

## **PROBLEMAS EN TORNO A LA INVESTIGACIÓN PENAL DE DELITOS DE CIERTA COMPLEJIDAD EN MÉXICO: EL CASO DE LA AGENCIA ESPECIALIZADA EN HOMICIDIOS EN EL DISTRITO FEDERAL**

Ana Laura Magaloni

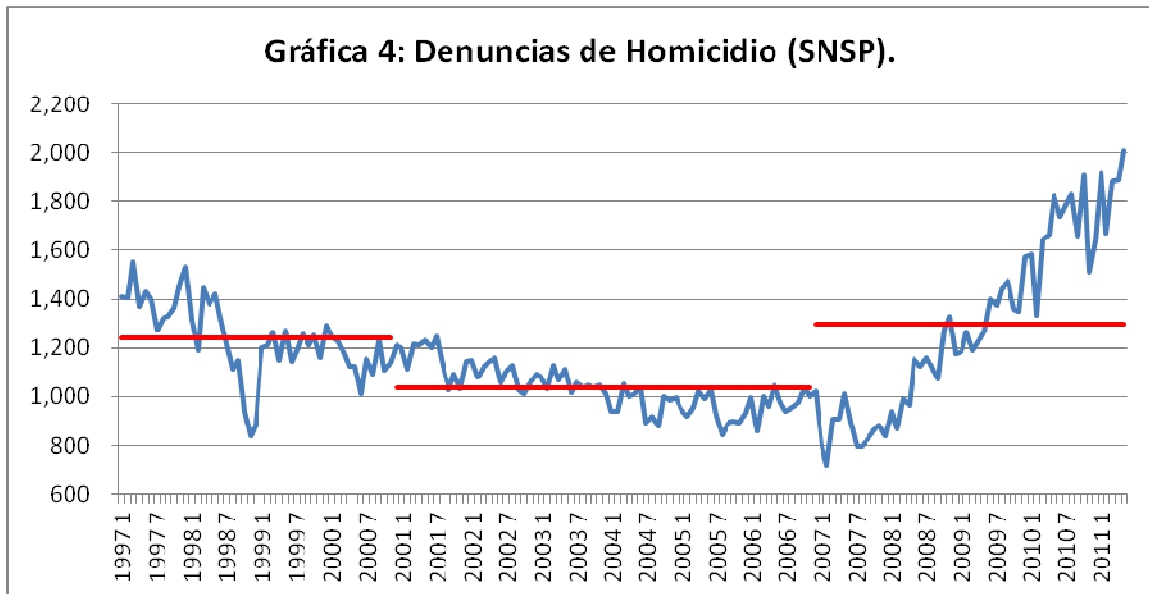
### **1.- Introducción**

Este documento busca dar respuestas a la pauta que se envió para la reunión de trabajo sobre investigación penal de delitos de cierta complejidad que organizan el CEJA y DeJuSticia. Se divide en tres secciones. Las primeras dos buscan contextualizar el problema en el caso de México, tanto en la relevancia que tiene en la agenda pública el problema de la baja capacidad de las procuradurías para investigar delitos complejos, como algunos de los problemas estructurales del sistema de persecución criminal mexicano que inhiben el desarrollo de estas capacidades. La última sección está dedicada propiamente a dar respuestas a las preguntas de la pauta. Para ello, decidí centrarme en la investigación penal de homicidios en la capital del país. Es un ejemplo útil pues la forma en la que en México se ha intentado elevar la capacidad investigativa del MP es a través de la creación de agencias especializadas por delito. Una de las primeras agencias de este tipo fue la de homicidios en el DF. Las agencias especializadas permiten atender dos tipos de problemas que tienen las agencias ordinarias: la masificación y la falta de capital humano. Estos dos problemas no existen tratándose de las agencias especializadas. Sin embargo, prevalecen muchos otros problemas que inhiben o dificultan la investigación penal de delitos complejos. En este sentido, el estudio de la agencia especializada en homicidios en el DF es una forma de aproximación al problema objeto de la reunión.

### **2.- El contexto mexicano.**

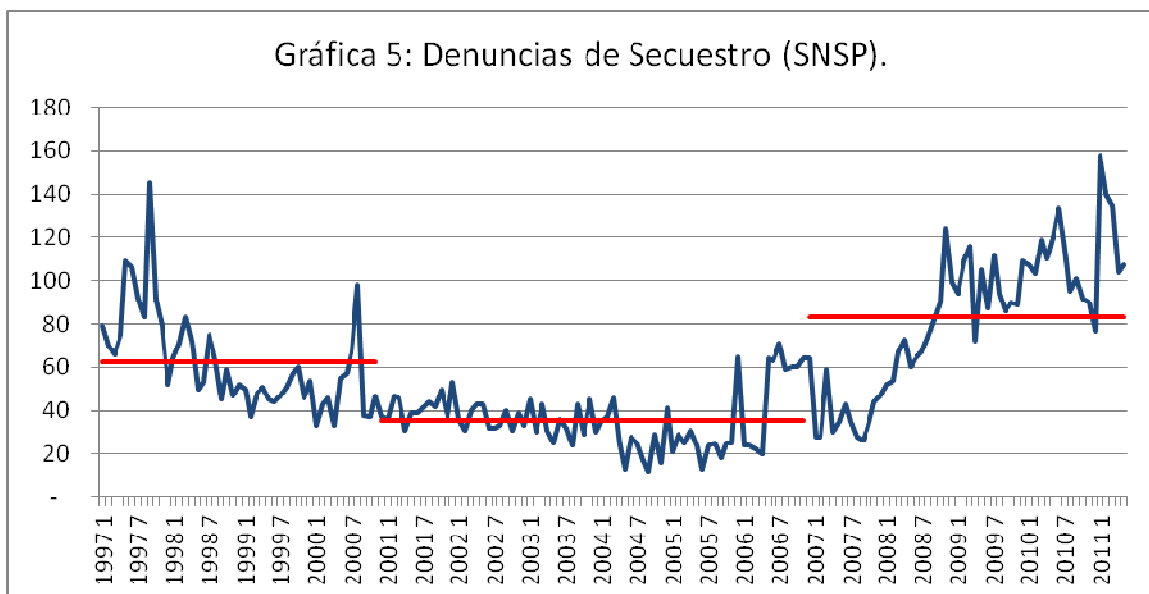
México se encuentra inmerso en una de las crisis de seguridad más severas de su historia moderna. El sexenio de Felipe Calderón ha estado marcado por la “guerra” contra el narcotráfico: el Ejército, la Marina y la Policía Federal han desplegado todo su poder coactivo en las calles de muchas ciudades del país. Es una estrategia centrada en la coacción. Se piensa es que la amenaza del poder coactivo del Estado terminará por replegar a los delincuentes.

