

Desempeño de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Estado Democrático de Derecho (1997-2000)

Informe a la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Dr. Samuel Ignacio del Villar Kretchmar
Procurador General de Justicia del
Distrito Federal

México, D. F., a 31 de octubre de 2000.

La directriz política que ha fundado y conducido el trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal desde el 5 de diciembre de 1997, es el cumplimiento de sus obligaciones que le impone el Estado democrático de Derecho.

Corresponde a la Procuraduría, dentro de este marco, integrar la representación social del Ministerio Público en el desempeño de la responsabilidad de investigar y perseguir los delitos ante los tribunales conforme al artículo 21 de la Constitución y a los derechos inherentes a la dignidad humana garantizados por ella.

El cumplimiento de esta responsabilidad constitucional estaba afectado en 1997 por la duplicación del índice delictivo durante el quinquenio anterior y por los niveles sin precedentes recordables de inseguridad e impunidad. Y es que se debilitaron valores del

marco institucional del Ministerio Público establecido por el Congreso Constituyente de 1917, a iniciativa de Don Venustiano Carranza, para acabar con la herencia dictatorial de los "jueces de instrucción". También se exacerbaron vicios, por una falsa cultura técnica que marginó el Derecho al papel inerte de las meras formas para encubrir fondos que neutralizaron el cumplimiento de la ley.

Había que revertir de inmediato el crecimiento de la incidencia delictiva con estricto apego a la ley y a la dignidad humana, en búsqueda permanente de niveles satisfactorios de seguridad. Al mismo tiempo, había que desarrollar un proceso de reestructuración y fortalecimiento institucional para corregir de raíz no sólo vicios atávicos, sino también los retrocesos en la institucionalidad jurídica.

Para lograrlo, se presentó ante esta H. Asamblea Legislativa un programa de trabajo con dos vertientes. De *operación*, para revertir y abatir el índice delictivo con una eficacia persecutoria creciente. Y de *reestructuración*, para corregir vicios estructurales y regenerar gradualmente, de abajo hacia arriba, el marco institucional para el desempeño debido de la Procuraduría en el Estado democrático de Derecho.

En última instancia la operación y la reestructuración deberían de converger. El impulso original para abatir el índice delictivo, con base en la igualdad ante la ley y el proceso legal debido, debían

agotarse, topar con pared, si el marco institucional no se ajustaba, marchando al mismo ritmo en su organización y funcionamiento conforme a esos principios

El concepto y la estrategia de operación

La movilización de recursos y el ataque constante, permanente, a la incidencia delictiva que más afecta la seguridad de la población permitieron no sólo revertir las tendencias sino desarrollar un franco proceso de recuperación de la seguridad en la Ciudad. De 722 delitos registrados en promedio diario en noviembre de 1997, el índice para septiembre de este año se había reducido a 487, una tercera parte menos.

El robo a transeúnte descendió en 40.4%; el robo a transporte en 47.7%; el robo a casa-habitación en 26.6%, el robo a negocio en 32.1%; el robo a vehículo en 32%; el homicidio doloso en 43.5%; las lesiones dolosas en 15.4%. El índice de violaciones aumentó de 3.4 a 4.5, aunque se deben considerar los programas prioritarios para la confianza y seguridad de las víctimas para que la denuncien. El resto de la incidencia delictiva se redujo en 31.1%.

Los indicadores y muestreos independientes, rigurosos y no interesados en generar inseguridad, comprueban un alcance mayor de la recuperación de la seguridad en la Ciudad. La encuesta que conduce la Cámara Nacional de Comercio de la

Ciudad de México sobre el porcentaje de comercios asaltados, muestra que el 30.7% del total de los comercios encuestados fueron asaltados en el segundo semestre de 1997, mientras que la proporción se redujo al 9% en los últimos seis meses del 2000.

Ello indica que la confianza cívica para denunciar delitos aumentó significativamente. Así, mientras que la incidencia reportada por la CANACO disminuyó en 70.9%, las denuncias registradas por los delitos correspondientes disminuyeron en 33% durante el mismo período.

La eficacia investigadora y persecutoria de los delitos conforme a la ley está en la base de la recuperación de la seguridad. El índice delictivo ha venido disminuyendo en la medida en que ha venido aumentando el número de averiguaciones previas consignadas ante los tribunales.

