

## LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA: EL TALÓN DE AQUILES DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

### *The Public Prosecutor: The Achilles' heel of the Rule of Law in Mexico*

Azul A. Aguiar Aguilar

#### Resumen

En México ser un delincuente no siempre tiene consecuencias penales porque los ministerios públicos son incapaces de garantizar la investigación efectiva de los delitos. En un amplio porcentaje de casos, la institución se ha mostrado incapaz de resolver delitos como el robo a casa-habitación, el secuestro, las desapariciones o el asesinato. En México se vive en la impunidad y es importante señalar responsables. No hacerlo, nos impide identificar el problema y resolverlo. Hay muchos responsables: *a)* las policías sin profesionalización, cuyo actuar no favorece la investigación efectiva de los delitos; *b)* los ministerios públicos locales y federal sin formación adecuada para el cargo que ocupan; *c)* los legisladores y el ejecutivo que no se proponen una reforma en serio al sistema de justicia; *d)* los partidos políticos que no sancionan con la expulsión a sus miembros por estar vinculados con la delincuencia organizada. En este análisis me centro únicamente en un responsable: los representantes políticos, en particular, los encargados de cambiar las reglas del juego con las que opera el sistema de procuración de justicia: legisladores y ejecutivo. ¿Qué acciones se deben implementar para evitar casos como Ayotzinapa o Tlatlaya? Se debe plantear una reforma a fondo al sistema de procuración de justicia si queremos contar con un ministerio público que fortalezca el Estado de derecho.

#### Abstract

In Mexico, to be a criminal does not always imply to be sanctioned because public prosecutor's offices are incapable of investigating crimes. Most of the times the institution has shown powerless to develop an investigation and solve crimes such as house robbery, kidnapping, forced disappearances or murdering. Impunity in Mexico is high and it is important to point a responsible. Not to do so, prevent us from identifying and solving the problem. Many are responsible of the current situation: *a)* unprofessional police officers, whose behavior do not favor an effective investigation of crimes; *b)* federal and local public prosecutor's offices without members with an adequate professional profile; *c)* representatives that do not want to legislate a serious reform to the justice system; and *d)* political parties that do not ban their members when they have ties with organized crime. In this analysis, I focus on one responsible: political representatives, in particular, those in charge of changing the rules of game of the prosecution services in Mexico: legislators and the Executive. What actions should be implemented to avoid cases such as Ayotzinapa or Tlatlaya? A deep reform to the prosecution services needs to be unfolded if we want to account with a public prosecutors that fosters the rule of law.

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2014  
Fecha de aceptación: 18 de abril de 2015

*Palabras clave:* Estado de derecho, procuración de justicia, independencia, profesionalización, delincuencia.

*Key words:* Rule of law, prosecution services, independence, professionalization, crime.

## CONTEXTO

En la última década México ha visto crecer los niveles de delincuencia común y organizada, así como la impunidad de éstos. Las instituciones de justicia no han logrado responder de manera efectiva a la delincuencia común y aquella derivada del crimen organizado. Por el contrario, hay evidencia de que la debilidad institucional de algunas de ellas ha permitido la cooptación o infiltración del crimen organizado en las instituciones; o bien, que dada la falta de independencia política, los crímenes cometidos por autoridades del Estado (por ejemplo, el ejército) permanezcan en la impunidad hasta que algún medio presenta una investigación periodística que los revela. Estos son los casos de Ayotzinapa y Tlatlaya. Aunque no son los únicos, son paradigmáticos de esta situación. En el primero, por instrucciones al alcalde en Iguala, Guerrero, la policía municipal asesinó a 6 personas, capturó a 43 estudiantes y los entregó a un grupo del crimen organizado, después de que aquellos se manifestaron en un acto público realizado por la esposa del alcalde. Los estudiantes desaparecieron. Después de fuertes presiones sociales a nivel nacional e internacional, las investigaciones federales concluyeron que, con base en *la confesión* de miembros del grupo criminal y restos óseos de uno de los estudiantes desaparecidos, los 43 alumnos de la normal rural Raúl Isidro Burgos habían sido ejecutados e incinerados. Por otro lado, en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, una veintena de personas desarmadas, presuntamente vinculadas con el crimen organizado, fueron ejecutadas extrajudicialmente por el ejército. La primera versión oficial de los hechos —proporcionada por el ejército, la procuraduría estatal y federal— fue que los militares se habían defendido ante un ataque del presunto grupo criminal, y en la defensa habían matado a 22 personas. La versión de dos sobrevivientes revelada a medios de comunicación internacionales fue que el ejército ejecutó al grupo cuando ya se había rendido. Sólo a partir de ese momento se inició una investigación involucrando a miembros del ejército, sin embargo el castigo no ha alcanzado a ningún alto mando, ni tampoco a quiénes encubrieron los hechos.

