delito, para abatir la impunidad y recuperar la confianza ciudadana en las tareas de procuración de justicia; son éstos y no otros los objetivos que deben regir a nuestra institución.

Dentro de todas estas estrategias, vale la pena resaltar la modernización del marco legal.

Recientemente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al Código Penal que rige a toda la República, en materia de fuero federal, y al Distrito Federal, en materia de fuero común, así como al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en puntos específicos, interesantes.

Cuando se planteó en la Procuraduría la posibilidad de trabajar en un proyecto de reformas, tuve el privilegio de que el señor procurador me invitara a participar en ese proyecto, y la primera pregunta que nos hicimos, antes de llevarle al señor presidente de la República alguna solución para combatir la delincuencia y el movimiento delictivo que estaba surgiendo en la capital del país, era ¿cuáles son los puntos fundamentales que debemos atacar para aspirar a una modernidad que le permita mayor eficacia a las autoridades, y a la sociedad, para combatir el delito? y ¿qué tipo de delito habrá que combatir, cualquier delito o delitos específicos? No se trataba de generar un nuevo Código Penal, trabajo descomunal aunque muy necesario, pero no era el caso, ni las actuales circunstancias políticas y sociales en México se prestan —ni se han prestado en los últimos 30 o 40 años— para poder llegar a un nuevo Código Penal.

De lo que se trataba era de hacer una nueva reforma al Código Penal, pero no un “escopetazo”, que hiciera más daño que bien; necesitábamos una reforma

que atacara los puntos más vulnerables y complicados de la política criminal actual en la capital del país.

El 72% del índice delictivo en el Distrito Federal es el delito de robo. Crecimiento de un delito de fácil realización que se ha dado en los últimos dos años de manera espectacular. Hay otros delitos que presentan más complejidad, como el fraude, el abuso de confianza y otros delitos patrimoniales. El robo es simplemente una actividad mecánica, el apoderamiento de una cosa ajena, mueble, etcétera. Entonces había que enfocarlo.

¿Qué estaba pasando con el robo en la ciudad de México? En primer lugar aumentaba, por la facilidad de su comisión, porque el delito organizado en materia de robo de vehículos, a casas habitación o de “chineros”, en La Merced, para asaltar transeúntes, o el robo de los relojes rolex, etcétera, lo realizan jóvenes que están dispuestos a hacerlo por unos pesos. El reclutamiento de los delincuentes para esto es relativamente sencillo, ya que es un delito que no requiere “alta escuela”, requiere de decisión, un arma y una oportunidad para hacerlo. Entonces, había que combatir con mejores niveles de eficiencia las comisiones de esta figura delictiva. ¿Y qué es lo que estaba sucediendo en realidad?

En 1993 se reformó el artículo 20, fracción I, de la Constitución de la República; el texto constitucional vigente dice que todo mundo tendrá derecho de manera automática, sin racionamiento alguno del juez, a obtener su libertad bajo fianza, siempre que no se trate de un delito grave señalado por la ley.

Resulta que la ley para el Distrito Federal señala únicamente una lista de 14 o 15 figuras delictivas como delitos graves y el resto no son graves. Cuando llegan los delincuentes ante su juez, o incluso ante el Ministerio Público, que tiene facultades para fijar una fianza y dejarlos en libertad, todos se van libres a la calle. Hay rateros que están reincidiendo en el delito, con 12, 15 o 20 procesos y están libres bajo fianza en todos los casos. Es decir, hemos sido incapaces de mantenerlos detenidos.

El delincuente no se genera espontáneamente, y es una mentira que la crisis económica esté generando esto. Yo no imagino a alguien que pierda su empleo y al día siguiente tome un revólver y vaya a la esquina “fulana” a asaltar a la gente y quitarle su reloj o su coche; los delincuentes son los mismos de siempre, los que están aprovechando esta situación, y siguen libres en las calles de la ciudad. ¿Por qué? Porque si bien el robo, cuando es de más de dos mil pesos, por decir una cantidad, se convierte en delito grave y no tiene derecho a fianza, cuando se roba una cantidad menor a dos mil pesos no es considerado delito grave por la ley y, por lo tanto, tiene derecho a fianza.

Así pues, cuando los rateros —dos o más— con violencia inusitada, uso de armas, amenazas, acechanzas, atracan a un jornalero, un obrero, un ama de casa, o a un estudiante, y le roban 100, 30, 40 pesos, que es lo que la gente tiene en la bolsa, son detenidos y quedan libres bajo fianza de manera inmediata, ¿para

qué?: para seguir robando, ¿y con qué pagan las fianzas?: con el producto de lo robado. Quiere decir que los financiamos y les damos todas las facilidades para que sigan en la calle.