Los datos indican que está sucediendo todo lo contrario. Desde 2008 se puede observar una tendencia a la alza muy significativa de delitos violentos. El centro de estudios México Evalúa elaboró un estudio titulado *Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves* en donde, entre otras cosas, se presenta un análisis comparativo de los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón en torno a la incidencia delictiva de alto impacto. Las siguientes gráficas de dicho estudio muestran este fenómeno:



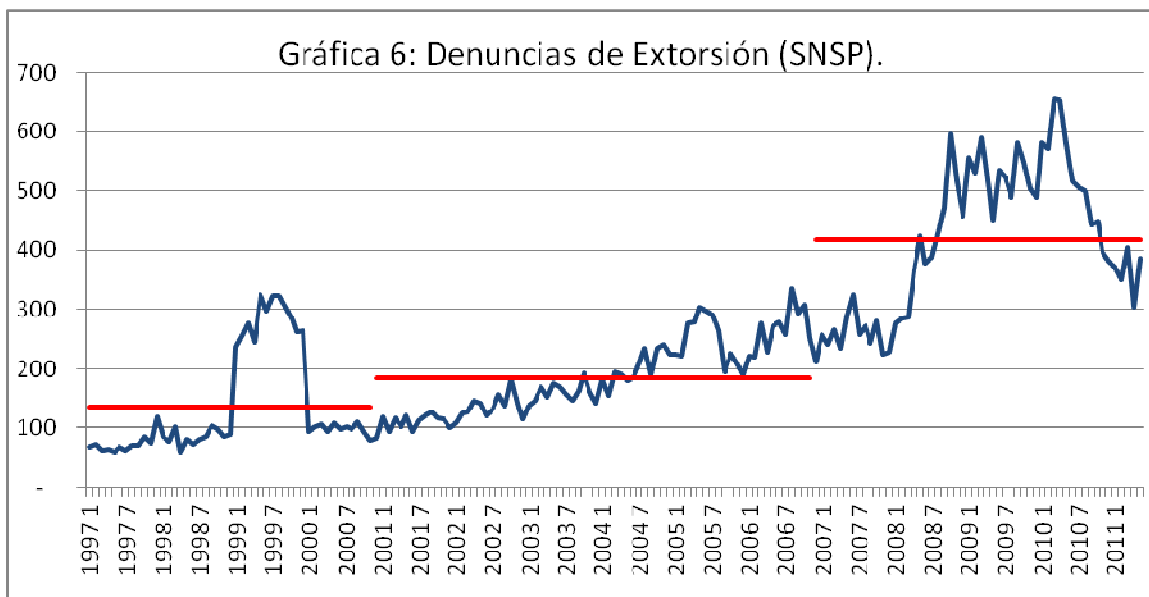
Fuente: México Evalúa, Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves

Como se puede apreciar en la gráfica, el promedio semestral de homicidios redujo del sexenio de Zedillo (1997 – 2000) al de Fox (2000 a 2006). En el sexenio de Calderón (2006 a la fecha) vuelve a subir la tasa de homicidios y a partir de 2008 el incremento es muy acelerado. Según datos del INEGI, México pasó de una tasa de 9 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2006, a una tasa de 25 en 2010.



Fuente: México Evalúa, Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves

En el caso de las denuncias por secuestro, se puede observar una tendencia a la baja del sexenio de Zedillo al de Fox. Sin embargo, esta tendencia nuevamente se revierte en el sexenio de Caderón. A partir de 2008, las denuncias de secuestros registran una tendencia a la alza. Según México Evalúa, “el promedio mensual de denuncias de secuestro disminuyó entre los sexenios de Zedillo y Fox, al pasar de 62.2 denuncias a 35.7 respectivamente. En lo que va del sexenio del Presidente Calderón este promedio aumentó a 82.9. Lo que significa que durante este sexenio el promedio mensual de secuestros creció 132.6 por ciento”.<sup>1</sup>



Fuente: México Evalúa, Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves

El caso de las denuncias por extorsión, muestran un comportamiento muy distinto a los dos casos anteriores. En este caso, el delito ha tenido una clara tendencia ascendente, desde enero de 1997 hasta mayo del 2011. El promedio mensual de denuncias de extorsión ascendió de 136 con Zedillo, a 185 con Fox y a 418 con Calderón.

La capacidad de los ministerios públicos para atender y procesar esta avalancha de actividad criminal ha sido muy baja. Un estudio reciente que aún no es público, elaborado por Guillermo Zepeda con el apoyo de México Evalúa, estima que, en 2010, 80% de los homicidios quedarán impunes en el país. En el centro del debate público se encuentra la necesidad de incrementar la capacidad de persecución criminal. La investigación y enjuiciamiento de delitos complejos es uno de los temas más importantes de la agenda de seguridad pública en México.

En este contexto se inserta el proceso de implementación de la reforma procesal penal. En junio de 2008, fue aprobada una reforma constitucional para que México siga los pasos de otros países

<sup>1</sup> México Evalúa, Índice de Víctimas visibles e invisible de delitos graves, Agosto, 2011, pág. 7

de la región y adopte un sistema penal de corte acusatorio, que se rija por los principios de publicidad, oralidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Sin embargo, al mismo tiempo, la reforma constitucional del 2008 establece un régimen de excepción para los delitos de delincuencia organizada. En estos casos, por disposición constitucional, los detenidos pueden estar arraigados hasta 80 días y los acusados tienen que permanecer en prisión preventiva y estar en centros especiales de reclusión lejos del lugar donde vive su familia y abogados. Además, la Constitución introduce importantes excepciones al principio de contradicción en materia probatoria.