En este contexto, se hace evidente que el cambio a un sistema más democrático en el ámbito electoral en México no estuvo acompañado de un cambio en las reglas con las que opera el sistema de justicia. A diferencia de otros países latinoamericanos (Colombia y Chile por ejemplo) en los que las reformas a las instituciones del sector justicia (tribunales, ministerios públicos, defensorías públicas, policías y sistema penitenciario) acompañaron el proceso de democratización, en México las reformas no han alcanzado varias de estas instituciones, entre ellas el ministerio público: seguimos operando con una procuración de justicia cuyo diseño institucional y prácticas responden a un gobierno autoritario, de mano dura y persecución. Tanto legisladores como ejecutivo

cómodamente ignoran lo que muchos teóricos de la democracia coinciden en denominar el “pilar fundamental” de un régimen político de corte democrático: el Estado de derecho (O’Donnell 2003; Morlino 2003). ¿Se sostiene la democracia sin Estado de derecho? No si definimos Estado de derecho como las reglas (leyes) que dan certeza al juego democrático, así como las instituciones que garantizan de manera efectiva que nadie esté por encima de ley. En México todavía hacen falta reglas que den certeza al juego democrático (por ejemplo esas que permitan actuar a la procuración de justicia con independencia y profesionalismo), pero sobre todo hace falta que las reglas e instituciones dadas garanticen efectivamente que quien comete un crimen no quede impune, que garanticen que haya responsables penales y alivio para las víctimas.

Este análisis se organiza como sigue. En el siguiente apartado se discuten brevemente algunos conceptos para enmarcar teóricamente la propuesta que se ofrece al final. En el tercer apartado se presentan las reformas relevantes al sistema de justicia, así como sus límites y las ausencias. Las últimas tres secciones se centran en el análisis del problema público que significa tener una procuración de justicia que no investiga efectivamente los delitos: los costos de mantener el *status quo*, los costos de resolver sólo casos emblemáticos y, finalmente, la recomendación de política pública.

#### ESTADO DE DERECHO Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Desde los años de la tercera ola de democratización, el Estado de derecho se ha convertido en un concepto en boga. Pero, ¿cómo entender lo que está dentro del concepto de Estado de derecho? Y sobre todo, ¿cómo se relaciona con la procuración de justicia? José María Maravall señala que el Estado de derecho se circunscribe a “la aplicación, por parte de los tribunales, de leyes promulgadas claras, independientes, generales, estables y públicas”, sin tomar en consideración “derechos fundamentales, democracia o justicia” (Maravall 2003). Definiciones mínimas como ésta se encuentran a la base del concepto de Estado de derecho. Si bien es útil para delimitar el análisis, este tipo de definiciones nos dicen poco sobre otras instituciones del sector justicia (como el ministerio público o las policías).

Otros autores se han dado a la tarea de ampliar las propiedades del concepto, en modo tal que se pueda tener una mejor comprensión del impacto del funcionamiento (o no) del Estado de derecho. Larry Diamond y Leonardo Morlino (2005), pero también Guillermo O’Donnell (2005) han rebautizado su propuesta conceptual como Estado democrático de derecho. Así, de acuerdo con Morlino el Estado democrático de derecho incluye 1) protección de las libertades civiles y los derechos políticos; 2) un moderno sistema de justicia con tribunales independientes; 3) capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y aplicar la ley; 4) lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de agencias estatales; y 5) una policía que respeta los derechos, así como un control civil sobre las fuerzas de seguridad (Morlino 2007). Del mismo modo, la organización *Freedom House* supone que el Estado de derecho comprende a) la existencia de tribunales, ministerios públicos y defensorías competentes,

independientes e imparciales; *b*) la profesionalización de los servidores públicos (jueces, procuradores y policías); *c*) libertad e independencia de tribunales, ministerios públicos y policías frente a actores no estatales como el crimen organizado, grandes poderes comerciales, u otros grupos; *d*) la garantía de un trato igual por parte de las policías a los diversos segmentos sociales de la población; entre otras (Freedom House 2015).

Ir más allá de “la aplicación, por parte de los tribunales, de leyes promulgadas claras, independientes, generales, estables y publicas” y considerar el desempeño de otras instituciones del sector de la justicia, así como cuestiones referentes al diseño institucional del sistema legal, la independencia interna y externa de las instituciones y de las personas que en ellas trabajan, el perfil profesional y las habilidades de los servidores públicos, y el tipo de mecanismos de rendición que existen (si es que los hay), nos da una fotografía más completa de lo que es el Estado de derecho y qué puede afectar su funcionamiento. Así, el Estado de derecho no se circunscribe únicamente a las reglas formales que atañen a los tribunales y su independencia, sino a una amplia gama de instituciones y actores como el ministerio público y los procuradores, los defensores públicos, el sistema penitenciario, las comisiones de derechos humanos, agencias de orden público y los cuerpos policíacos, así como la posible existencia de reglas informales.

