

DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA JUSTICIA PENAL EN MÉXICO*

Guillermo Zepeda Lecuona**

Hay un péndulo, más o menos regular, entre la benevolencia y el autoritarismo penales. El talón de Aquiles del sistema, que decide los movimientos del péndulo, es la eficacia, única prueba fidedigna del discurso penal...Otra cosa ocurrirá si se admite que los factores de la criminalidad se hallan generalmente fuera de la justicia penal, inaccesibles para ella, y que esta no puede hacer lo que debe hacer la justicia social. Sin embargo, ni siquiera en esta perspectiva se dejará de pedir al sistema penal que cumpla su papel de contención y disuasión urgente. **Sergio García Ramírez, “El sistema penal”¹**

I. Introducción

La inseguridad ciudadana y la injusticia penal, son temas de gran trascendencia para la opinión pública y la percepción ciudadana, y por ello, uno de los asuntos más relevantes de la agenda política y de gobierno en todos los ámbitos de competencia.

El fenómeno delictivo y la respuesta social e institucional ante el crimen se dan en un entorno social determinado. La justicia penal no puede aspirar a ir más allá de la justicia social. Los estudios comparados y la literatura sobre sociología criminal están de acuerdo en que el aumento de la delincuencia y la inseguridad, están estrechamente vinculados con variables socioeconómicas. Por ejemplo, indicadores de desempleo y bajos ingresos se asocian a la comisión de delitos patrimoniales (como el robo); en

* Este documento fue preparado en el marco del proyecto, Participación Ciudadana en la Reforma de la Justicia, realizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal y el Centro Nacional para Tribunales Estatales en México durante 2003-2004, con el apoyo de USAID. Será publicado por DPLF y NCSC en 2004 como parte del libro sobre la misma materia. Derechos reservados. Se puede reproducir con la inclusión de esta información.

** Guillermo Zepeda Lecuona es profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) www.cidac.org. El autor agradece el apoyo de la Fundación Hewlett para la realización de este estudio.

¹ En García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 477-500, cita de pp.499-500.

tanto que variables como desigualdad social se reflejan en crímenes violentos como las lesiones y el homicidio².

Desde luego es fundamental que las sociedades atiendan las causas socioeconómicas y políticas de la inseguridad ciudadana que son los cimientos del problema (la disuasión social y material del delito); sin embargo, los estudios comparados señalan que los síntomas también deben ser enfrentados en el corto plazo mediante la acción social y estatal a través de la prevención y las instituciones encargadas investigar, juzgar y, en su caso, castigar el delito. Si las instituciones no funcionan e impera la impunidad se establece un clima favorable para que lo que tuvo detonantes sociales se convierta en una inercia delictiva que crezca y se reproduzca a través de fenómenos como el crimen organizado. Debe trabajarse en ambos frentes de manera integral, incesante y articulada³.

