



Propuesta de  
**Tecnología Digital en la  
Procuración de Justicia**

Octubre de 2002



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

## Tecnología Digital en la Procuración de Justicia

### Deficiente procuración de justicia

La percepción de los ciudadanos acerca de la procuración de justicia en México es, en términos generales, sumamente negativa: a la inmensa mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas.

La primera encuesta nacional sobre inseguridad pública, llevada a cabo por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con una muestra de 35,001 cuestionarios aplicados en todas las entidades federativas del país --más de 1,100 en cada una-- y cuyo periodo de referencia fue el año 2001, reveló que 66% de las víctimas de conductas delictivas no reportó el ilícito a autoridad alguna, y de quienes sí lo hicieron sólo el 64% acudió ante el Ministerio Público, única autoridad competente para la persecución de los delitos.

De las razones por las cuales no se dio noticia del delito, 50% adujo que era pérdida de tiempo o que los trámites resultaban largos y difíciles, y 10% señaló que tenía desconfianza en las autoridades.

En el Distrito Federal y en los estados de México, Guerrero y Morelos, más del 70% de los ofendidos se abstuvieron de denunciar el delito.

De quienes denunciaron el delito ante el Ministerio Público, 45% señaló que su denuncia no tuvo resultado alguno, y sólo el 11% dijo que se había consignado al presunto delincuente.

Esa percepción negativa corresponde lamentablemente, en gran medida, a la realidad. La pesadilla se inicia con la llegada a la agencia investigadora, donde los denunciantes, que atraviesan por la difícil situación anímica provocada por el delito, no sólo no reciben una atención rápida y cordial sino que ni siquiera son tratados con las más elementales expresiones de cortesía. La espera para ser atendidos por el servidor público encargado de recibir la denuncia puede prolongarse varias horas. La atención, muchas veces malhumorada, con frecuencia



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

va precedida de la petición, explícita o insinuada, de una dádiva económica. En otras ocasiones, para librarse de trabajo, se intenta disuadir al inminente denunciante de presentar denuncia, para lo cual llega a recurrirse a la intimidación: se le advierte que si su declaración es falsa estaría incurriendo en delito o que los presuntos delincuentes denunciados podrían tomar represalias. Después de ese primer trámite, la integración de las indagatorias en los casos en que no hay detenido se caracteriza por la tardanza y la negligencia.

Como apunta Guillermo Zepeda(1): “En sus campañas de difusión, las procuradurías y las dependencias encargadas de la seguridad pública se quejan de que no hay suficiente valor civil para dar noticia de los delitos que se cometen. Después de escuchar testimonios, conocer la evidencia empírica o haber acudido alguna vez a denunciar un delito, queda hecha una invitación a eludir a toda costa presentarse o formar parte de un procedimiento penal”. Añade que en la práctica se ha invertido el principio de persecución pública en los procedimientos penales para dar lugar a su “privatización”, pues, ante la pasividad de la autoridad, el avance de la indagatoria depende en gran medida del rencor, el interés personal o la paciencia del sujeto pasivo del delito: desde los procuradores hasta los más modestos servidores públicos del órgano de la acusación, los funcionarios encargados de la persecución de los delitos están convencidos, no obstante la retórica que denomina al Ministerio Público la representación social, de que el único interesado en el trámite de la averiguación previa es la víctima. Al respecto, entre estos servidores públicos se ha vuelto recurrente la frase “al que le urge, le urge”.