Si aceptamos estas premisas, entonces la procuración de justicia afecta el funcionamiento del Estado de derecho, así como la estabilidad de la democracia y sus valores. Un ministerio público que es incapaz de garantizar el igual acceso a la justicia y el derecho a una investigación imparcial rompe la cadena del sistema, dado que el objetivo más importante asignado a la institución encargada de procurar justicia es que un castigo sea aplicado a todo aquel que haya cometido un delito y que el inocente sea eximido de toda culpa. Si la existencia de tribunales efectivos es importante para el buen funcionamiento del Estado de derecho dado que un juez imparcial e independiente decide el castigo que se impondrá por la comisión de un delito, una procuración de justicia efectiva es crucial pues el procurador o agente del ministerio público decide si un delito cumple los requisitos para ser investigado y llevado a juicio.

#### LAS REFORMAS AL SECTOR JUSTICIA

¿Tenemos una procuración de justicia que favorezca el juego democrático? Desde la década de 1990 en América Latina se comenzaron a reformar las distintas instituciones del sector del justicia. En ese sentido, la reforma judicial contempló la creación de cortes constitucionales, otorgar independencia política y presupuestal a instituciones como cortes supremas, el ministerio público y las defensorías públicas de oficio, así como cambiar los sistemas legales de inquisitorio a acusatorio. El objetivo primordial, señalan Vargas y DeShazo era “lograr un equilibrio apropiado con el poder ejecutivo, garantizar la efectiva observancia de derechos humanos y civiles básicos, promover una atmósfera adecuada para el desarrollo económico (especialmente para la inversión extranjera), así como proveer seguridad a los ciudadanos” (Vargas y DeShazo 2006:1). En síntesis la reforma judicial buscó sentar las bases para el juego democrático. Este es el caso de Bra-

sil, en donde desde la Constituyente de 1988 (tres años después de derrotado el régimen autoritario) se otorgó autonomía política y presupuestal a la corte suprema, el ministerio público y las defensorías públicas (Arantes 2002; Sadek y Batista 2003; Mori-Madeira 2014). También es el caso de Chile, que entre 1995 y 2000 transformó completamente su sistema de justicia penal, los tribunales y creó un ministerio público independiente (Riego 2000; Duce y Riego 2002; Blanco y Rojas 2006). México no permaneció ajeno a esta dinámica de reformas (Domingo 2000; Finkel 2004; Inclán y Ruiban 2007), aunque la transformación del sistema de justicia ha sido lenta y segmentada, esto es, la reforma ha tocado más a algunas instituciones (corte suprema y tribunales) que otras (ministerios públicos, defensorías o centros penitenciarios).

Desde años antes de alternancia política en México a nivel federal, se comenzaron a introducir cambios constitucionales importantes en el sistema de justicia para transformar la realidad judicial tanto a nivel federal como estatal. El primero de ellos fue impulsado por el entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y consistió en transformar la configuración institucional del poder judicial federal. Así, se le otorgó independencia política a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): se estipuló que el ejecutivo debía enviar una terna al senado de la república para que eligiera al futuro ministro y se estableció un periodo fijo de duración en el cargo de 15 años. Desde esa reforma, la SCJN tendría facultades específicas de tribunal constitucional, mediante la introducción y ampliación de figuras como Acción de inconstitucionalidad y Controversia constitucional, que permiten a la SCJN actuar como un contrapeso importante frente a los otros dos poderes y los poderes estatales. Del mismo modo, con esta reforma se creó el Consejo de la Judicatura Federal, encargado de transparentar, rendir cuentas y sancionar el ejercicio de los jueces federales, así como organizar el sistema de carrera judicial para profesionalizar a los jueces. En los artículos transitorios de esta reforma constitucional se indica que sería conveniente que los poderes judiciales en los estados federados siguieran este mismo camino diseñado para el poder judicial federal.

Otra reforma relevante al sistema de justicia fue la de 1994-96, cuando se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Su objetivo fue dar vida a una política única en materia de seguridad entre la federación, los estados y los municipios y “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo” (Art. 2, LGSNSP). Esta reforma buscó establecer la articulación de los tres niveles de gobierno para formular políticas públicas, programas de desarrollo profesional de las policías, así como concentrar y sistematizar la información en materia de seguridad (el sistema nacional de información sobre seguridad pública) para prevenir y enfrentar la delincuencia común y organizada.

Una de las reformas más trascendentales es la que se aprobó en 2008 durante el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012). Esta reforma buscó transformar de manera sustancial el sistema legal que rige la operación del sistema de justicia

penal en México, pasando de un sistema mixto-inquisitorio a otro predominantemente acusatorio o adversarial. La reforma penal, pensada para entrar en vigor en todo el territorio nacional para 2016, busca transformar radicalmente la actuación de las distintas instituciones del sector justicia: tanto a nivel federal como estatal se estipulan cambios para que los tribunales, ministerios públicos, defensorías públicas y policías cambien sus protocolos de actuación para responder de manera efectiva a principios introducidos en la reforma constitucional como la presunción de inocencia, la oralidad de los juicios, las garantías del debido proceso para víctimas y acusados, la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, así como la transparencia del proceso penal desde la detención, pasando por la investigación y el juicio.