El promedio diario de consignaciones hasta septiembre de este año es (98.74) es 68% superior al de 1997 (58.78). Y es que el coeficiente de averiguaciones previas consignadas en relación a las iniciadas más que se duplicó: de 8.4% en 1997 a 20.7% en lo que va de este año. El coeficiente de autos de libertad por falta de elementos en relación a las averiguaciones previas consignadas disminuyó de 2.5% en 1997, a 1.6% en lo que va de este año. El coeficiente de sentencias condenatorias y perdones judiciales otorgados por la víctima en delitos de querrela, en relación a las

averiguaciones previas iniciadas, aumentó de 5.2% en 1997 a 11% en este año.

El cumplimiento de las órdenes judiciales de aprehensión aumentó de 5.3 en promedio diario en 1997 a 17.8 en promedio diario en lo que va de este año, 235.8% más. El número de responsables y probables responsables por la comisión de delitos en los reclusorios de la Ciudad, incluyendo los preliberados por la autoridad penitenciaria, aumentó en 76.7% de noviembre de 1997 al que se registró en septiembre de este año.

La Procuraduría rechaza y repudia la tortura, la persecución por consigna, la fabricación de pruebas, el abuso de autoridad, la extorsión, el cohecho, el peculado, la inculpación arbitraria, la violentación de las garantías a la dignidad humana que otorga el artículo 20 constitucional a las personas inculpadas en el procedimiento penal.

La Procuraduría ha recibido, de diciembre de 1997 a septiembre de este año, 7,111 quejas por conducto de su Dirección General de Derechos Humanos y de las Comisiones Nacional y del Distrito Federal de Derechos Humanos. Se han atendido 7,178 quejas en virtud de las 404 preexistentes.

Por otra parte, la Procuraduría ha recibido 17 recomendaciones, 4 de la Comisión Nacional y 13 de la del Distrito Federal, de las cuales 7 corresponden a 1998 y 1999 y 6 al año 2000. A pesar del

singular aumento en el número de recomendaciones recibidas de la Comisión del Distrito Federal desde que se rechazó por notoriamente improcedente la recomendación 02/2000, se han recibido 23.5% menos recomendaciones que en el período previo correspondiente.

Del total de las 17 recomendaciones recibidas de las dos comisiones, 10 se han aceptado totalmente, 5 parcialmente y 2 se han rechazado.

La Procuraduría, al mismo tiempo que reitera su compromiso fundamental con la seguridad humana, rechaza y reprueba que se pretenda desviar y adulterar el proceso debido de la ley, por presiones políticas, publicitarias o abiertamente violentas e intimidatorias para que el Ministerio Público y sus auxiliares y los jueces abduquen o perviertan las funciones de las que les responsabiliza la Constitución, las leyes y con ellas la sociedad.

El rechazo de la Procuraduría al abuso de autoridad, en cualquier forma que se presente, está en los hechos, en los resultados de su prioridad persecutoria con la consignación de 3,407 servidores públicos, del 5 de diciembre de 1997 a septiembre de este año, 2,250% más que los 145 servidores públicos consignados en el período antecedente por esas violaciones y actividades criminales conexas, incluyendo las de mayor peligrosidad y rango. Cabe hacer énfasis en que el 30.7% de los servidores públicos consignados, 1,046, laboraban en la propia Procuraduría.

La efectividad del Estado democrático de Derecho exige extirpar el cáncer de la corrupción que afectó todos los niveles del poder público y privado y sus patrones de relación con la sociedad. Junto con la criminalidad más peligrosa con la que se identifica e integra, está en proceso constante de perfeccionamiento, tecnificación e incluso globalización, a partir de los vacíos, lagunas y debilidades institucionales del Estado. La lucha debe ser radical, de raíz, permanente, no sólo por la administración pública sino también por instituciones legislativas y judiciales cada vez más sólidas, más vigorosas, más perfeccionadas del Estado democrático de Derecho, para prevenirla, perseguirla y sancionarla con efectividad creciente.

El concepto y la estrategia de reestructuración

El programa de reestructuración se organizó en una vertiente humana y una material y tecnológica. La premisa es que los seres humanos, los valores que se conjuntan en ellos, su complementación, cooperación y organización para conseguir y realizar los propósitos comunes consecuentes son quienes hacen, quienes integran las instituciones y la Procuraduría, en particular. Secundaria, pero necesariamente, los seres humanos que hacen las instituciones requieren de recursos materiales y tecnológicos para cumplir con los valores y fines institucionales.