Ante este fenómeno se propuso, pues, reformar las cláusulas de robo y que el robo ya no considerara solamente el monto de lo robado como el elemento para fijar la sanción o la gravedad del delito. A los ciudadanos ya no les importa si les roban 30 pesos o 30,000, lo importante es evitar la violencia que sufren, el riesgo de perder la vida y lograr mantener su integridad física, y la de su familia.

Entonces ¿qué es lo que ahora protegemos?: la seguridad pública, un bien jurídicamente superior que nos interesa a todos, y de esa manera la ley vigente sanciona de manera especial a quienes, siendo dos o más, roban con uso de violencia, acechanza o algunos otros medios que disminuyen la posibilidad de defensa de la víctima, y sin importar el monto de lo robado se les aplica una pena que va de los cinco a los quince años de prisión, sin derecho a libertad bajo fianza.

Respecto al robo de vehículos, hace dos años, en la ciudad de México se robaban de 50 a 52 automóviles diariamente; hoy se roban de 190 a 200 automóviles al día, es decir, cuatro veces más; y lo que es más grave, más de la mitad de ellos con violencia; es decir, menos de la mitad de ellos son autos estacionados. Quiere decir que más de 100 vehículos al día se están robando con violencia en las calles de la ciudad de México. ¿Por qué? Porque quien roba un vehículo estacionado requiere más “escuela”.

Un ratero, para abrir un vehículo, conectarlo y llevárselo, requiere una capacitación, un temple especial, es un ratero ya con cierto adiestramiento. En cambio, robar un auto en una esquina con un revólver no requiere ningún adiestramiento, simplemente decisión. Entonces, es más fácil reclutar muchachos decididos, quienes por unos pesos van a la esquina a robarse un vehículo para entregarlo a la delincuencia organizada.

¿Qué es lo que deberíamos atacar, a ese ratero de automóviles o a la economía del delito de robo? ¿por qué se roban los vehículos? Ustedes saben que un vehículo desmantelado, vendido en autopartes sueltas, la salpicadera por allá, la defensa por acá, el volante por otro lado y el espejo de igual manera, llega a valer hasta cinco veces más que un automóvil armado. Esto quiere decir que el robo de vehículos es un gran negocio, tal como el narcotráfico. Así, los jóvenes son reclutados, asaltan el vehículo, se lo llevan, pero no es para ellos; lo entregan por unos pesos al grupo organizado, quien desmantela ese vehículo, quien lo coloca en comercios supuestamente lícitos para vender esas autopartes. Ésta es una de las fórmulas detrás del robo de vehículos; otra es trasladarlos fuera del Distrito Federal o al extranjero, cambiarle los papeles y venderlos también, o utilizarlos en la comisión de otros delitos; en fin, hay varias vertientes, pero muy lucrativas todas.

Así, pues, lo que tenemos que atacar ya no es al ratero de autos, sino a la economía del delito. A partir de hoy se sanciona con una pena que va también de los cinco a los quince años de prisión, al que a sabiendas de que se trata de autos robados, desmantele carros; comercialice conjunta o separadamente las autopartes; traslade autos fuera del Distrito Federal o al extranjero; los utilice para cometer otro delito y modifique su situación documental (como ilegal cambio de placas o de tarjeta de circulación o factura). Solamente por estas conductas se hacen acreedores a una pena de cinco a quince años de prisión.

Actualmente, hemos encontrado, por las tareas investigadoras de la Policía Judicial, recintos en donde hay ocho o diez automóviles que se sabe que fueron robados, pero como no se le puede demostrar al propietario o poseedor de ese mueble que él participó en el robo, no le podemos hacer nada y se va libre.

Mientras la comisión del delito siga siendo lucrativa para los delincuentes, continuará cometiéndose ese delito. Un método moderno de ataque contra el delito significa encarar la comisión del delito. Al delincuente le debe resultar cada vez más oneroso delinquir.

La prisión y la amenaza de la prisión no ha sido suficientemente inhibitoria para el delincuente organizado. Si lo que buscan son recursos económicos, encarezcamos la comisión del delito, que sea cada vez más complicado hacerlo, utilizando medidas conexas con la Secretaría de Hacienda, los lugares que hacen venta de autopartes, con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con el Departamento del Distrito Federal. Además, debe hacer una correcta y adecuada persecución del comercio ilícito, que es lo que provoca el robo de vehículos en las calles de nuestra ciudad, pero lo preocupante sobre todo, más que el robo material del vehículo, es la violencia terrible que se utiliza durante el robo.