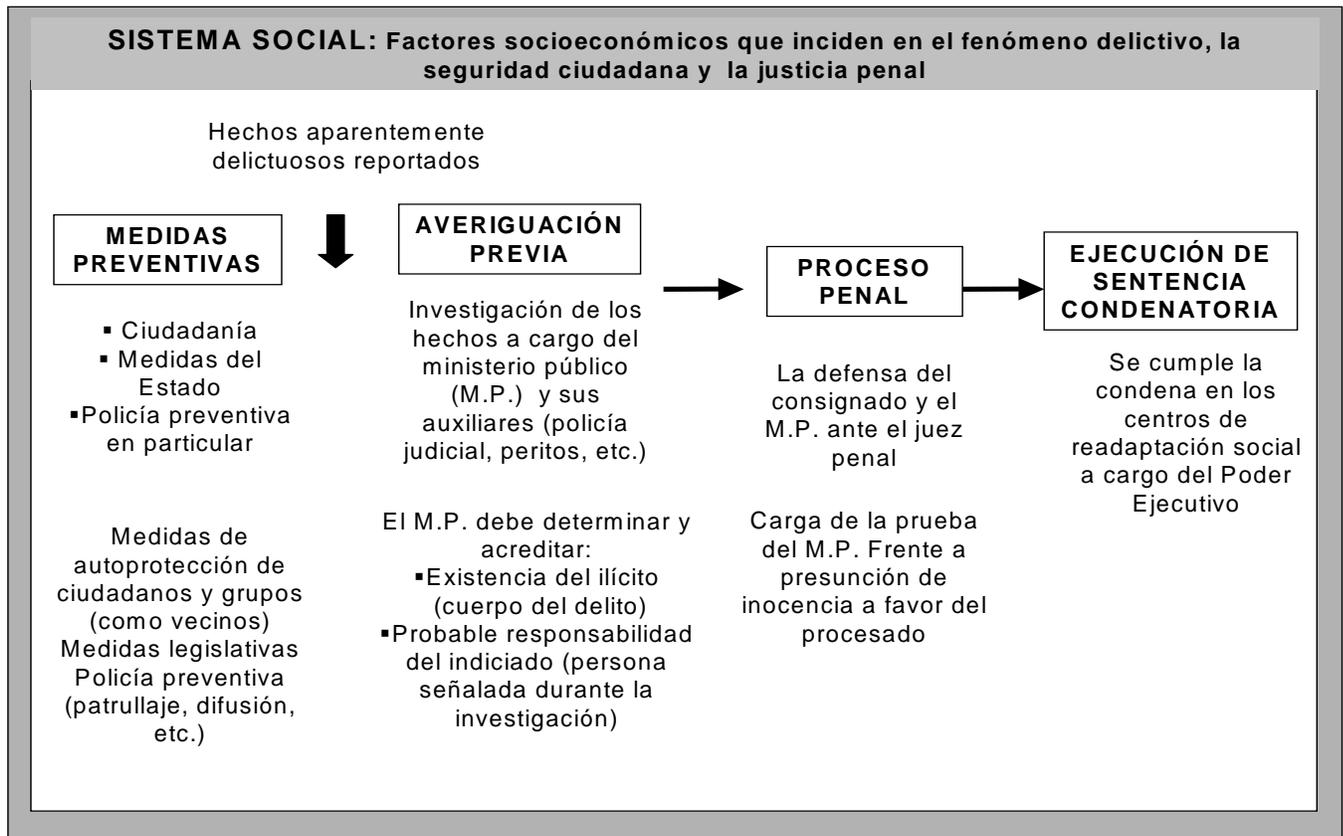
Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o segmentos en los que interactúan e interrelacionan los diversos actores de las políticas de seguridad ciudadana y del proceso penal. Estas etapas son: I. Medidas Preventivas o de seguridad ciudadana (integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policiaca); II. Averiguación Previa (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el ministerio público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes); III. Proceso Penal o Administración de justicia (el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del ministerio público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado); y IV. Sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo). Salvo la tercera etapa (cuya dirección procesal

² Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crime?* Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, marzo de 1998, 32 pp.

³ Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, "Crimen y victimización, una perspectiva económica", en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, pp.1-62, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá, 2001, 252 pp.

corresponde a las instancias del poder judicial), las otras tres se dan dentro de instituciones pertenecientes a la esfera del poder ejecutivo.

Gráfica 1
El subsistema penal mexicano y el sistema social



Fuente: Tomado del estudio *La procuración de justicia penal en México* de Guillermo Zepeda Lecuona, IIJ, UNAM - CIDAC, México, 2002, en prensa.

Estos distintos eslabones no están separados, tienen mucha interacción recíproca y de su desarrollo se desprenden repercusiones para el resto de los eslabones; por ejemplo, los poderes judiciales tienen la función constitucional de revisar que las condiciones en las que se detenga a un ciudadano reúnan los requisitos exigidos por la Constitución para que una persona sea privada de su libertad, por lo que esta etapa tiene vital importancia para controlar, anular y, en su caso, castigar, cualquier desvío de los poderes públicos de la policía preventiva, la policía judicial o los ministerios públicos. De igual forma, si la readaptación social no se da en el sistema carcelario, se establecerá

un antecedente que significaría una fuerte adversidad para las medidas preventivas del sistema de seguridad ciudadana, pues podrían registrarse altas tasas de reincidencia.

II. El fenómeno delictivo

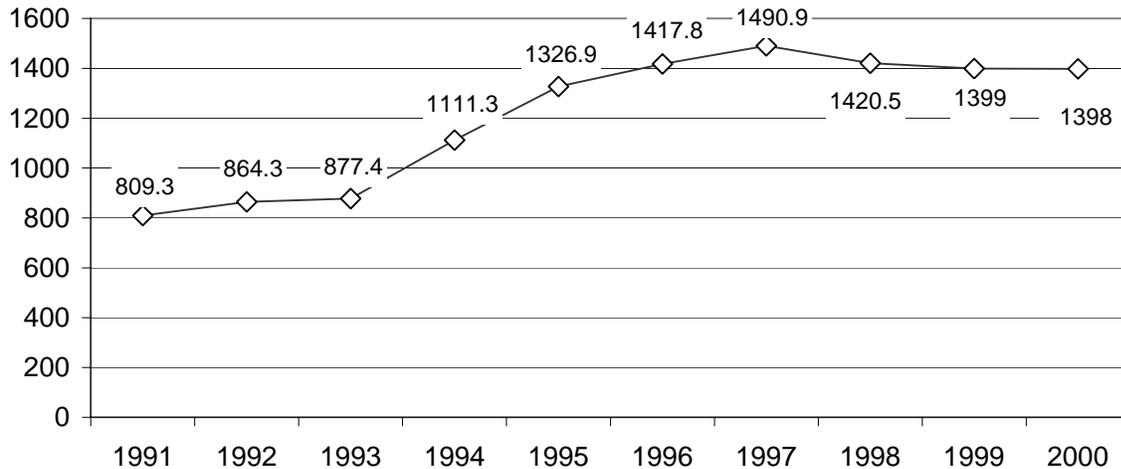
En los últimos 20 años, el panorama delictivo de México se ha transformado de manera profunda. El número de ilícitos reportados a las autoridades, que había presentado un incremento sustancial durante los años ochenta (particularmente vinculado con actividades vinculadas y derivadas del narcotráfico), experimentó un aumento sin precedentes a mediados de los años noventa.