Finalmente, otra reforma constitucional importante fue la aprobada en 2014 en el marco del paquete conocido como reforma político-electoral. Con esta reforma se buscó otorgar mayores niveles de independencia política a la procuración de justicia federal en México, creando una Fiscalía General que se encargará exclusivamente de investigar los delitos, quitándole su función de representante del Ejecutivo. Asimismo, se estableció un periodo fijo en el cargo para el fiscal general de 9 años y se modificó la manera en que destituye. El Ejecutivo tiene la facultad de remover al fiscal general y, de ser el caso, el Senado podrá objetar la destitución “por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles” (CPEUM 1917 —última modificación 2014—).

Estas reformas empujaron cambios *de iure* sustanciales, sin embargo, su implementación (cambios *de facto*) ha sido parcial. La puesta en marcha de la reforma al poder judicial en 1994 mostró cambios sustanciales en el ámbito federal (ver Ansolabehere, 2007; Finkel, 2008) como, por ejemplo, la manera en que se designa y destituye a los ministros de la SCJN, haciéndolos más independientes del poder político. Del mismo modo, la carrera judicial ha sido un instrumento importante para contar con un poder judicial cada vez más profesional. Estos cambios, sin embargo, difícilmente han permeado a nivel estatal donde los poderes judiciales siguen siendo, en la práctica, un apéndice del Ejecutivo: el poder judicial se encuentra en gran medida al servicio del gobernador y los cargos judiciales se distribuyen de manera discrecional. Por su parte, la evidencia de casos como Ayotzinapa o Tlatlaya muestra que el Estado ha fracasado en la implementación de los objetivos expresados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: actualmente no existe una política de coordinación nacional estable para el combate a la delincuencia organizada y el desarrollo profesional de las policías está todavía pendiente.

Por su parte, la implementación de la reforma al sistema penal de 2008 ha sido problemática tanto a nivel federal como estatal. De hecho, en varios estados las reformas siguen sin tomar lugar a casi un año de que se cumpla el plazo dado por la federación para la transformación de los sistemas legales estatales (CIDAC, 2014). Finalmente, las reformas de 2014 no han sido puestas en marcha y adolecen de varios puntos. En particular, si lo que se buscaba era otorgar independencia política al titular de investigar delitos, para evitar, como bien señala Maravall (2003), utilizar la justicia como un arma política,

se debió haber quitado la facultad al presidente de poder decidir sobre la destitución del fiscal, además de facultado al Senado para ratificar, con el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes, la destitución del fiscal y no sólo que éste muestre la objeción de la mayoría de los miembros presentes; se debió haber legislado una manera más inclusiva de elegirlo y destituirlo.

Así, a pesar de las reformas hay muchos casos en los que se muestra que la procuración de justicia no es independiente del poder político. En los dos niveles de gobierno, existe evidencia de que la procuración de justicia oculta o trata de ocultar crímenes de Estado en lugar de resolverlos, esto es, los miembros de la institución buscan proteger a la autoridad a la que le deben el puesto, o bien, la que los puede destituir. El caso de la ejecución extrajudicial en Tlatlaya es significativo en este sentido: tanto la procuraduría local como federal buscaron ocultar el hecho (Amnistía Internacional, 2014). Lo cual tiene sentido, ¿quién va ir en contra de la autoridad a la que se le debe el puesto que se ocupa? O bien, ¿quién va ir en contra de la autoridad que le puede destituir? El caso del asesinato de 6 personas y la desaparición forzada de los 43 estudiantes en Ayotzinapa es igualmente revelador. Tanto la procuración de justicia federal como local fueron reacias a investigar con seriedad estas atrocidades hasta que los casos trascendieron a los medios de comunicación; así, se tiene una procuración de justicia que se activa sólo si un caso se mediatiza.