Los agentes del Ministerio Público suelen proceder con amplia discrecionalidad al tramitar las averiguaciones previas, lo que se ve fomentado por la falta de controles eficientes por parte de sus superiores jerárquicos. Sin desconocer que la carga de trabajo puede resultar excesiva para los agentes del Ministerio Público por insuficiencia de personal respecto del alud de expedientes, sin duda la ausencia de una adecuada supervisión sobre las actuaciones ministeriales facilita que éstas se vean afectadas por la desidia, el desinterés, la carencia de profesionalismo y las prácticas corruptas, todo lo cual influye decisivamente en que el trámite de las averiguaciones previas se realice con graves deficiencias técnicas y/o con lentitud exasperante. En cuanto a la dilación, no es raro que entre una y otra diligencias transcurran varios meses, y que la integración de una indagatoria se dilate años, sin que el grado de dificultad justifique la demora. Más del 27% de las averiguaciones previas son archivadas con las “reservas de ley”



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

(expresión utilizada en los asuntos paralizados por falta de elementos probatorios que permitan que se avance en el trámite de los expedientes). Muy pocas llegan a reactivarse: sólo alrededor del 2% de las “reservadas”. Otro 27% se deja prescribir. Así las cosas, para que su indagatoria no muera de inanición procedimental, la víctima necesita estar dotada o armarse de una paciencia similar a la del santo Job.

Ahora bien, la regla no es que esa dilación se traduzca en una indagatoria integrada con calidad probatoria y jurídica.

Un ejemplo particularmente interesante de actuación viciada de un agente del Ministerio Público es el asunto objeto de la Recomendación 2/99 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pues en él confluyen los diversos vicios aquí señalados. En esa resolución se demuestra la escandalosa corrupción en que incurría un agente ministerial adscrito a la Delegación Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quien frecuentemente cometía en el ejercicio de su cargo conductas dolosas contrarias a la procuración de justicia al dilatar o no integrar debidamente las averiguaciones previas que le eran asignadas, por lo cual recibía recompensas. El servidor público aludido llegó al extremo, en su afán de favorecer indebidamente a los indiciados, de mentir al señalar que habían prescrito ciertas acciones penales. La Recomendación demuestra fehacientemente anomalías en la actuación del funcionario en seis indagatorias. Lo más inquietante es que se habían iniciado contra él un procedimiento administrativo dos años antes y una averiguación previa hacía siete sin que ni uno ni otra progresaran. Es decir, el servidor público, al tramitar averiguaciones previas que le eran asignadas, dilataba y entorpecía la procuración de justicia con absoluta impunidad y sin que nada lograra removerlo de su cargo. Este caso es sólo uno de tantos en que los denunciados están inermes ante la tardanza excesiva y los vicios en los trámites de las indagatorias. Se cita aquí porque, con excepciones honrosas, es prototípico del proceder de los servidores públicos encargados de la persecución de los delitos.

Asimismo, es baja la eficacia de los agentes judiciales en el cumplimiento de órdenes de aprehensión: sólo logran cumplir una de cada cuatro. Para ejemplificar esta ineficacia también es de citarse una recomendación, la 1/96, de la ya aludida Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En ese documento se presenta una crónica de lo sucedido con 26 órdenes de aprehensión incumplidas. En todos los casos, el incumplimiento obedeció a negligencia, mala fe y/o corrupción de los agentes de la policía judicial. En algunos, la incuria o la



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

corruptela era especialmente reprobable porque se trataba de delitos tan graves como la violación y el homicidio, y/o porque los inculpados eran policías preventivos o judiciales, algunos de los cuales seguían en su cargo policial sin que se hiciera nada por detenerlos.

Del total de delitos denunciados, sólo en el 6 % de los casos los probables responsables son puestos a disposición de los jueces. Respecto del homicidio, cuya persecución reviste especial interés porque es el delito más grave y el de mayor impacto social, el promedio nacional de consignados es de 18.8%.

Desde luego, no todas las averiguaciones previas han de culminar en consignaciones pues no siempre las denuncias relatan hechos delictivos ni siempre son veraces. Para medir la efectividad de la actuación del Ministerio Público deben considerarse, además de la cantidad de presuntos responsables consignados ante la autoridad judicial, las resoluciones de incompetencia y las determinaciones de no ejercicio de la acción penal (porque no hay delito que perseguir o por perdón del ofendido en los delitos perseguibles por querrela). En cambio, las consignaciones sin detenido no pueden catalogarse como asuntos resueltos satisfactoriamente porque en tales supuestos el Ministerio Público aún no realiza plenamente su cometido, ya que está pendiente el cumplimiento de las órdenes de aprehensión. Pues bien, con este criterio la proporción de indagatorias debidamente resueltas en el país es de 17%. “Estos indicadores son de gran relevancia pues muestran que el corazón de la impunidad, como un grave problema social que alienta el crimen y desanima a los ciudadanos, se encuentra en la averiguación previa”, concluye Guillermo Zepeda(2).