En apenas una década, México pasó de ser una sociedad con criminalidad media a presentar una incidencia delictiva particularmente alta y con indicadores de violencia que se la ubican entre las diez naciones más violentas del mundo. Este notable incremento está estrechamente asociado con variables sociales (desigualdad, urbanización, entre otras) y económicas como el desempleo, distribución del ingreso y el descenso en las expectativas económicas a raíz de la crisis financiera de 1994-1995. Además México ha visto la consolidación de una nueva problemática que es el crimen organizado, que ha desbordado el ámbito delictivo del narcotráfico y ahora conforma numerosas bandas dedicadas al secuestro, sustracción de infantes, robo de vehículos, así como modalidades muy sofisticadas como delitos informáticos y tráfico de órganos.

La composición del fenómeno delictivo en México, refleja la heterogeneidad del país, presentando un incremento en la incidencia delictiva urbana, principalmente reflejada en el robo (que se ha incrementado en los últimos siete años en 60% en zonas urbanas), así como en una creciente violencia urbana (además de asaltos con violencia y a mano armada, la cantidad de homicidios y lesiones imprudenciales derivados de accidentes carreteros y de tránsito es alarmante), así como crimen organizado, por ejemplo, en delitos federales y ejecuciones entre grupos criminales.

Gráfica 2.

Denuncias recibidas por las procuradurías de justicia del ámbito local (miles)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (1991-2001).

En lo rural los indicadores de violencia son inquietantes. Oaxaca, Guerrero y Chiapas presentan, respectivamente 54, 45 y 31 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, cifra apenas comparable con países que están inmersos en dinámicas cercanas a la guerra civil. En estos estados existe intensa violencia rural vinculada por conflictos étnicos y agrarios. México está entre los 10 países con mayor número de asesinatos (con una media nacional de 14.8 por cada 100 mil habitantes). En Latinoamérica sólo nos superan Colombia (54), El Salvador (60) y Brasil (20) (aunque como se ha mostrado arriba, algunos de nuestros estados se encuentran a la “altura” de los peores estándares latinoamericanos). Estamos muy distantes de los indicadores de homicidios por cada 100 mil habitantes de países como España (0.7), Chile (1.7)⁴ o Japón (1.5)⁵.

⁴ López Regonesi, Eduardo, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, N° 44, Santiago de Chile, noviembre de 2000, 49 pp.

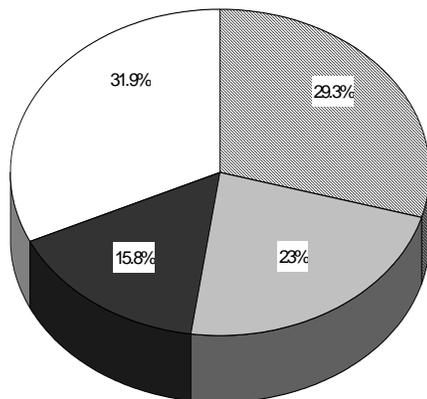
⁵ Fajnzylber, Pablo, *et al.*, *What Causes Violent Crime? Op. Cit.*

Los delitos reportados en las entidades federativas del país, presentan una distribución heterogénea. 73,304 de los 1,398,249 delitos registrados durante 2000 en el país, correspondieron a ilícitos del ámbito federal, esto es, un 4.9%⁶ del fenómeno delictivo total. La distinción entre delitos locales o federales se refiere fundamentalmente a la legislación aplicable, así como si la autoridad competente para la investigación de los delitos y la persecución de los probables responsables está (ámbito local o federal); sin embargo, los delitos de ambas competencias guardan estrecha relación entre sí. Por ejemplo, la presencia del crimen organizado dedicado al tráfico de estupefacientes en una región, está estrechamente asociado con los niveles de violencia experimentados en esa misma demarcación, pues las luchas entre bandas rivales por los mercados y las pugnas internas de los grupos criminales provocan ejecuciones y agresiones que inciden en el número de homicidios y lesiones registrados (delitos de competencia local), por lo que un estudio de criminología debe considerar estos nexos.