Estas dos caras de la reforma procesal penal son reflejo de la tensión que existe en México entre justicia y arbitrariedad. De alguna forma prevalece la idea de que, en un contexto de alta criminalidad, se requiere tolerar altas dosis de arbitrariedad por parte de policías y fiscales. Apostar a terminar con los “subsídios” con los que opera el MP parece irracional en términos políticos. Hoy los fiscales pueden violar sistemáticamente los derechos de debido proceso del acusado, construir acusaciones mal hechas y, de todas formas, tener altas probabilidades de ganar el juicio. Según datos del INEGI, el promedio nacional de sentencias condenatorias es 87%. El problema que no se ve es que gracias a estos “subsídios” las cárceles están pobladas por personas que cometieron delitos menores, mientras que la policía recibe una cuota mensual para no detener a una banda de secuestradores. La arbitrariedad y la ineficacia, en el caso de la procuración de justicia mexicana, van de la mano.

Esta tensión entre justicia y arbitrariedad ha hecho que la reforma procesal penal esté acéfala en términos de liderazgos políticos. El Presidente Calderón ha sido resistente a liderar el proceso de implementación y, aunque algunas entidades federativas han empezado sus procesos de reforma, éstos son procesos frágiles y de poca profundidad. Así, antes de poder comenzar a discutir los “cómos” de la reforma procesal penal en México, se necesitan acuerdos políticos básicos que no se han dado y que, en el contexto actual, parece difícil alcanzar.

### **3.- Los desafíos para la investigación de delitos complejos**

La investigación de delitos complejos en México enfrenta el desafío de transformar un viejo sistema de persecución criminal que no fue diseñado para ello. El sistema de procuración e impartición de justicia mexicano fue diseñado para servir a un régimen autoritario. La función principal de las procuradurías no fue la de la persecución criminal propiamente, sino la de ser el aparato coactivo del régimen político. Fueron las procuradurías, y no las fuerzas armadas, la principal amenaza creíble de castigo para los detractores del régimen. Ello exigía de instituciones – policías, fiscales y jueces – altamente manipulables en términos políticos y con una fuerte disciplina interna.

Es posible imaginar que en los años del autoritarismo los casos penales se resolvían en tres fases: 1) la policía judicial, adscrita a la procuraduría, obtenía información para armar la acusación intimidando y coaccionando a testigos y presuntos responsables. Es decir, modelo de investigación criminal era absolutamente dependiente de la existencia de un presunto responsable detenido para integrar la consignación. 2) El trabajo del fiscal era darle “forma legal” a la ilegalidad, a través de integrar un expediente (averiguación previa) al que se le anexaban un conjunto de diligencias innecesarias e irrelevantes pero que servían para simular que se había investigado legalmente el delito y 3) el juez era un simple ratificador de la acusación del MP, no ejercía ningún tipo de control a la arbitrariedad ni tampoco a la calidad de la evidencia.

Este modelo funcionó en un contexto de baja incidencia delictiva y de enorme centralización del poder. Cuando se rompen estas dos características, las procuradurías pierden toda capacidad de resolver delitos complejos y se centran en asuntos menores de detenidos en flagrancias. Según la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, en 2005, en el DF, 47% de los internos estaban sentenciados por robo simple sin violencia y 43% de éstos habían robado menos de 30 dólares.

La demanda social por seguridad ha hecho que se busquen distintas soluciones para elevar la capacidad de las procuradurías en la investigación de delitos de alto impacto. El modelo más común en esta dirección ha sido generar agencias especializadas por delito: agencias de secuestros, agencias de homicidios, agencias de robo de coches, etcétera. Este modelo es una forma de lidiar con el problema de masificación y de baja calidad de recursos humanos que tienen las agencias ordinarias. En 2007, el CIDE y el CEJA llevaron a cabo una investigación de campo en la agencia especializada en homicidios del DF. A continuación se analizarán los hallazgos relevantes en el contexto de la pauta que se elaboró para el proyecto que estamos discutiendo. He insertado información adicional que complementa la información solicitada.

#### **4.- Agencia especializada en homicidios del DF.**

##### **4.1 Marco normativo de la investigación penal.**

La persecución criminal en la ciudad de México continúa siendo la de un sistema inquisitivo escrito. Me parece ocioso, por tanto, ahondar en la descripción de un marco normativo que, por sus propias características, no estuvo diseñado para que los ministerios públicos pudiesen llevar a cabo investigaciones profesionales. En todo caso, la investigación criminal, si se puede llamar así, es un proceso burocrático y formalizado para integrar un expediente, y no para construir una tesis del caso y proponer un punto de vista al juez para valorar la evidencia.

## **4.2 Evaluaciones sobre desempeño de la investigación penal**

En los últimos años se puede observar un importante esfuerzo por parte de organizaciones civiles y de la academia por sistematizar y analizar la información estadística relativa a la incidencia delictiva. Algunos de estos estudios analizan la eficacia del Estado para perseguir delitos a través del número de asuntos consignados. Los estudios más importantes los ha generado CIDAC, México Evalúa, CIDE, ICESI, UNAM, INSIDE, MSI. Sin embargo, no hay estudios que analicen los procesos investigativos, las prácticas y rutinas al interior del MP ni la calidad de las investigaciones.

CIDE y CEJA elaboraron un primer diagnóstico sobre métodos de trabajo al interior de las agencias del MP. Hicieron trabajo de campo en el DF y en el Estado de México. Una parte de dicho estudio se centró en la agencia especializada en homicidios en el DF, cuyos hallazgos me han permitido responder a algunas de las preguntas de la pauta.

## **4.3 Proceso de investigación en la agencia especializada en homicidios en el DF**

La Agencia Especializada en Homicidios del DF nació en 1993, con el entonces procurador capitalino Diego Valadez. Para ello se entrenó a un grupo selecto de fiscales en lo que nunca antes habían aprendido: métodos de investigación penal profesionales aplicados al ámbito de los homicidios. Fue el propio gobierno norteamericano, a través del *Federal Bureau of Investigation* (FBI), quien llevó a cabo dicha capacitación. Asimismo, se modificó la forma de organización interna que caracteriza a las agencias del MP prototípicas. En vez de las mesas de trámite o unidades de investigación en donde la responsabilidad de construir la acusación no es de nadie en concreto, se establecieron equipos de trabajo con responsabilidades específicas. Dichos equipos estaban integrados por un fiscal, dos oficiales secretarios, dos peritos en criminalística y cuatro policías judiciales.