### **Impunidad e inseguridad pública**

Quienes denuncian los delitos esperan que se les atienda con interés y profesionalismo, que el autor del delito sea castigado en un plazo razonablemente breve y que se repare el daño sufrido; en una palabra, esperan justicia, y saben que tienen derecho a ella.

El prestigiado criminólogo Rafael Ruiz Harrell explica que la inseguridad tiene dos fuentes que se complementan entre sí. Una es la sensación que nace al enfrentarnos a un peligro imprevisible. Es suscitada por el crimen. La otra es la indefensión, o



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

sea, el saber que sólo se cuenta con las propias fuerzas porque no hay nadie más dispuesto a protegernos o auxiliarnos. Esta segunda fuente casi siempre resulta de la incompetencia, el desgano y la corrupción de los organismos públicos constituidos para prestar ese servicio. Así, desde una perspectiva ciudadana, el problema de la inseguridad se descompone en dos vertientes básicas: una encuentra origen en el rápido crecimiento de la delincuencia y en la circunstancia de que cada vez está afectando a más amplios sectores, y la otra descansa en el hecho de que sólo una mínima proporción de las demandas de justicia encuentra respuesta adecuada. En consecuencia, se ha generalizado entre los ciudadanos la sensación de encontrarse indefensos ante el crimen<sup>(3)</sup>.

La sanción penal justa y efectivamente impuesta reduce la criminalidad porque, por una parte, disuade a los delincuentes potenciales al mostrarles que los delitos realmente se castigan (prevención general), y, por otra, aísla en la prisión a los delincuentes condenados evitando así que reincidan (prevención especial). De tal modo, cumple una doble función preventiva. Desde luego, para que en verdad la cumpla se requiere que se aplique en una proporción significativa de casos. Si sólo excepcionalmente se aplica, su pretendida función preventiva se desdibuja. El Marqués de Beccaria lo advirtió hace más de 200 años: “La certeza de un castigo, aunque moderado, hará siempre una mayor impresión que el temor de otro más terrible unido a la esperanza de la impunidad”<sup>(4)</sup>. Hay que añadir finalmente que el efecto preventivo también ha menester una pronta aplicación de la pena. El transcurso de un largo tiempo sin que el delito sea castigado, además de que produce en la sociedad la sensación de que ha quedado impune, permite que su autor cometa nuevos delitos en tanto no se le castigue. Así, una averiguación previa no integrada debidamente es similar por sus efectos a una indagatoria que se dilata ad infinitum.

¿Qué hacer? Son muchas las medidas que deben aplicarse en el ámbito de la procuración de justicia para que ésta deje de ser una zona de desastre, pero sería erróneo pensar que o se aplican todas o no se aplica ninguna. El criterio de todo o nada muchas veces ha servido de coartada, consciente o inconscientemente, para no hacer nada. Es preciso ir avanzando, y empezar ya. Entre los pasos que han de darse, hay uno cuyos efectos benéficos se manifestarían y se percibirían de inmediato. Las tecnologías digitales están transformando el mundo. Debemos aprovechar su potencial para, reinventando el método de trabajo en las averiguaciones previas, transformar positivamente la procuración de justicia. Lo está haciendo, con buenos resultados, el estado de Aguascalientes, cuya



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Procuraduría General de Justicia ha venido modificando desde hace tres años la imagen de ineficiencia y corrupción que de ella tenían los ciudadanos.