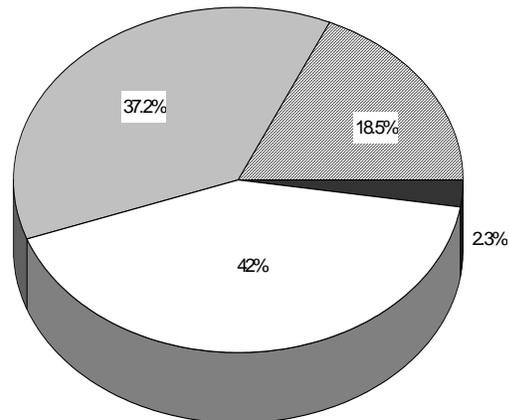
Gráfica 3.

Distribución de los delitos según ámbito de competencia

Distribución de los delitos federales registrados durante 2000, por tipo de delitos



Distribución de los delitos locales registrados durante 2000, por tipo de delitos



FUENTE: Elaborado con información de las delegaciones de la PGR y de las procuradurías de justicia locales reportada en los anuarios estadísticos del INEGI

⁶ En 1996 la proporción de delitos federales respecto del total registrado fue de 4.37%; de 4.18% en 1997, 4.83% en 1998 y 4.7% en 2000.

La respuesta institucional y de política pública del Estado mexicano ante el fenómeno delictivo durante los últimos 20 años, apreciable por las transformaciones en el diseño del sistema penal y las organizaciones encargadas de la seguridad ciudadana y la justicia penal, se puede resumir en dos adjetivos: profusa y desarticulada.

En los últimos años se han realizado numerosos cambios legales, que aunque han mantenido el sistema penal descrito anteriormente, si implican un régimen penal y procesal muy distinto al establecido en la Constitución de 1917 y en el Código Penal de 1931. Por ejemplo, el Código Penal de 1931 ha recibido más de 70 decretos de reforma⁷. De éstos, se expidieron 33 entre 1981 y 2000⁸; como afirma un estudio de las transformaciones de nuestro sistema jurídico: “En materia penal, aunque no se haya expedido un nuevo Código Penal, el número e importancia de sus modificaciones, sumadas a otra legislación aplicable (entre otras, el procedimiento penal, la extradición internacional, la readaptación social de sentenciados, el tratamiento de menores infractores y la delincuencia organizada) configuran de hecho un nuevo régimen en la materia”⁹

Sobre la desarticulación y discontinuidad de los cambios, puede tomarse la síntesis del sentido de las transformaciones penales que ha formulado Olga Islas: “En el periodo 1983-1985 se llevó a cabo una revisión profunda del Código Penal, sustentada en las más avanzadas teorías penales, en la ideología de los derechos humanos y principios fundamentales de política criminal. Esta encomiable tendencia legislativa se rescata con la reforma de 1994. en los años siguientes, las reformas son abundantes, pero

⁷ García Ramírez, Sergio, “presentación”, en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 1-3.

⁸ *Ibidem*; y García Ramírez, Sergio, *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 2ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1995, 468 pp., particularmente p. Ix y ss.

⁹ López Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1997, 470 pp. Cita de p. 185.

inconexas, a veces coyunturales y se advierte, en su mayoría, una tendencia claramente represiva”¹⁰.

Los cambios reflejan la oscilante actitud del Estado en materia penal a través de los años, pues como un péndulo ha virado en el sentido de los cambios, tanto hacia el fortalecimiento de los derechos humanos, para después girar y fortalecer las atribuciones de los órganos del Estado, particularmente a las instancias encargadas de investigar los delitos (las procuradurías). En algunos casos se aprecian ciclos entre reformas y posteriores rectificaciones, como una especie de ensayo y error legislativos¹¹, o como ha señalado Sergio García Ramírez¹² un síndrome de Penélope de deshacer lo hecho la víspera por la anterior legislatura.

Por ejemplo, en 1998 se dio una reforma constitucional y en la legislación ordinaria, para revertir la reforma de 1993 que, con algunos aciertos y también cambios más que controvertibles, había incrementado la carga probatoria del ministerio público para fortalecer los derechos y garantías del procesado. La modificación de 1998, la respuesta del gobierno de Ernesto Zedillo ante la escalada delictiva de 1994-1995, facilitó el accionar de las procuradurías, disminuyendo los requisitos necesarios para que un juez emitiera órdenes de aprehensión y autos de formal prisión ante las solicitudes de los ministerios públicos. La exposición de motivos de la reforma señala que pretende lograr un “equilibrio” entre las garantías ciudadanas (que restringió) y la capacidad de acción de las procuradurías¹³.

¹⁰ Islas de González Mariscal, Olga, “Reforma penal sustantiva”, en *Las reformas penales de los últimos ... Op. Cit.*, pp. 7-23. Cita de la p. 7.