El 24 de agosto de 1998 y el 21 de junio de 1999 se publicó la normatividad interna para enmarcar las estrategias de reestructuración de los servicios de la Procuraduría y desarrollar y actualizar los principios constitucionales que rigen la función y el servicio públicos de honradez, legalidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad institucional, eficiencia y eficacia. Por decreto publicado el 22 de octubre de 1999 el C. Presidente de la República, a propuesta del C. Jefe de Gobierno, expidió la normatividad correspondiente a nivel de Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría con base en la cual ha desarrollado su estrategia de reestructuración institucional integral de conformidad con los siguientes derroteros:

Servicio público de carrera.

La profesionalización y responsabilización del Ministerio Público y de sus auxiliares es su cimiento. Partió, en agosto de 1998, de la dignificación de las condiciones de remuneración profesional a los niveles más elevados de la República para el personal de carrera, junto con el programa correspondiente de regularización.

Se sustituyeron el favoritismo y la discrecionalidad en la admisión, promoción y estímulos, por el mérito fundado en la preparación universitaria general, en el entrenamiento profesional específico, en concursos de oposición estrictamente imparciales, calificados anónimamente y por jurados tripartitos de jueces, agentes del Ministerio Público, abogados postulantes y académicos de

excelencia y en los índices disponibles de productividad y probidad profesional.

El desarrollo del servicio público de carrera se instituyó en el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría. Además del programa de regularización, ha expedido 11 convocatorias públicas y ha administrado los concursos consecuentes para cubrir 2,092 plazas de nuevo ingreso de agentes de Policía Judicial, peritos y oficiales secretarios; así como 15 convocatorias y concursos internos de oposición para regularizar y promover, por mérito, a niveles de supervisión, a 909 servidores públicos de carrera. En conjunto con los cursos de capacitación regular, tanto internos como los que se prestan a otras instituciones federales y locales, para septiembre pasado se habían impartido 729 cursos a un total de 39,481 asistentes, correspondientes a 2 millones 479 mil 095 horas hombre de capacitación.

Responsabilización del servidor público

Con base en el nuevo reglamento y la normatividad interna, se estableció la responsabilidad personal y de unidad de trabajo de los servidores públicos por la diligenciación debida de las averiguaciones previas y se desaparecieron tramos, plazas y turnos burocráticos que atrofiaban el desempeño institucional. La responsabilización profesional, acompañada con la racionalización de las cargas de trabajo, la desconcentración y la instalación y equipamiento que se refiere adelante, cimentaron el aumento en la

eficiencia persecutoria de 139%, a pesar de una reducción base del presupuesto en términos reales del 19% en 1998.

Las unidades de investigación, de procesos y de revisión se instituyeron como células básicas para organizar el trabajo y responsabilizar por la atención debida del Ministerio Público y sus auxiliares, Policía Judicial y servicios periciales.

Las unidades se estructuraron en agencias del Ministerio Público, estableciéndose la responsabilidad integral por su desempeño en un puesto reservado para agentes del Ministerio Público, supervisores de carrera por oposición. A su vez, las agencias se estructuraron en fiscalías cuyos titulares responden por las agencias bajo su supervisión. Todas las instancias quedaron, así, operativamente responsabilizadas por la diligenciación debida de las averiguaciones previas correspondientes, lo que llevó a la racionalización de la carga de trabajo, al abatimiento del rezago, a la desconcentración de los servicios y a la programación y presupuestación por carga de trabajo.

La base de la responsabilización desconcentrada está indisolublemente vinculada al principio de competencia territorial para investigar y perseguir debidamente la criminalidad que afecta a la población en sus colonias y delegaciones.

Hay que resaltar que el Distrito Federal es la única entidad federativa que carece de partidas judiciales. Es decir los juzgados

penales y los agentes de la Procuraduría adscritos a ella, no tienen una jurisdicción territorial específica. Su jurisdicción es difusa para conocer de los delitos que se cometen en todo el territorio de la Ciudad, lo que imposibilita la integración de la responsabilidad y responsabilización de su investigación con la de su procesamiento debido.

La responsabilización territorial debida sólo puede establecerla esta H. Asamblea Legislativa con el ordenamiento y jurisdicción territorial de las partidas judiciales.

Racionalización y presupuestación por carga de trabajo y abatimiento del rezago.

Es imposible la responsabilidad debida del servidor público cuando se le imponen cargas de trabajo desequilibradas, irracionalmente altas o bajas. Consecuentemente, se establecieron principios normativos para asignar y desahogar las cargas de trabajo.