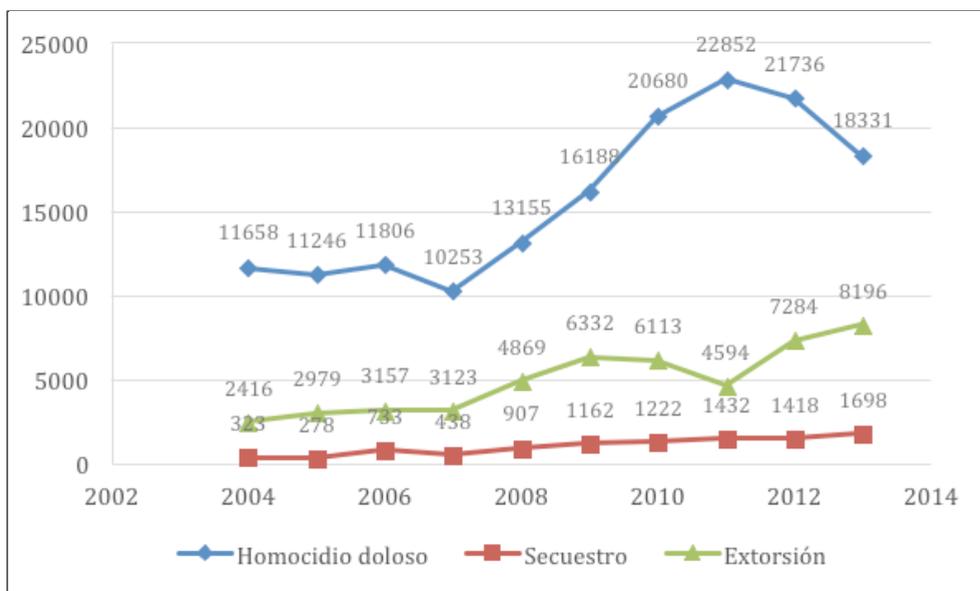
La procuración de justicia tampoco es profesional, no hace investigaciones con inteligencia —generalmente toma confesiones—, no está capacitada (ni intelectual, ni técnicamente) para enfrentar un problema que puede socavar la democracia electoral: la delincuencia organizada. El ministerio público tanto estatal como federal no cuenta con un sistema de carrera<sup>1</sup> eficiente que garantice que sus investigaciones, al ser valoradas por un juez, terminen en sentencia. Los encargados de hacer investigaciones forman parte de la institución no por su formación, capacidad, méritos, experiencia en el cargo, sino sobre todo por sus relaciones personales. Por otro lado, qué tanta empatía existe entre ellos y sus superiores es fundamental para permanecer en el cargo. Observemos el caso de los titulares de uno de los departamentos ministeriales más importantes en la procuraduría general de la república (PGR), la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada: del 2006 al 2015 ha habido siete titulares distintos. Esto hace vulnerable a la institución pues en un periodo de dos años difícilmente se aprende, se desarrollan y se llevan a término (se consignan) investigaciones que puedan desarticular grupos de delincuencia organizada. Además, una vez que logre conocer de mejor manera el departamento para el que se fue nominado, nada le asegura que no pueda ser destituido.

Así, la falta de independencia política y la profesionalización de los agentes ministeriales son una de las causas de que la procuración de justicia en México obtenga en el nivel federal, por ejemplo, sólo el 30% de sentencias condenatorias en primera instancia respecto al total de las averiguaciones previas consignadas —datos para el primer semestre de 2014— (PGR 2014).

---

<sup>1</sup> Es interesante ver cómo en las leyes orgánicas de un gran número de procuradurías estatales y del ministerio público federal se dedica un capítulo para describir el “Servicio profesional de carrera” que, sin embargo, es completamente inoperante en la mayoría de ellas.

No enfrentar esta profunda crisis en materia de Estado de derecho manteniendo una procuración de justicia dependiente y no profesional, nos puede conducir a un escenario todavía peor que Tlatlaya o Ayotzinapa. ¿Por qué? La impunidad garantiza que los criminales se sientan en libertad para seguir extorsionando, desapareciendo, mutilando, asesinando; asimismo, la impunidad garantiza que las instituciones del Estado estén por encima de ley. Esta es la evidencia que nos ha dejado los últimos 10 años de violencia criminal en México en donde los delitos graves como el homicidio, el secuestro y la extorsión han ido en aumento.



GRÁFICA I. INCIDENCIA DELICTIVA A NIVEL NACIONAL, 2003-2013\*

\* De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública “la incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas, o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, quienes son responsables de la veracidad y actualización de los datos” (SESNSP 2014).

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB, 2014.

En la gráfica anterior se muestra que en 2004 el número de homicidios dolosos era de 11,658 a nivel nacional. Para 2013 era de 18,331, sin embargo, en el 2011 llegó a 22,858. Un crecimiento de alrededor del 60% en casi 10 años. El secuestro ha aumentado dramáticamente pasando de 323 secuestros en 2004 a 1,698 en 2013, esto es un crecimiento de más del 400%. El aumento ha sido considerable también en el delito de extorsión que en 2004 fue de 2,416 delitos por los cuales se inició una averiguación previa, mientras que para 2013 se registraron 8,196, un crecimiento del 240% en casi 10 años.