¹¹ Hace 25 años el sociólogo del derecho Volkmar Gessner realizó una afirmación sobre la política legislativa en México, que sigue vigente: “Tal vez se pueden observar tantas reformas de las mismas leyes porque el legislador no dispone de estudios científicos de la práctica jurídica y de la realidad social”. Cfr. Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, México, 1986. [Primera edición Alemana, 1976]. Cita de p. XIII.

¹² *El nuevo procedimiento... Op. Cit.*

¹³ Al momento de discutirse la reforma se señaló que los cambios propuestos no correspondían al diagnóstico del sistema penal. El problema no era (ni es actualmente) que no se emitieran órdenes de aprehensión por parte de los jueces (se otorga en promedio el 85%), el problema es que esas órdenes no son ejecutadas efectivamente por las policías judiciales (apenas se cumplió en 2000 una de cada tres), ni que no se sujetara a proceso a los consignados (el 90% son procesados, es decir reciben autos de formal prisión o de sujeción a proceso), el problema es que sólo en cuatro de cada 100 delitos, se logra capturar

Ante la escalada delictiva de 1994-1995 las autoridades federales y estatales, han optado por “endurecer” las leyes, brindando más atribuciones (en algunos casos discrecionales) a las procuradurías; aumentando las penas de los delitos¹⁴, sobre todo en lo que se refiere a las sanciones mínimas, que en el último lustro se han incrementado en alrededor de 20%¹⁵; así como incrementando el número de delitos considerados graves (y que no tienen derecho a que el inculpado obtenga su libertad provisional bajo caución). Casos que ilustran esa tendencia son los cambios a los códigos penales y procesales, las reformas a la legislación contra el crimen organizado, la legislación sobre seguridad

III. Elementos para el diagnóstico: el pobre desempeño de las instituciones

Ya se refirió que del buen desempeño de las instituciones del subsistema penal depende el que en el corto plazo se logren revertir las tendencias delictivas, y mantener en dimensiones acotadas al fenómeno delictivo. Sin embargo, la evidencia empírica disponible muestra un pobre desempeño de las instituciones mexicanas, que puede ilustrarse en el grafico No. 4, que se ve mas adelante.

Como se ha referido, sólo se denuncia a las autoridades uno de cada cuatro ilícitos que se cometen en el país. También se expuso que esta enorme “cifra negra” o proporción de delitos no denunciados está muy asociada en México con la desconfianza y

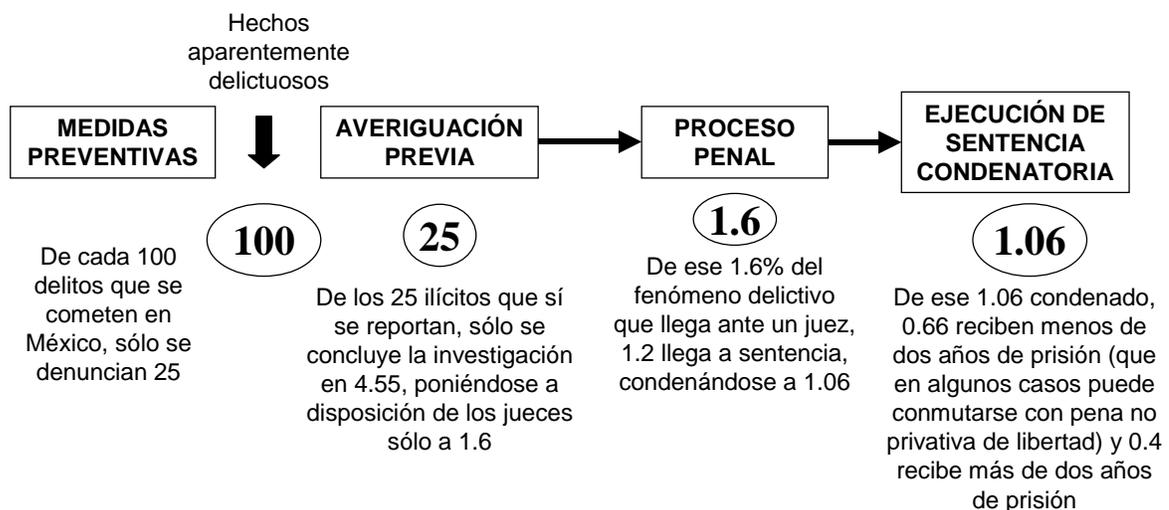
y poner a disposición de un juez a un presunto responsable. A cuatro años de la reforma los indicadores confirman su intrascendencia e inutilidad. Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo, “Delincuencia: fachada reformadora y los sótanos de la impunidad” en *Revista del Senado de la República*, vol. 4, N° 11, pp. 87-98, México, abril-junio de 1998. Disponible en internet: <http://www.cidac.org/proyectos>; y *La Procuración de Justicia Penal en México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 415 pp. En preparación editorial.*

¹⁴ Por ejemplo, respecto del Distrito Federal, Rafael Ruiz Harrel, señala: “Al promulgarse el Código Penal en 1931, las penas ascendían, en promedio y considerando la composición de la delincuencia capitalina, a 2.84 años de cárcel. En 1980 la media fue de 3.63. En 1997, tomando en cuenta las últimas reformas, la sanción penal alcanzó una media de 6.57 años de prisión”. Cfr. *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores y Aljure Editores, México, 1998, 332 pp., cita de p. 46.