Se estableció la averiguación previa en trámite, iniciada por las demandas de justicia de la población, como base de la carga de trabajo. Consecuentemente, se ajustaron los patrones de presupuestación para vincular la asignación de recursos a agencias y fiscalías con sus cargas de trabajo que son función de la incidencia territorial y naturaleza de los delitos, a través de la Dirección General de Estadística y Política Criminal, que es el órgano institucional de planeación.

Para desahogar a las unidades de investigación de cargas irracionales de trabajo provenientes de las averiguaciones previas rezagadas en su determinación con más de seis meses de iniciadas, en agosto de 1999, se creó transitoriamente una fiscalía de abatimiento de rezago, y se establecieron unidades correspondientes en las áreas donde éste era más significativo. Al 30 de septiembre pasado ya se había abatido en 58.6%, 66,967 averiguaciones previas, el rezago de 114,278 existentes al 5 de diciembre de 1997.

A pesar del singular crecimiento de los mandatos judiciales, por el aumento de 70% en las consignaciones, la responsabilización por su cumplimiento, permitió no sólo equilibrar, sino abatir en 37.2%, 24,994 mandatos por cumplir, el rezago de 67,187 al 5 de diciembre de 1997.

Desconcentración de los servicios.

La responsabilización y presupuestación por carga de trabajo, condujo a la desconcentración territorial de los recursos y los servicios, toda vez que las diligenciaciones desconcentradas de las averiguaciones previas, es donde se plantean las demandas de justicia de la población, se estableció como principio general.

Consecuentemente, se revirtió radicalmente la centralización que atrofiaba el funcionamiento de la institución. Actualmente, el 70%

del personal ministerial, el 77% del policial y el 52% del pericial está desconcentrado. Se han venido ampliando y adecuando correspondientemente los espacios para los servicios desconcentrados.

Informatización y telecomunicación.

La informatización y su vinculación esencial con las telecomunicaciones, es piedra angular para desarrollar la capacidad de la Procuraduría de cumplir con sus atribuciones en una sociedad que está evolucionando vertiginosamente por su informatización y telecomunicación.

En 1997, la institución se encontraba bajo los efectos de un grave tropiezo estructural, técnico y financiero, para cumplir con los objetivos del Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000, aprobado por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1996.

Se habían afectado 52.7 millones de dólares a la adquisición de equipos y sistemas que resultaban contraproducentes para conseguir los objetivos programados. A partir de las acciones legales debidas para proteger y resarcir el patrimonio público de la institución, se revisaron con los proveedores las condiciones financieras y técnicas para conseguir los objetivos deseados. También se plantearon a las autoridades federales los requerimientos infraestructurales para asegurar la ampliación de

los permisos y las disponibilidades de la Procuraduría en el espacio radioeléctrico nacional reservado para seguridad pública.

En virtud de los convenios consecuentes con los proveedores, éstos entregaron a la Procuraduría la tecnología y los equipos de punta al precio más bajo en el mercado, la devolución del pago por el *software* informático, y compensaron precios de adquisición y repararon daños financieros por \$25.4 millones de dólares adicionales a los montos originalmente contratados.

Con base en lo anterior, actualmente la Procuraduría cuenta:

- con 38 pares de frecuencias en la banda de 800 mhz, mientras que en 1997 contaba con 28 pares que estrangulaban el desarrollo tecnológico requerido;
- con 26 enlaces de microondas, mientras que en 1997 contaba con 3;
- con 5,124 equipos de radiocomunicación, de los cuales 4,524 son de tecnología de punta, mientras que en 1997 contaba con 2,514;
- con 7,670 computadoras, de las cuales 5,828 son nuevas y de la última tecnología, mientras que en diciembre de 1997 contaba con 1,842 computadoras útiles;

- con 2,043 impresoras, de las cuales 1,074 son de tecnología de punta, mientras que en 1997 contaba con 969 impresoras útiles;
- con 131 servidores, de los cuales 120 son de tecnología de punta, mientras que en 1997, sólo había 11 servidores útiles;
- con 6,193 nodos de red de datos, mientras que en 1997 contaba con 1,350 y con 82 inmuebles integrados en red, mientras que en 1997 contaba con 48.

Adicionalmente, se renovaron los 58 conmutadores telefónicos, de los cuales ya no había garantías y refacciones de mantenimiento y 50% tenían más de 10 años de antigüedad.