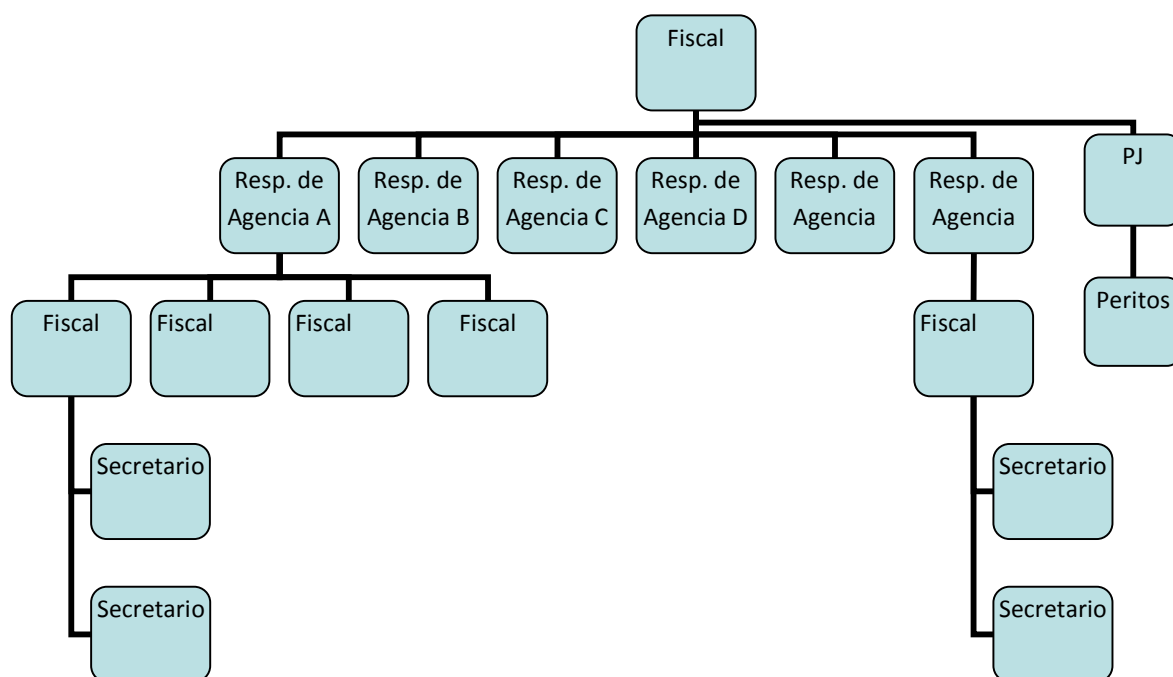
El nuevo modelo era prometedor, pues permitió que, por primera vez, los fiscales se concibieran a sí mismos como investigadores y no meros tramitadores de diligencias. También ordenó adecuadamente los incentivos entre policías judiciales y fiscales, pues daba a este último la autoridad para conducir la investigación. Finalmente, el hecho de que el fiscal tuviese a su mando a dos peritos en criminalística agilizó el proceso de generación de pruebas clave para resolver casos de homicidios. No contamos con información para evaluar hasta qué punto el método de integración de la averiguación previa, el cual no fue modificado, entorpeció los procesos de investigación. Sin embargo, lo cierto es que esta reforma nunca se consolidó. Al poco tiempo de haber iniciado la puesta en marcha de la agencia especializada en homicidios, Valadez fue nombrado Procurador General de la República y su sustituto volvió a instaurar las viejas dinámicas de trabajo de mesas de trámite en esta agencia.

Lo que hoy observamos en la Agencia Especializada en Homicidios es bastante atípico. Por un lado, existen recursos humanos capacitados, bien remunerados y con vocación por lo que hacen, en un centro de trabajo ordenado, con condiciones materiales y de infraestructura adecuadas y, por el otro, también existen un conjunto de problemas de gestión y organización interna, propios del viejo modelo de persecución criminal autoritaria, que socaban cualquier posibilidad de éxito.

#### **4.3.1 Estructura**

La agencia se encarga de la investigación de todos los homicidios intencionales cometidos en el Distrito Federal. Está conformada de la siguiente forma. A la cabeza existe un Fiscal quien es el encargado de coordinar el trabajo y la investigación de toda la fiscalía. Debajo del Fiscal se encuentran seis agencias del Ministerio Público (MP), cada una de estas agencias cuenta con un Responsable, quien supervisa e interviene en las investigaciones de homicidios. Cada una de las agencias del MP cuenta con cuatro unidades de investigación. La unidad de investigación está compuesta por un fiscal y dos oficiales secretarios. La única excepción es “el turno” en el cual sólo hay una unidad de investigación (con un fiscal y dos oficiales secretarios). Se debe subrayar la importancia de esta agencia del MP dentro de la Fiscalía de Homicidios. El “turno” consigna casos en donde existe flagrancia y hay una persona detenida o cuando el asunto “está caliente”. Asimismo, lleva los casos relevantes o que se deben priorizar por órdenes del Fiscal. Finalmente, el horario de trabajo de las Agencias de la Fiscalía es de 9:00 a 17:00 horas. La única excepción a esta regla es la Agencia “de turno” en la cual se laboran 24 horas y se descansan 48.

Ahora bien, la Fiscalía cuenta con órganos auxiliares que son necesarios para la investigación de cualquier delito. Dichos órganos son la Policía Judicial (PJ) y la Coordinación de Servicios Periciales. El diagrama que se presenta a continuación puede ayudar a crear una visualización de la estructura que tiene la Fiscalía de Homicidios.