Dentro de la parte general del Código Penal, en materia de robo, la fórmula de lo que se llamó el concurso real, sancionaba con la pena del delito mayor y hasta una mitad más de esa pena por todos los demás. Por ejemplo: un sujeto roba, durante los últimos quince días, ocho vehículos a distintas personas; es aprehendido y se le demuestran los ocho robos. Al llevarlo ante el juez, ¿éste qué dice con la fórmula que estaba vigente? —A ver, ¿cuál era el automóvil más caro? ¿en qué condiciones fue cometido el robo con mayor violencia? ¿cuál de estos ocho robos de vehículos es el peor?, ¿éste? por éste tienes siete años de prisión, más la mitad por los otros siete vehículos—.

Es decir, con la norma que estaba vigente salía más barato delinquir al “mayoreo”, circunstancia que evidentemente se tenía que desechar. Hoy ese delincuente pagará por cada uno de los ocho robos, sin rebasar el límite de los cuarenta años de prisión que señala nuestra ley. Pero no es lo mismo diez años y medio por ocho robos, que cuarenta años de prisión por ocho robos. Entonces, ésa es otra respuesta, nuestra Ley Penal vigente.

En materia de secuestro, la circunstancia no era sancionar de manera más grave el secuestro. El secuestro actualmente se sanciona hasta con cuarenta años de prisión. Lo importante era mandar un mensaje muy claro a este tipo de delinquentes.

Dentro de mi función en la procuración de justicia, me ha tocado participar en la investigación de varios secuestros importantes, y supe que en Colombia, Italia, España, Estados Unidos, Francia e Inglaterra sufrieron muchos secuestros durante alguna época, y emitieron señales muy claras a los secuestradores de todo tipo durante el combate al secuestro, y notoriamente éste fue disminuyendo; mientras que México se quedó como una hermosa isla para estos delinquentes, en donde ni la ley mexicana ni la autoridad mexicana teníamos respuesta alguna para el secuestro.

Si aquí el secuestrador dice: “yo quiero que el intermediario sea el señor fulano de tal”: va, sirve de intermediario, entrega el dinero, alega, conoce al secuestrador y a éste no le pasa nada.

Si el secuestrador dice: “quiero cinco millones de dólares en billetes de menos de 20, nuevos”, etcétera, no le pasa nada. La familia del rico va al banco, le dan la maleta con cinco millones de dólares en efectivo y paga el rescate del secuestro.

Si los secuestradores dicen “quiero que mañana estés en el noticiero de fulano de tal a las 10 de la noche y digas ahí mis pretensiones delictivas, que yo soy ‘x’ y que cobro tanto, y que si no, mato a tu familiar”. Tampoco le pasa nada. Y me parece que es injusto que siga sin pasarle nada.

De ahí que nuestra ley ahora sanciona a quien cambie divisas extranjeras, a los medios de comunicación que transmitan las pretensiones de los delinquentes, y a quien se preste a ser intermediario, por parte del secuestrador.

Estos mensajes deben ser muy claros en la ley penal mexicana, de otra manera quedaríamos profundamente desamparados en el marco internacional. Las bandas de secuestradores que están actuando en México, y en otros lugares, son bandas internacionales.

Tuve oportunidad de estar en el buzón de Santa Rosa, en Managua, cuando explotó, y conocí las listas de los secuestrables mexicanos y brasileños. Si México no lanza mensajes específicos a la delincuencia internacional, créanme que pronto estaremos pagando los costos, y serán muy caros.

En materia de lesiones, simplemente regresamos a una fórmula anterior a 1993. En 1993, algunos iluminados consideraron que se apoyaba a los derechos humanos —que siempre es muy digno de apoyarlos, pero no mal— si alguien afectaba a otro con una lesión que tardara en sanar más de 15 días (por ejemplo, un hueso fracturado), y sólo se le aplicaba una sanción alternativa, sin quedar detenido.

Han existido porros que han fracturado intencionalmente los brazos a algún chico, y los señores se van libres delante de la víctima, porque nuestra Ley Penal

actualmente no permite meterlos a la cárcel. Si alguien le da un balazo intencionalmente a alguien en la pierna y le fractura el fémur, también se va libre, es una lesión que tarda en sanar más de quince días y no pone en peligro la vida; son casos que han sucedido en la vida real y que el ciudadano no tiene por qué tolerar con mucha razón.

Lo que actualmente hace la ley al regresar a la fórmula anterior a 1993 es detener al agresor.

René GONZÁLEZ DE LA VEGA