Las plataformas y el sistema informático, que probó ser inútil, su implantación, administración y capacitación se había contratado por un monto de 16.2 millones de dólares, quedando los contratistas con los derechos de propiedad intelectual sobre el mismo. En su lugar, la Procuraduría adquirió plataformas más amplias y diseñó su propio sistema de acuerdo con sus requerimientos y especificaciones de sus usuarios, organizando la capacitación y administración, a un costo del 15.2% del pago original al contratista. El ahorro, de 13.7 millones de dólares, se destinó, en última instancia, a adecuar la remuneración de los servidores públicos de carrera. Está en trámite el título de propiedad intelectual.

En julio pasado, después de los pilotos respectivos con los usuarios, se inició su implantación. A la fecha, se han capturado 56,664 averiguaciones previas, sin afectar que la Procuraduría aumentara en 139% su eficiencia.

La tecnología de punta es fundamental para que la Procuraduría mantenga su nivel de excelencia nacional en la investigación científica que realizan sus técnicos y laboratorios de servicios periciales. Consecuentemente, se ha enriquecido con 26 estaciones remotas de identificación dactilar informatizada (AFIS), con un sistema de identificación balística informatizado (IBIS), con sistemas o laboratorios de análisis de voz, de imágenes digitalizadas, de identificación y certificación documental de pruebas de investigación, 3 laboratorios móviles de química y criminalística y 5 polígrafos.

Dignificación de instalaciones y equipamiento.

La dignificación en las condiciones de trabajo, en sus instalaciones y equipamiento, es un complemento indispensable para la atención debida a las demandas de justicia de la población. En 1997, tres de los edificios fundamentales de la Procuraduría, con 65,718 m² de construcción, se alquilaban, y dos no reunían los requisitos de seguridad indispensable. En su lugar, actualmente la Procuraduría dispone de dos edificios adicionales, todos propios, con 89,123 m² de construcción, por los que pagó 179.6 millones de pesos, básicamente a otras instituciones públicas.

Con base en un sistema modular homogéneo de requerimientos y especificaciones de mobiliario y la optimización del espacio, a partir de las células básicas del Ministerio Público que permitió economías de escala y abatir costos de mobiliario, se renovó y se cubrieron las deficiencias aumentando los activos en 215%. El número de patrullas y vehículos de Policía Judicial se renovó y aumentó en 79%, de 1,467 a 2,568. Además se adquirió el primer helicóptero de la institución para las revisiones y seguimientos aéreos.

X X X

El cumplimiento de las obligaciones de la Procuraduría en el marco del Estado democrático de Derecho requiere de un esfuerzo permanente, constante, para mejorar y enriquecer su organización y operación institucional. Ciertamente, los requerimientos de regeneración institucional son mucho más profundos y, conceptual y técnicamente mucho más complejos, que los patrones de reformas superficiales y contraproducentes que tanto han dañado a las instituciones.

Hay que dejar atrás las premisas simplistas de un mal llamado “proceso legal” fundado en el principio colonial de acatamiento formal pero de incumplimiento real de la ley; de que la realidad se transforma meramente por decreto del soberano, sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial. El desarrollo institucional debe caminar hacia el entendimiento y la práctica de la ley como un concepto

vital de la convivencia, para llevar el Derecho a la raíz misma de la vida en sociedad, de las relaciones entre particulares, de los ciudadanos con las instituciones públicas y de éstas entre sí.

El proceso de reajuste institucional para la vigencia efectiva de la ley también requiere una profunda consideración histórica sobre el establecimiento y desarrollo de las instituciones, así como un cuidadoso y detallado análisis, no sólo de sus deficiencias, sino también de sus méritos. Las instituciones que sostienen el Estado se crearon y desarrollaron con la vida, la reflexión, el rigor, el trabajo, la responsabilidad, la entrega, de millones de mexicanos, evidentemente no sólo de esta generación. Es un error tan fundamental presumir que todo en la integración institucional del Estado nacional mexicano es inservible, como presumir que la lucha histórica del pueblo de México por construirlo no ha tenido sentido.

Lo fundamental en estos momentos en que es imperativo consolidar el Estado democrático de Derecho, es la conciencia cívica y patriótica del proceso de gobierno para ajustar y fortalecer el marco institucional que asegure efectivamente a los mexicanos vivir y prosperar en el respeto a los derechos inherentes a su dignidad y respetando los derechos a la dignidad de los demás.