#### 4.3.2 Metodologías y rutinas de selección y manejo de casos

##### a) Asignar responsables.

Con el fin de tener cargas equitativas de trabajo, las agencias de la Fiscalía tienen una división basada en la incidencia delictiva de las distintas delegaciones que existen en el Distrito Federal. Existen 16 delegaciones que son demarcaciones territoriales. Pareciera ser, en principio, un criterio territorial, sin embargo, dicho criterio se supedita al nivel de incidencia delictiva de las diferentes zonas. Y es este último criterio decisivo el que predomina.<sup>2</sup> Es el Responsable de cada agencia el que distribuye en forma equitativa las averiguaciones previas que le llegan. Sin embargo, el Fiscal general cuenta con la facultad de designar un caso urgente discrecionalmente a alguna agencia de investigación o a la agencia de turno. Esta última es la que lleva los casos de mayor visibilidad mediática y los que hay detenidos en flagrancia.

De acuerdo a la información del trabajo de campo, cada Responsable de Agencia tiene a su cargo 120 averiguaciones previas. Cada fiscal a su cargo maneja entre 25 y 30 expedientes a la vez y,

<sup>2</sup> Agencia A: Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Cuajimalpa

Agencia B: Tláhuac, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Venustiano Carranza

Agencia C: Iztapalapa, Iztacalco

Agencia D: Tlalpan, Milpa Alta, Xochimilco, Cuauhtémoc, Coyoacán

Agencia E: Mujeres y homosexuales. En 2008, 97 homicidios fueron cometidos contra mujeres (dato proporcionado por el Responsable de Agencia).

Agencia F: Turno.



finalmente, cada secretario se ocupa de alrededor de 15 casos a la vez. Si los números son correctos, la Fiscalía de Homicidios tiene una carga regular de 600 averiguaciones previas.

### **b) Elección y priorización de casos**

Los Responsables de Agencia coincidieron en señalar que no existe un buen manejo de casos. Todos extrañan el modelo con el que nació la agencia en 1993, según el cual cada fiscal manejaba cinco casos a la vez, y sólo cuando se terminaba con esos casos se les asignaba alguno nuevo. Además, existían determinados criterios de priorización: primero, casos que contaban con un probable responsable identificado; segundo, casos de alto impacto que eran los homicidios de mujeres, homosexuales y bebés y, tercero, casos de delincuencia organizada. Todos se lamentan de que el cambio de procurador provocó que se perdieran los criterios de elección y priorización.

Lo que prevalece son los criterios subjetivos de priorización. Los responsables de agencia reconocen que los casos en donde existe falta de evidencia o indicios o que parecen de imposible resolución, son relegados en el trabajo del día a día.

En el DF sólo hay dos formas de terminar un asunto: se archiva o se consigna. En el caso de la fiscalía de homicidios, archivar un asunto es complicado. Primero, el fiscal al que se le asignó el caso hace su propuesta de archivo al Responsable de Agencia. Segundo, el Responsable tiene que autorizarlo. Tercero, el Fiscal general quien tiene que aprobarlo. Cuarto, la petición de archivo se envía a la Coordinación de Agentes Auxiliares del MP del Procurador, quienes tienen que acceder al archivo, para que se lleve a cabo. Sólo cuando se agota el proceso descrito, con la aprobación de todos los actores involucrados, un expediente es susceptible de archivar.<sup>3</sup>

Ello explica por qué se mantienen “vivas” tantas averiguaciones previas. Los Responsables de Agencia saben que muchas de éstas no van a prosperar pero continúan siendo parte de su carga de trabajo nominal. La experiencia les indica que deben administrar la carga de trabajo en forma estratégica y que deben dedicar más esfuerzos y recursos a los casos que tienen mayores probabilidades de ser resueltos. El problema de este tipo de gestión es que no es institucionalizada y sino que depende de los criterios subjetivos de cada Responsable de Agencia.

---

<sup>3</sup> Cabe hacer mención de la existencia de dos tipos de archivo: temporal y definitivo. El temporal como su nombre lo indica es por un tiempo determinado, mientras que el definitivo se da únicamente cuando ya no hay delito que perseguir (*i.e.* no ejercicio de la acción penal). De acuerdo con los Responsables de Agencia, en caso de que se acepte el archivo de un expediente, siempre es temporal, pues de esa forma tienen la capacidad de investigar después del periodo designado para que esté archivado el expediente. En sus propias palabras: “Las Averiguaciones Previas no se archivan hasta que no haya más que hacer”. En términos prácticos sólo se envían a archivar cuando se decide un “No ejercicio de la acción penal”. Un expediente dura en el archivo de 25 a 30 años. Y después de este tiempo se manda al archivo general.

### 4.3.3 Metodologías en el flujo de información

La metodología de trabajo de la agencia especializada en homicidios es la prototípica de un sistema inquisitivo y escrito. La investigación es un proceso burocrático y lleno de formalidades. Su objetivo central es la construcción de un expediente. Para ello, el trabajo del fiscal es integrar un conjunto de diligencias a la averiguación previa. Todos los casos de un mismo tipo penal deben tener un catálogo mínimo de diligencias, sin importar la utilidad probatoria de las mismas. Ahora bien, en la agencia especializada en homicidios existe una mezcla de procesos de investigación, aunados a esta práctica de acumulación de información propio del catálogo mínimo de diligencias. Los responsables de agencia sí formulan hipótesis del caso y líneas de investigación, pero, como veremos, a la vez se enfrentan a un proceso burocrático y formalizado para recabar la información necesaria. El caso de la agencia de homicidios del DF es un buen ejemplo de los límites que tiene la investigación formalizada para dar resultados tratándose de delitos complejos.

#### a) La denuncia y las primeras diligencias.

El primer problema de gestión de la agencia especializada tiene que ver con el procedimiento que se sigue para levantar la denuncia y recabar la evidencia de la escena del crimen. Ambas tareas las lleva a cabo la agencia ordinaria. Se estima que, dadas las largas distancias y el tráfico que caracteriza a la Ciudad de México, es mejor que sea la agencia más cercana al lugar de los hechos, y no la agencia especializada, la que se haga cargo de las primeras diligencias. El protocolo señala que la agencia ordinaria debe dar aviso a la especializada en homicidios, para que ésta también se traslade al lugar de los hechos. Sin embargo, ello no sucede en la práctica. La falta de coordinación entre ambas agencias es total. Los seis Responsables de Agencia coincidieron en destacar que las agencias ordinarias casi nunca les dan aviso, lo que significa que muy pocas veces pueden acudir a la escena del crimen recién sucedidos los hechos.