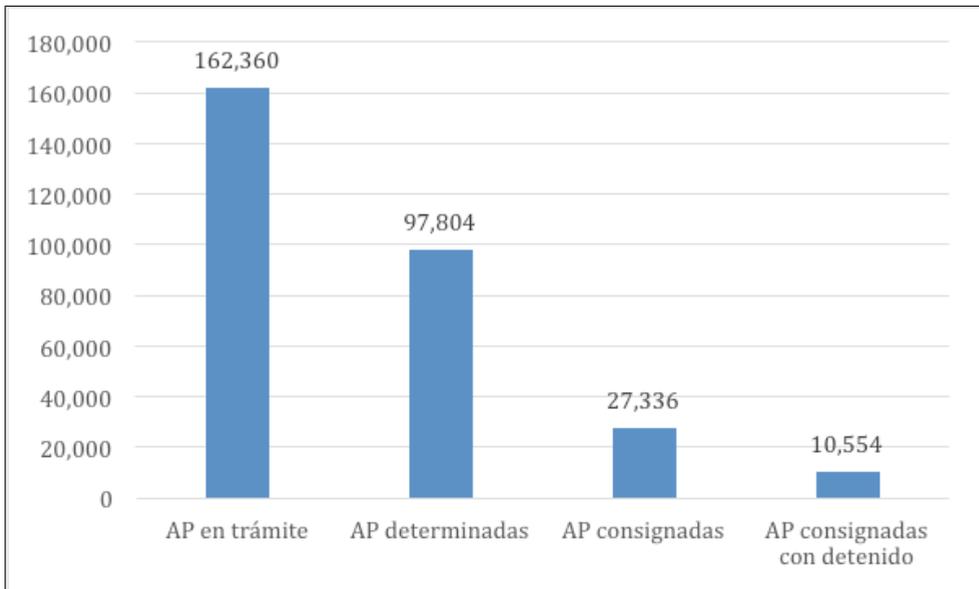
Los números son desastrosos y no hay evidencia de que dejen de aumentar si permanecemos en el *status quo*, esto es, con un ministerio público que no investiga y difícilmente prueba la comisión de un delito en los tribunales, pues hace a la sociedad blanco fácil de la delincuencia organizada, no organizada, así como también de ciertas instituciones del Estado —como la policía y el ejército— que siguen operando con reglas de un régimen autoritario.

#### LOS COSTOS DE PROCURAR JUSTICIA SÓLO A ‘CASOS EMBLEMÁTICOS’

Resolver sólo un ‘caso emblemático’, esto es, por ejemplo, que el ministerio público federal encuentre y pruebe la culpabilidad de los responsables de la desaparición y asesinato de los estudiantes de Ayotzinapa nos deja de cualquier modo ante la vulnerabilidad, la incertidumbre y el miedo característicos de regímenes autoritarios: nada garantiza que si llegáramos a ser víctimas del crimen, el caso pueda ser efectivamente investigado. Sobre todo, ¿quién movilizaría la justicia a nuestro favor? ¿Quién demandaría que se esclareciera el robo, secuestro, desaparición o asesinato del que fuimos víctimas? Hasta ahora, frente a la comisión de un delito grave (homicidio, secuestro, extorsión) la procuración de justicia ha mostrado que se activa (inicia averiguaciones previas, consigna y prueba) si y sólo si recibe presiones desde la sociedad, la política o el ámbito internacional. Ese es el caso de, por ejemplo, el asesinato del hijo del poeta Javier Sicilia, quien a partir de dicha tragedia empezó un movimiento nacional conocido como “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad” y orilló a las autoridades a iniciar una averiguación previa, investigar el caso y encontrar a los responsables. Pero también ese es el caso de Tlatlaya y Ayotzinapa. Aun cuando el ministerio público pruebe la culpabilidad de los responsables de los crímenes en estos dos últimos casos, la procuración de justicia en México continuaría siendo una institución que responde a presiones políticas o sociales, pero no responde a la necesidad de procurar justicia a quienes fueron víctimas de un delito grave. Como se muestra en la Gráfica 2, datos recientes de la PGR confirman esto.

De acuerdo con el informe de gobierno 2014 del presidente de la república, la gráfica anterior muestra que del total de averiguaciones previas en trámite (162,360) en la PGR en el periodo septiembre 2013 a julio 2014, se lograron determinar<sup>2</sup> el 60.2% (97,804), consignar sólo el 16.8% (27,336) y consignar con detenido el 6.5% (10,554) (Presidencia de la República, 2014, p. 98). Esto nos habla de que en el 83.2% de los casos, los agentes investigadores no encontraron elementos suficientes para consignar, es decir, si hubo un delito, éste no podrá ser castigado dado que los agentes ministeriales no pudieron reunir la evidencia suficiente para probar el delito en tribunales. Así, la respuesta a esta problemática no está en la resolución de casos emblemáticos, sino en un cambio institucional

<sup>2</sup> De acuerdo con la PGR las averiguaciones previas determinadas es “la etapa en la cual el agente investigador del Ministerio Público Federal realiza todas las actividades necesarias para acreditar la existencia o inexistencia del delito, que puede ser: consignación con o sin detenido, reserva, incompetencia, acumulación y no ejercicio de la acción penal” (Presidencia de la República, 2014, p. 98)



GRÁFICA 2. AVERIGUACIONES PREVIAS. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, PGR. 2013-2014  
Fuente: Elaboración propia con datos del segundo informe de gobierno, Presidencia de la República, 2014.

necesario si queremos contar con un ministerio público que no nos haga vulnerables al crimen, proteja nuestros derechos, así como que fortalezca el Estado de derecho y la democracia.

#### RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Para transformar el escenario de impunidad y contar con un sistema de procuración de justicia que no socave un pilar fundamental de la democracia, como lo es el Estado de derecho, es necesario modificar las reglas con las que opera la procuración de justicia en México.

Los legisladores y el ejecutivo necesitan *diseñar un modelo de procuración justicia para la democracia* y esto implica:

- a) *Otorgar independencia política al ministerio público.* Para la nominación del titular de la institución es conveniente convocar a un concurso para seleccionar a los mejores perfiles, preferentemente de entre los miembros del sistema ministerial de carrera. En la selección deberían participar al menos 3 actores: un Consejo ministerial (ver inciso siguiente) encargado de seleccionar los 5 mejores perfiles; el presidente de la república encargado de escoger una terna de entre los 5 perfiles enviados por el Consejo ministerial; y el senado de la república que, con el voto de las  $\frac{2}{3}$  partes, nomine al fiscal general de entre la terna enviada. Por su parte, la destitución debería

hacerse únicamente por causas previamente establecidas en la ley, a propuesta del Consejo ministerial y con la ratificación de las  $\frac{2}{3}$  partes del senado. No es inventar el hilo negro, un procedimiento de este tipo ocurre en países como Brasil, Ecuador o Chile para la Suprema Corte y/o la Fiscalía General. Para la selección, nominación y destitución del personal de alto mando en el ministerio público federal (subprocuradores) el Consejo ministerial debería encargarse de seleccionar en convocatoria pública a los aspirantes a sub-procuradores de entre los miembros de carrera, someterlos a exámenes (orales y escritos) y seleccionar una terna para que el procurador o fiscal general haga la nominación para el titular de cada subprocuraduría. Un procedimiento de este tipo le quita la huella política y de dependencia que actualmente tiene el ministerio público federal. Del mismo modo, este procedimiento podría ser replicado por las autoridades estatales para dar vida a un ministerio público independiente que deje de ser el arma política del gobierno en turno.

- b) *Establecer un servicio ministerial de carrera en todos los niveles.* El proceso de ingreso, selección, nominación, promoción, capacitación y destitución de los subprocuradores y agentes de investigación en el ministerio público es fundamental para que la procuración de justicia funcione. Necesitamos profesionales y no amateurs en la investigación de los delitos, sobre todo, en la investigación de crímenes vinculados con la delincuencia organizada. Actualmente, cada procurador llega con su comité de agentes y cuando se va, el que llega, los reemplaza con los propios. ¿Cómo queremos investigar y probar crímenes como los de Ayotzinapa con procuradores y agentes de investigación sin la suficiente experiencia en el cargo, sin la suficiente capacitación o sin lealtad a una institución porque saben que su trabajo en dicho cargo durará mientras dure su jefe? Los legisladores establecieron un sistema ministerial de carrera para la PGR que no alcanza a todos los miembros de la institución (y, que por cierto, tampoco funciona en la práctica). De hecho, muchos de los cargos, y en particular los altos mandos, son ocupados por personal de confianza y los requisitos para su nominación son tan básicos como “ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en derecho, con ejercicio profesional de cinco años; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso” (LOPGR, 2013). Si queremos que la justicia funcione, necesita ser profesional y eso se logra estableciendo, financiando y auditando el funcionamiento de un sistema ministerial de carrera. El primer paso sería crear un Consejo ministerial encargado de la gestión y desarrollo del sistema ministerial de carrera, así como de sancionar las posibles irregularidades cometidas por los miembros de la institución. Dicho Consejo ministerial estaría integrado por procuradores de carrera de las distintas áreas de la institución y por su titular. Asimismo, los puestos de sub-procurador y agentes de investigación necesitan cumplir las siguientes condiciones: *a)* ser ocupados por personal seleccionado en concurso público y abierto; *b)* para ocupar el cargo de sub-procurador en una determinada área, el aspirante necesita contar con experiencia de al menos 5 años

en la institución; *c)* la asignación al cargo de sub-procurador será por un periodo de al menos 8 años; *d)* para ocupar un cargo como agente de investigación es necesario tener por lo menos dos años en la institución; *e)* la promoción seguirá un sistema vinculado a la capacitación constante, el desempeño, el mérito y la antigüedad en el puesto; *f)* la promoción o destitución de un agente de investigación, llevada a cabo por el Consejo ministerial, responderá a los resultados de su desempeño y cursos de capacitación constante. Tampoco estaríamos inventado el hilo negro, en Brasil la carrera ministerial es así.