¹⁵ En algunos delitos que despiertan indignación generalizada como el secuestro ha llevado a que algunos legisladores planteen al electorado el incremento en las sanciones que han llegado a significar hasta un 60% de aumento.

percepción de ineficiencia de las autoridades de la justicia penal y de sus procedimientos y trámites de recepción de reportes, así como temor y percepción de desamparo como denunciante. En ese sentido, en la medida que las procuradurías disminuyan las molestias y pérdida de tiempo para los denunciantes y se logre mayor eficacia en la conclusión y resolución de las investigaciones, así como en la captura de los presuntos responsables, los ciudadanos tendrán mayores incentivos para reportar los ilícitos y coadyuvar con el ministerio público en la investigación de los hechos¹⁶.

Gráfica 4
El subsistema penal o el imperio de la impunidad



Elaborado con información de la base de datos del proyecto
“Justicia, Crimen y Derechos Humanos en México” del CIDAC

Las procuradurías de justicia son el eslabón más frágil del subsistema, constituyendo el punto crítico o “cuello de botella”. Sólo una de cada cinco (18.2%) investigaciones (averiguaciones previas) se concluye efectivamente y sólo se logra cumplir una de cada tres (32%) órdenes de aprehensión.

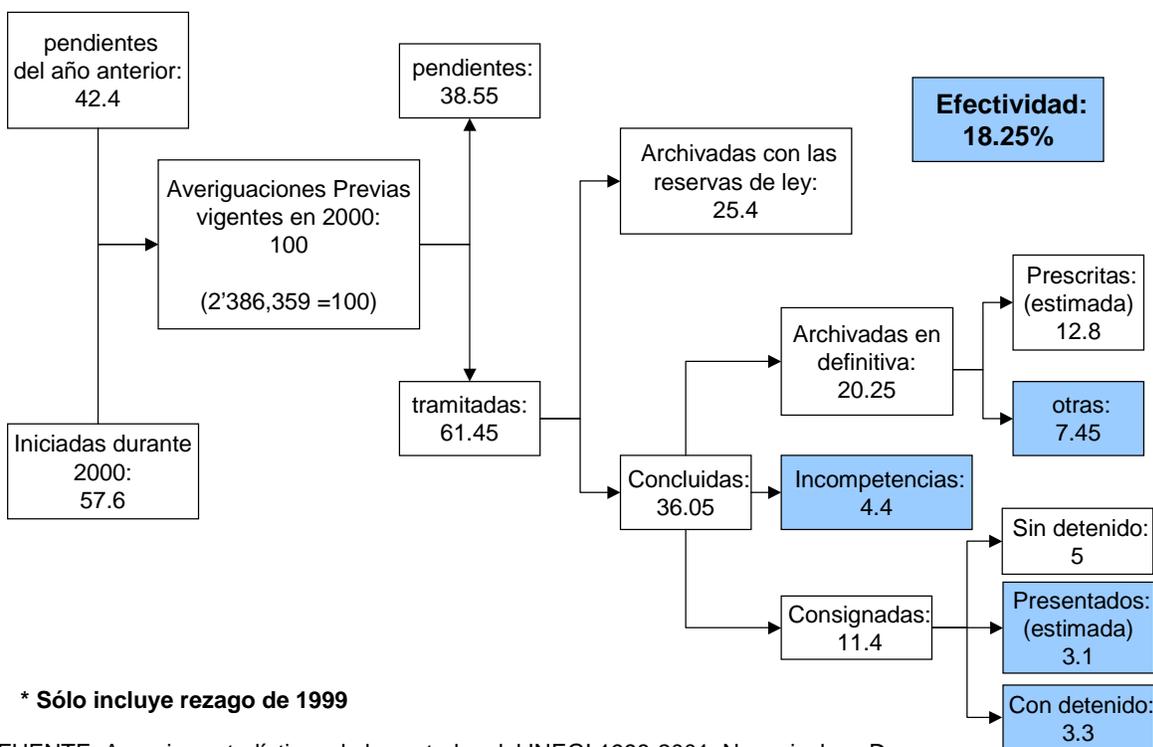
Por ejemplo, en la gráfica 5 se muestra el flujo de las averiguaciones previas en México durante 2000, que se desahogan en las agencias del ministerio público. Como se ha