El problema de esta falta de coordinación entre los dos tipos de agencia, según destacan los entrevistados, es que el personal de la agencia ordinaria no tiene incentivos para llevar a cabo correctamente las primeras diligencias, ya que ese trabajo no forma parte de la medición de su desempeño. Al personal ministerial de la agencia ordinaria se le mide por el número de consignaciones con detenido. A ello se le suma que tampoco ha sido capacitados para ello. La combinación de ambos factores es muy poco afortunada. “Operamos – señala un Responsable de Agencia – con escenas del crimen contaminadas y descuidadas”.

¿Cuáles son las consideraciones para que se descuide la calidad de las primeras diligencias? Según destacan los entrevistados, una política al interior de la Procuraduría capitalina ha sido la de priorizar la rapidez con las que se llevan a cabo esas diligencias sobre la calidad y exhaustividad de las mismas. A las autoridades capitalinas les interesa, sobre todo, levantar el cadáver rápidamente y reestablecer el orden lo antes posible en el lugar de los hechos. Es más, existe un acuerdo

interno (A/006/03) que determina que, una vez que se tiene conocimiento de un homicidio, no se debe tardar más de cuatro horas la entrega del cuerpo a los familiares.

Un segundo problema entre la agencia especializada y las ordinarias es que, según señalan los responsables de homicidios, las agencias ordinarias nos les envían inmediatamente la averiguación previa. Por lo general, tardan de tres días a una semana en llegar los expedientes. Sin embargo, según comentaron los entrevistados, pueden pasar hasta tres meses. Ello denota un nivel de descuido en la gestión gravísimo.

### **b) Integración de la averiguación previa**

Al llegar la averiguación previa a la Fiscalía, se asigna al responsable. Éste, lo primero que se hace es llenar una bitácora. En ella se anota el contenido básico de la averiguación previa (denuncia, llamados a periciales, a Policía Judicial, dictámenes e informes de la Policía Judicial). Enseguida, se realizan los oficios para que se realicen los dictámenes periciales pertinentes,<sup>4</sup> para que se cite a testigos y para que la policía judicial lleve a cabo algunas diligencias propias de la investigación.

Este proceso es bastante tortuoso. Según los entrevistados, no existe un servicio de mensajería para entregar los oficios respectivos. Por tanto, ello pasa a ser tarea de la policía judicial. A falta de patrullas suficientes, los policías se juntan en grupos de 4 o 5 y pasan todo el día cruzando de un extremo a otro la ciudad entregando oficios y citatorios a testigos. La historia no termina ahí. Cuando llegan las respuestas de esos oficios, no existe una oficina que se encargue de su recepción y control, lo que hace que se traspapelen y tarden en llegar al fiscal que los solicitó.

Los fiscales de la agencia de homicidios, a diferencia de los de las agencias ordinarias, conciben que su trabajo es sustantivo y no administrativo. Si bien también existe un catálogo mínimo de diligencias que todo caso de homicidio de debe tener (autopsia, criminalística de campo, balística, informe de policía, etcétera), los responsables de agencia señalan que su trabajo principal es desarrollar, a partir de las diligencias “de cajón”, líneas de investigación y ordenar las diligencias respectivas. Sin embargo, les queda claro que la dinámica de integración de la averiguación previa – de oficios que van y vienen con lentitud y burocratismo – entorpece de forma importante este proceso.

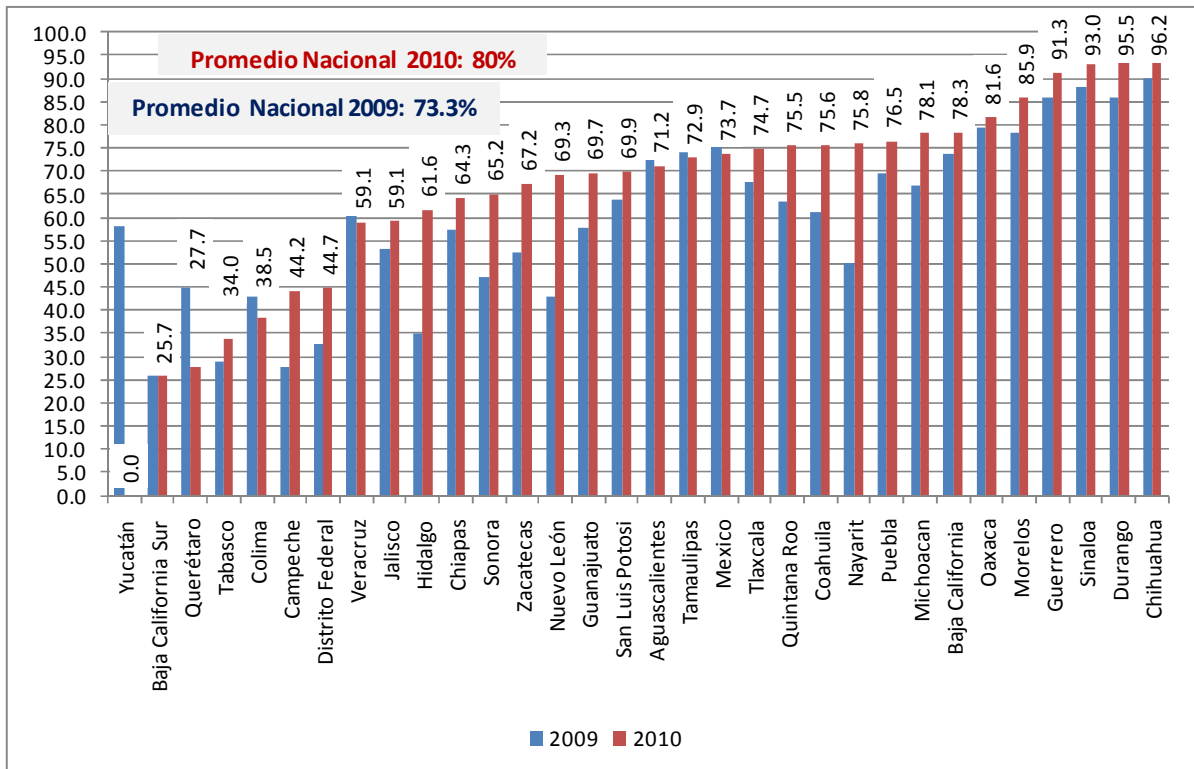
Así, queda claro que mientras el método para ejecutar la investigación y recolectar datos e información no cambie, las probabilidades de tener más éxito en la solución de casos son mínimas. Con ello coincide un Responsable de Agencia quien señaló: “De la carga actual de trabajo se

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el fiscal, los peritos más empleados por homicidios son: a) médico, b) fotografía, c) criminalista, d) retrato hablado y e) dactiloscopia.

consigna entre el 40% o 50% de las averiguaciones previas. Se podría consignar un 30% más si se resuelven los problemas para investigar que enfrenta la agencia”.