### **Sistema digital**

La informática ofrece posibilidades que en el ámbito de la procuración de justicia van mucho más allá de la simple sustitución de las máquinas de escribir: puede emplearse para tomar decisiones, mejorar la productividad y reestructurar las áreas que lo requieran. ¿Cómo se logra esto?(5).

1. Las actas de denuncias se configuran electrónicamente. Si el denunciante no lleva un documento que le permita identificarse, se le toma una fotografía con cámara digital que se integra al expediente electrónico. La cámara también se utiliza para comunicarse con otras agencias y con los juzgados por videoconferencia. Los documentos están preelaborados. La fundamentación jurídica se facilita por el acceso en línea a códigos, leyes, decretos, acuerdos y circulares. Se logra así un gran ahorro de tiempo y la calidad de trabajo mejora. Redactada el acta, se imprime en original que incluye un código de barras que impide la adulteración del expediente y permite su localización con facilidad. Al denunciante se le asigna un número de identificación personal (NIP) que le permite ir conociendo los trámites de la indagatoria sin necesidad de hablar con el agente del Ministerio Público y ni siquiera de acudir a la agencia investigadora. La consulta se hace por internet. La Procuraduría cuenta, para ello, con un módulo conectado a la red. Esto no sólo proporciona comodidad al denunciante, lo que no es para nada desdeñable, sino que cierra muchas posibilidades a la corrupción porque impide a los servidores públicos solicitar dinero por cumplir con su deber, obstruye la manipulación indebida de la indagatoria, garantiza un seguimiento riguroso de las acciones ministeriales y evita el extravío de documentos.

2. Otro módulo controla los accesos a los expedientes electrónicos que no son generalizados sino que dependen de la jerarquía y la responsabilidad de cada funcionario, y un módulo más verifica las acciones de trabajo y el desahogo de los procedimientos de la averiguación previa, así como la actuación de los funcionarios responsables. La búsqueda de los oficios de solicitud de investigaciones, diligencias varias y peritajes se realiza con facilidad. Se sabe con precisión qué funcionario está a cargo de cada indagatoria y, dentro de ésta, de



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

cada trámite, y en qué grado de cumplimiento se encuentra la tarea que le fue encomendada.

3. Para las averiguaciones en reserva se cuenta con un mecanismo de alarma que informa cuál es el motivo de la suspensión de los trámites. Con el tradicional archivo de papel era sumamente complicado, a veces casi imposible, establecer un método de alerta y búsqueda rápida. Con el sistema digital se puede monitorear eficazmente el motivo por el que una averiguación fue enviada a reserva, y de esta manera se erige un serio obstáculo a la práctica de que un expediente se archive mediante un soborno(6).

4. El módulo de sistema de órdenes de aprehensión informa a qué agentes se asignaron las órdenes de detener a inculpados y qué acciones han llevado a cabo para lograrlo, con lo que también se levanta un impedimento a la corruptela por la cual el presunto responsable sobornaba a los agentes policíacos para que no lo aprehendieran(7).

5. Una más de las ventajas de la digitalización es la simplicidad para la indagación de datos y el cruce de información. Suele suceder que el denunciante no conozca el nombre del sujeto activo del delito, pero en cambio sepa su apodo o ciertas señas de identidad tales como un tatuaje, la estatura aproximada, el color, etcétera. El sistema realiza una búsqueda a partir del elemento o los detalles proporcionados, ya que cuenta con una base de datos en la que se clasifica a los individuos con antecedentes penales. Hay un censo de las bandas y pandillas con los nombres de sus integrantes, por lo que en ciertos delitos las investigaciones no parten de cero. Se cuenta también con los números de placas de los automóviles registrados en la entidad, de tal suerte que cuando se denuncia a quien resulte responsable por un choque o un atropellamiento se ahorra mucho tiempo al prescindirse de las peticiones de informes a las autoridades de tránsito. Por otra parte, el registro completo de los automóviles de la entidad permite perseguir con mayor eficiencia el robo de vehículos.