¹⁶ La citada encuesta del ICESI muestra que de las personas entrevistadas que denunciaron el ilícito, 45% manifestó que su reporte no tuvo ningún resultado; en 23% no procedió la denuncia; 17% estaba la investigación aún en trámite; y sólo en 11% se había detenido al presunto responsable; sólo 2% había recuperado sus bienes. *Op. Cit.*, p. 20.

señalado en el párrafo anterior, apenas una de cada cinco investigaciones (18.25%) llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 81.75% restante la investigación queda pendiente o no brinda resultados suficientes, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes. Una proporción muy significativa de las averiguaciones previas no se atiende (pendientes: 38.55%); se archivan porque no se pudieron obtener evidencias suficientes para esclarecer el caso (“archivadas con las reservas de ley”: 25.4%); no se captura al presunto responsable (consignados sin detenido: 5%); o terminaron archivados definitivamente por prescripción (murieron jurídicamente porque el término legal para que se esclareciera el caso concluyó: 12.8%).

Gráfica 5.

Averiguaciones previas en México durante 2000



* Sólo incluye rezago de 1999

FUENTE: Anuarios estadísticos de los estados del INEGI 1998-2001. No se incluye Durango.

Las averiguaciones que se consideran como concluidas satisfactoriamente (los cuadros sombreados en la gráfica 5) son aquellos asuntos en los que: a) se determina que hay un delito que perseguir (se consignó la averiguación), logrando, además, capturar al presunto responsable (con detenido: 3.3% o presentado: 3.1%, esto es, que puede

seguir en libertad su proceso, por ejemplo mediante una fianza); b) no hubo competencia (casos que correspondían a la PGR o al consejo tutelar para menores: 4.4%); y c) se archivaron definitivamente porque se determinó que no hubo delito que perseguir o que, a pesar de que probablemente existía un delito, la ley permitió que (por perdón de la víctima, por ejemplo) pudiera cerrarse el caso: 7.4%.

Una vez puestos a disposición del juez, y contrario a la percepción generalizada, tres de cada cuatro consignados serán condenados tras el proceso judicial. De las personas que son consignadas por el ministerio público ante los tribunales penales, sólo un 10% no queda sujeto a proceso, 8% por que, para el juez, no existían elementos suficientes para demostrar la existencia del delito o la probable responsabilidad del consignado, y el 2% en virtud de que la acción penal se había extinguido (prescripción y perdón de la víctima, principalmente). De las personas sujetas a proceso (90% de los consignados), aproximadamente 15% no llega a sentencia y es puesto en libertad, principalmente por perdón de la víctima (6%); desistimiento del ministerio público (4%); extinción de la acción penal (1.5%) o minoría de edad (1%). De los que llegan a sentencia, 85% son condenados; en tanto que 15% son absueltos.

La ejecución de sentencias a cargo de los sistemas carcelarios o de readaptación social enfrenta también gran rezago de infraestructura (asociadas con hacinamiento y saturación), capacidad para brindar oportunidades educativas y laborales como vías hacia la readaptación, violación sistemática a la dignidad y esfera de derechos fundamentales de los internos; y falta de transparencia en la aplicación de beneficios como las prelibertades. La evidencia más palpable del fracaso de la readaptación social en México es el hecho de que 60% de los internos de las prisiones son reincidentes.

El pobre desempeño del subsistema penal mexicano queda evidenciado ante los indicadores y criterios utilizados para evaluar la efectividad de las organizaciones de seguridad y justicia penal. Si tomamos el más agregado de los indicadores: condenas respecto de delitos denunciados, tenemos que quedan impunes 93% de los ilícitos

reportados¹⁷. Si consideramos que no todos los reportes deben terminar con una sentencia condenatoria (puede haber casos en que no haya delito que perseguir o bien, proceda, por ley, que la víctima otorgue su perdón en casos de delitos que se sigan por querrela), la impunidad respecto de los ilícitos reportados sería de aproximadamente 84%. Si en cambio, incluimos en nuestra consideración al todo el fenómeno delictivo (es decir, incluyendo los delitos no reportados) la impunidad se incrementa a 98.94% (sólo considerando las sentencias condenatorias) o 96% (considerando también otras formas legítimas o efectivas de concluir investigaciones criminales). Bajo cualquiera de los criterios expuestos los indicadores son muy desalentadores y la ineffectividad, ineficiencia e ineficacia de nuestras instituciones de seguridad y justicia penal, resultan evidentes.