El estudio de Guillermo Zepeda sobre impunidad en homicidios antes mencionado muestra que, comparativamente, el DF tiene mayor éxito en la persecución de homicidios que la mayoría de las entidades federativas. La siguiente tabla, tomada de dicho estudio, muestra la tasa de impunidad en homicidios intencionales en 2009 y 2010 en todo el país.



Fuente: México Evalúa, “Impunidad en Homicidios”, con datos del INEGI y del SNSP

¿Cómo evaluar esta información? Parecería que el DF, a pesar de todos los problemas antes descritos, tiene mayor capacidad que la mayoría de las entidades federativas para investigar homicidios. Mientras que el promedio nacional de impunidad de homicidios en 2010 fue 80%, en el DF fue 44.7%. No obstante, mi experiencia de campo me indica que la calidad de esas investigaciones aún deja mucho que desear. ¿Cómo evaluar la solidez de la acusación en un sistema en donde los jueces ejercen muy poco control sobre la actividad del MP? ¿Cuántas de esas condenas no serían posibles si hubiese juicios más competitivos y con jueces con mayor capacidad para desempeñar su rol? En el caso de México, por como funcionan los equilibrios entre jueces, fiscales y defensores, es muy delicado centrar en análisis del desempeño de las procuradurías exclusivamente en indicadores cuantitativos.

### **c) Policía judicial**

La relación de los fiscales con la Policía Judicial es conflictiva. Los fiscales se quejan de que los policías les esconden información y que no necesariamente los intereses de la policía están alineados con los de la institución. La corrupción y la extorsión con testigos y probables responsables sucede con frecuencia. Ello es una herencia del modelo de persecución criminal autoritario. Sin duda, en México continúa siendo una asignatura pendiente equilibrar la relación entre fiscales y policías.

#### **4.3.4 Factores que dificultan la realización de actividades de investigación.**

La agencia especializada en homicidios del DF enfrenta dos tipos de problemas clave para llevar a cabo investigaciones exitosas: 1) problemas de gestión y organización y 2) el método de trabajo de integración de averiguaciones previas.

Por lo que respecta a los primeros, según el trabajo de campo los más relevantes son los siguientes:

1. Falta de coordinación entre la agencia especializada y las agencias ordinarias.
2. Contaminación de la escena del crimen y ausencia de protocolos, por parte de los funcionarios de las agencias ordinaria, para recolectar correctamente la evidencia de la escena del crimen.
3. No poder acudir a la escena del crimen en el momento en el que se reporta el homicidio, sino en una segunda ocasión.
4. La celeridad con que tienen que entregar el cadáver a los familiares.
5. La falta de una organización interna de gestión eficiente para recolectar información y evidencia.
6. La falta de control del MP sobre la Policía Judicial.

Con respecto a la metodología de trabajo, queda claro que el proceso burocrático y formalista propio de la integración de la averiguación previa inhibe la posibilidad de desarrollar investigaciones criminales profesionales. Dicho método de trabajo no permite que el fiscal construya una tesis del caso que explique al juez, al acusado, a las víctimas y a los ciudadanos qué paso y por qué el acusado debe ser responsable penalmente. Mientras que ello forme parte de la cultura institucional, la persecución penal seguirá siendo mediocre e ineficaz.

#### **4.4 Datos generales sobre investigación penal**

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) generan información relativa a los procesos penales que contempla, entre otras variables,

consignaciones por tipo de delito en cada entidad federativa de 1997 a la fecha, autos de formal prisión, sentidos de la sentencia, entre otras variables. También existe información sobre incidencia delictiva y tipo de denuncias.

Por otra parte, organizaciones civiles e instituciones académicas han generado encuestas que miden niveles de confianza en las instituciones penales (ICESI, CIDE), violaciones al debido proceso durante la fase de investigación (CIDE) y perfil socioeconómico de los sentenciados (CIDE).

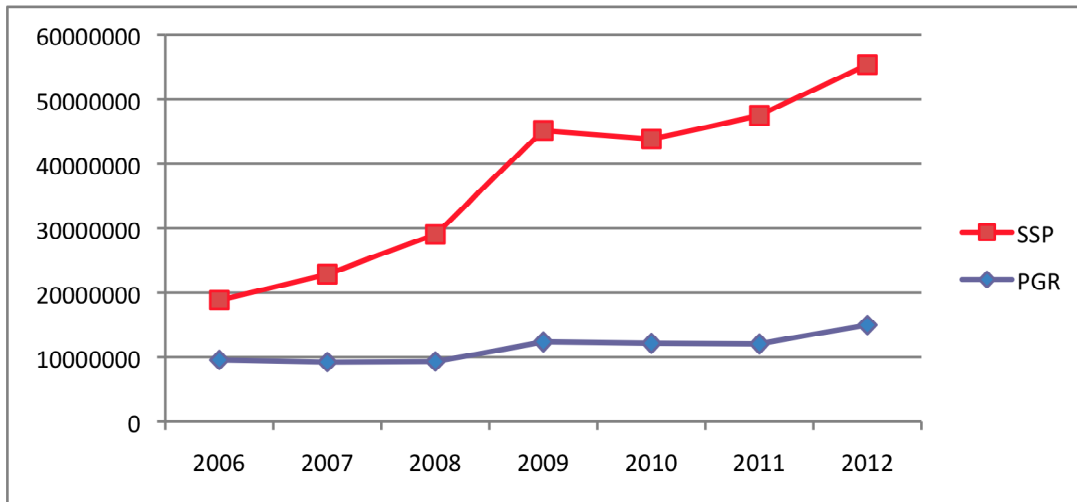
#### **4.5 Recursos con que cuenta la investigación penal**