6. Desde luego, se puede llegar más lejos en todas las entidades del país. Además de un padrón vehicular confiable, sería de gran utilidad la instalación de códigos de barras en los vehículos que no sólo ayudarían a identificarlos sino también a rastrearlos cuando sean robados. Los códigos pueden instalarse en los cristales (como se hace con el holograma de la verificación). Lectores automáticos, colocados por ejemplo en postes, y lectores portátiles, utilizados por la policía por



instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

ejemplo en zonas fronterizas, detectarían los vehículos robados. Desde luego, son imprescindibles un registro nacional de vehículos y un registro nacional de vehículos robados al que tengan acceso las autoridades encargadas de perseguir el robo de automotores<sup>(8)</sup>.

7. Volvamos a la integración de las averiguaciones previas siguiendo el modelo de Aguascalientes. El procurador dispone de un módulo ejecutivo al que también acceden los subprocuradores y directores generales. Este módulo registra los tipos de denuncias presentadas y el estado en que se encuentran los expedientes. Se conoce así con exactitud cuántas averiguaciones tiene cada agente del Ministerio Público, cuál es la situación de cada una, el motivo de las demoras que puedan presentarse en el desahogo de pruebas, y la productividad y la calidad del trabajo de los agentes. Así, por una parte se supervisa el trabajo sin mayores dificultades, y por otra se facilita otorgar ascensos y estímulos estrictamente por méritos profesionales.

8. Se puede lograr una ventaja más, no de menor importancia. Sabemos que el inculpado y su defensor tienen derecho a consultar la averiguación previa. Pues bien, se les debe permitir la consulta pero vedándoles el acceso al domicilio y los números telefónicos del denunciante y los testigos inculpativos, con lo que se reducirían las posibilidades de intimidación a aquél y a éstos por parte del inculpado, los presuntos coautores y los presuntos cómplices.

### **Un instrumento probado**

No hay recetas mágicas para corregir vicios arraigados durante décadas en nuestro sistema de procuración de justicia; pero sí existen instrumentos de sorprendente y probada eficacia. Es necesario buscar en otros países fórmulas y mecanismos que permitan avanzar; pero no por extender la mirada a lontananza debemos dejar de advertir lo que tenemos más cerca. El sistema de procuración de justicia digital, puesto ya en práctica con éxito por lo menos en un estado de la República, puede instaurarse en todo el país provechosamente.

Notas



## instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

(1) Sitiados en el país de la impunidad: la procuración de justicia penal en el ámbito local mexicano, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, inédito, México, 2002, de donde asimismo se toman las cifras aquí utilizadas respecto de la situación y el destino de las averiguaciones previas.

(2) Obra citada.

(3) "Justicia y seguridad pública en el Distrito Federal", en Gaceta, publicación e la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, agosto del 2001.

(4) Tratado de los delitos y de las penas, Milán, 1774.

(5) En la exposición que se realizará a continuación se seguirá sustancialmente el artículo "Justicia digital en Aguascalientes" de Mariano Garza-Cantú Chávez, publicado en Política digital, México, agosto-septiembre de 2002, y las explicaciones recibidas in situ por el licenciado Roberto Macías, Procurador General de Justicia de esa entidad, y algunos de sus más cercanos colaboradores.

(6) En Aguascalientes se ha abatido en los últimos tres años el rezago anteriormente acumulado. No es casual que, de acuerdo con la encuesta de la Fundación Rosenblueth, sea la capital de esa entidad la ciudad mexicana donde mayor disposición existe -73%- a denunciar un delito, muy por encima de la que ocupa el segundo sitio en ese rubro -que alcanza el 48%-.

(7) En Aguascalientes se ha cumplido el 70% de las órdenes de aprehensión dejadas pendientes por la anterior administración, y la eficacia en el cumplimiento ha aumentado en 30%.

(8) Esta propuesta ha sido formulada por Mario Crosswell, director de la Oficina de Control de Riesgos Asegurados.