IV. El desafío del sistema penal: abatir la impunidad y fortalecer los derechos humanos

Las reformas al sistema penal no han logrado cambiar la inercia delictiva en el país. Con base en las causas del crimen, bosquejadas al inicio de este texto, y el análisis del diagnóstico de la situación del sistema penal, puede concluirse que estas medidas no tendrán mayor incidencia en el combate a la delincuencia, pues más que aumentar penas, urge mejorar la capacidad de respuesta y efectividad de las instituciones encargadas de la procuración de justicia para abatir la impunidad y fortalecer, proteger y promover los derechos fundamentales de las víctimas del delito y procesados.

Las procuradurías de justicia ya no admiten reformas superficiales y cosméticas; nuestro sistema penal necesita una transformación profunda. Debemos hacer conciencia de que la institución del ministerio público y la forma en que operan las procuradurías, no corresponden más a los requerimientos de nuestra sociedad.

¹⁷ Con datos de los cuadernos de estadísticas judiciales y anuarios estadísticos estatales del INEGI, con información de 2000.

El ministerio público se creó y ha permanecido dentro de la esfera administrativa del poder ejecutivo, en un país en el que por décadas la presidencia no tuvo contrapesos reales. La procuración de justicia penal que hoy padecemos los mexicanos, es la procuración de justicia incubada durante las décadas del presidencialismo. El ministerio público, por vía legislativa o judicial ha recibido atribuciones desorbitadas de las que no puede pedírsele cuentas. Los alcances de las atribuciones del ministerio público pueden resumirse en una frase: discrecionalidad sin control eficaz. Hemos sido muy exitosos en esa persistente tarea de quitarle cascabeles al gato.

Estas atribuciones sin contrapeso no son casuales, corresponden a una visión del poder público que hacía que el ejecutivo deseara conservar en su esfera de dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia más de esa extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos. En la aplicación selectiva del derecho penal: el asegurar un castigo al disidente y garantizar la impunidad al aliado, está gran parte de la razón de ser del actual diseño institucional de nuestra procuración de justicia penal.

Una transformación profunda debe independizar a la instancia encargada de investigar los delitos y de perseguir a los presuntos responsables; aislarla de pretensiones y vaivenes políticos; dotarla de autonomía y de un servicio civil de carrera; así como establecer un sistema claro de supervisión ordinaria a cargo de organismos externos y autónomos, y vincularlo a la supervisión judicial.

Una vez que se tenga un nuevo diseño institucional con esos elementos de los Estados de derecho: transparencia en las atribuciones y control en su ejercicio; podríamos referir y atender los requerimientos de infraestructura y organización para una mejor investigación de los delitos y para reivindicar los derechos fundamentales tanto de las víctimas del delito como de los presuntos responsables procesados.

El reto fundamental de la investigación de los ilícitos y la atención a las denuncias es la organización del trabajo y los sistemas de administración de expedientes, que permita dar cabal atención a las expectativas de justicia de los ciudadanos. En la administración de expedientes deben emprenderse medidas en al menos tres rubros: la capacidad de reacción inmediata de la autoridad; la clasificación (no jerarquización) de los asuntos (para brindar atención especializada y canalizar mejor los recursos escasos); y la organización para el desahogo de las investigaciones (que los agentes investigadores dispongan de personal suficiente y bien capacitado para poder enfrentar la demanda de servicios).

La reivindicación de los derechos de las víctimas y procesados se beneficiaría del nuevo diseño institucional que se propone en el que la investigación de los delitos y el proceso penal sean transparentes y que las atribuciones de las autoridades estén sujetas a un sistema de control eficaz.

Víctimas y procesados deben contar, adicionalmente, con salvaguardas e instrumentos institucionales para coadyuvar e inconformarse con la labor de los investigadores; así mismo, deben existir organismos y profesionales encargados de dar eficacia a dos principios constitucionales que han sido sistemáticamente olvidados por las actuales procuradurías (que por ello se llaman procuradurías): la persecución pública y oficiosa de los ilícitos, principio establecido para relevar a las víctimas de los altos costos de investigar los hechos y de patrocinar un proceso penal; así como el principio de legalidad y buena fe de las autoridades de investigación, que deben de apegarse a los mandatos de las normas en beneficio de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas que se ven involucradas en una investigación penal.

Desde luego es un listado apenas incipiente de las áreas de una reforma integral en la procuración de justicia, que deben realizarse de manera articulada con las reformas de las instituciones de prevención, impartición de justicia y del sistema de readaptación social. Cada línea de acción amerita un profundo debate nacional y la elaboración de diagnósticos sólidos, así como programas particulares de instrumentación.

El cambio no será sencillo pues las inercias de las instituciones tienen ochenta años de impulso y la discrecionalidad sin control eficaz devino en una lucrativa arbitrariedad que no será fácil abatir. Pero nuestra sociedad tiene que enfrentar este desafío, pues con el actual estado de nuestras instituciones, las inercias delictivas que nos flagelan podrían perpetuarse envolviéndonos en una espiral de violencia e impunidad.