Los recursos presupuestales asignados a las procuradurías del país son muy variados. Por ejemplo, en el 2011, la Procuraduría del DF contó con un presupuesto de 346, 058 miles de dólares y la Procuraduría del Estado de México, en ese mismo año, contó con un presupuesto de 172,794 miles de dólares. Es decir, en el DF se destinó el doble de recursos presupuestales comparativamente con el Estado de México a la persecución criminal. Sin embargo, el Estado de México tiene una incidencia delictiva que duplica la del DF, dado el tamaño de dicha entidad. Este mismo fenómeno se replica en todo el país. Los recursos destinados a las procuradurías varían mucho de una entidad federativa a otra. También varían considerablemente las condiciones materiales y de infraestructura de dichas instituciones

Sin embargo, más allá de los recursos asignados, lo cierto es que en México se tiende a gastar mal el dinero público. Las procuradurías, como casi todas las instituciones del país, cuentan con una burocracia mucho más grande de la que existe en el resto de los países de la región y que es este excesivo aparato burocrático lo que inhibe el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Los recursos públicos se gastan en el pago de la nómina y no en tecnología o en infraestructura.

Durante el sexenio de Calderón se ha incrementado enormemente el gasto en seguridad pública. No obstante, el gasto en la Procuraduría General de la República (PGR) se ha mantenido prácticamente estable. La apuesta del Presidente Calderón, como mencionamos, ha sido el fortalecimiento de la policía, la persecución penal y enjuiciamiento no ha formado parte de dicha estrategia. La siguiente gráfica muestra comparativamente el gasto asignado a la Secretaría de Seguridad Pública y a la PGR

**Gráfico comparativo de presupuestos asignados a la SSP y la PGR  
para los ejercicios fiscales 2006-2012 (miles de pesos).**



Fuente: Presupuestos de Egresos de la Federación 2006 - 2012

Una parte de los recursos presupuestales asignados durante el sexenio de Calderón a la SSP han estado destinados al fortalecimiento de las capacidades de inteligencia e investigación penal. Por ejemplo, en estos años la SSP puso en marcha *Plataforma México*, a efecto de que, por primera vez en el país, existiese un intercambio real de información entre los tres niveles de gobierno y se tuviesen los insumos básicos para el desarrollo de la inteligencia policial.

*Plataforma México* integra las bases de datos relativas a la seguridad pública en todo el país. Está integrada por una red nacional de telecomunicaciones y por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC). Dicho sistema, además de concentrar una gran cantidad de registros contenidos en bases de datos, también fue dotado con diversas aplicaciones y herramientas de análisis que generan inteligencia mediante la elaboración de fichas delictivas. Lo anterior permite, entre otras cosas, identificar a través de cruces de información, el *modus operandi* de los delincuentes, así como conocer y dar seguimiento a sus redes de vínculos y a la estructura de las organizaciones criminales.

También la SSP puso en marcha un laboratorio de investigación científica con tecnología de punta para analizar DNA, huellas dactilares, extraer información de computadores y teléfonos celulares de presuntos responsables, delitos que se llevan a cabo a través del Internet como redes de pornografía infantil y un largo etcétera.

Toda estas cuantiosas inversiones permiten están puestas al servicio de la investigación penal. No obstante, ello no se traduce, necesariamente, en acusaciones sólidas y bien fundamentadas. Mientras que el trabajo del fiscal continúa estando regido por el formalismo y burocratismo de la

averiguación previa, la policía federal cuenta con un arsenal tecnológico para detectar a presuntos responsables. En México el sistema de persecución penal está fracturado: la policía federal y el fiscal “hablan” lenguajes distintos.

Ello denota un problema sin duda interesante: se puede elevar la capacidad de investigación sin que ello vaya aparejado de procesos judiciales que hagan creíble la autoridad del Estado para aplicar la ley a los infractores. En mi opinión, lo que ha sucedido en México, durante el sexenio de Calderón, ha sido una réplica del modelo autoritario de persecución criminal. La policía continúa siendo la pieza clave del sistema, ahora con mayores instrumentos tecnológicos, y el poder del fiscal y la autoridad del juez siguen siendo extraordinariamente débiles.

#### **4.6 Buenas prácticas en las estrategias de investigación**

Un ámbito en donde la capacidad investigativa se ha elevado considerablemente durante los últimos años ha sido el secuestro. En 2008, todos los gobernadores suscribieron un acuerdo para generar unidades especializadas en secuestro dentro de las procuradurías estatales. El modelo de dichas agencias se generó a partir del que implementó el gobierno federal en la SSP. Si bien valdría la pena evaluar el modelo que se ha implementado, todo parece indicar que las autoridades han logrado sistematizar un “know how” de cómo investigar este delito. Los componentes del modelo son: a) creación de una policía especializada en secuestro, b) capacitación y profesionalización de los fiscales y policías que trabajan en la unidad, c) certificación de los recursos humanos, d) instauración del servicio civil de carrera, e) creación de programas de atención a víctimas f) protocolos de actuación, g) inversión en tecnología para analizar voces, rastrear llamadas telefónicas y llevar a cabo inteligencia policial.

Según un estudio del ICESI, la tasa de consignación a nivel nacional de secuestros ha ido aumentado de forma significativa. La siguiente tabla muestra esos datos tomados del referido estudio.

| Periodo     | Porcentaje consignaciones |
|-------------|---------------------------|
| 2007 – 2008 | 9%                        |
| 2008 - 2009 | 33%                       |
| 2009 - 2010 | 55%                       |

Fuente: Delitos de Alto Impacto en México, ICESI



Si bien la tasa de consignaciones aún es suficiente como para destacar a México como un país exitoso en la investigación de secuestro, lo que llama la atención es la forma en que esta tasa se ha ido incrementando. Es posible que la estrategia de establecer agencias especializadas y de desarrollar metodologías de investigación específicas para atender un delito en concreto sea un camino a seguir para elevar la capacidad de investigación de los fiscales y la policía.