Estos son algunos de los cambios irrenunciables para tener una procuración de justicia que disuada a la delincuencia y a las autoridades de potenciales abusos; estas transformaciones son necesarias para contar con una procuración de justicia independiente, profesional y avanzar en la construcción de un Estado de derecho que sostenga la democracia en México.

#### BIBLIOGRAFÍA

Arantes, Rogerio. 2002. *Ministério Público e Política no Brasil*. EDUC Editora da PUC-SP. São Paulo.

Amnistía Internacional. 2014. “Es hora de realizar una investigación imparcial y exhaustiva de los muertos de Tlatlaya”. En <<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/09/page/2/>> [consultado el 05 de noviembre 2014].

Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia. Cortes Supremas Gobierno y Democracia en Argentina y México*. Fontamara/Flacso. México.

Blanco, Rafael, Richard Hutt y Hugo Rojas. 2006. “Reform to the Criminal Justice System in Chile”. *Loyola University of Chicago International Law Review*, vol. 2, issue 2, pp. 253-269.

CIDAC. 2014. “Reporte de hallazgos para el seguimiento y evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México”. En <[http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos\\_implementacio\\_\\_n\\_Reforma\\_Penal.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Hallazgos_implementacio__n_Reforma_Penal.pdf)> [consultado el 19 de noviembre 2014].

CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). 1917. Última modificación 2014.

Diamond, Larry and Leonardo Morlino (eds.). 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. John Hopkins University Press. Baltimore.

Duce, Mauricio y Cristian Riego. 2002. *Introducción al Nuevo Sistema Procesal Penal*. Universidad Diego Portales. Chile.

- Finkel, Jodi. 2008. *Judicial Reform as Policy Insurence. Argentina, Peru and Mexico in the 1990s*. University of Notre Dame Press.
- Freedom House. 2015. "Methodology. Letter F: Rule of Law. Freedom in the World 2015 Report". En <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology#.VTvQQKiVhBc> [consultado el 23 de marzo de 2015].
- Inclan, Silvia y Alba Ruibal. 2007. "Judicial reform in Mexico and Argentina: Legitimacy and power building as incentives shaping institutional change in contexts of intra and inter-institutional crisis". Artículo presentado en el Encuentro Anual de la *American Political Science Association*.
- Maravall, José María. 2003. "The Rule of Law as a Political Weapon". En Maravall, J. María and Adam Przeworski (eds.). *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Morlino, Leonardo. 2003. *Democrazie e Democratizzazione*. Il Mulino. Bologna.
- \_\_\_\_\_. 2007, *Hybrid Regimes, Rule of Law and Democracy*, Ensayo presentado en el encuentro de la Società per la Difusione della Democrazia, Florencia, Italia.
- LGSNSP, 2013. *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Última modificación 19/10/2013.
- LOPGR, 2013. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Última modificación 03/05/2013.
- PGR, 2014. Programa nacional de procuración de justicia 2013-2018". En <<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/documentos/Resultados-2014.pdf>> [consultado el 05 de Noviembre 2014].
- O'Donnell, Guillermo. 2005. "Why Rule of Law Matters". En Diamond, Larry y Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. John Hopkins University Press. Baltimore. pp. 3-17.
- Presidencia de la República. 2014. "Segundo informe de gobierno". En <[http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo\\_Informe\\_escrito\\_completo.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf)> [consultado el 05 de noviembre 2014].
- Riego, Cristian. 2000. "Chile". en Maier, Julio y Kay Ambos (cords.), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, Max Planck Institute, Buenos Aires, pp. 167-195.
- Sadek, Maria Tereza y Rosangela Batista Cavalcanti. 2003. "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-228

SESNSP. 2014. "Cifras de incidencia delictiva. 1997-2014". En <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras\\_publicacion\\_septiembre14.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion_septiembre14.pdf)> [consultado el 11 noviembre 2014].

Vargas, Juan Enrique y Peter DeShazo. 2006. *Judicial Reform in Latin America An Assessment*. CSIS Americas Program.

AZUL AMÉRICA AGUIAR AGUILAR. Doctora de investigación en ciencia política por el Instituto Italiano de Ciencias Humanas de la Universidad de Florencia, Italia; Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en la Ciudad de México; y Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación son estudios judiciales comparados y procesos de democratización. Ha publicado diversos artículos en revistas arbitradas y como capítulo en libros. Realizó estancias de investigación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en la Universidad de Pisa. Ha impartido cursos a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI, Conacyt), nivel candidato. Actualmente es profesora-investigadora y coordinadora de la Maestría en Política y Gestión Pública en el ITESO, México. Correo electrónico: azulaguiar@iteso.mx