

LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL ANTE LA SOCIEDAD, 1988-1992

La delincuencia que en la capital del país había mostrado durante el trienio 1986-1988 un crecimiento radical tanto cuantitativo como en el grado de violencia y organización en sus diversas manifestaciones, exigía un enfoque moderno y pragmático en su combate.

A partir del primero de diciembre de 1988 la PGJDF, con el apoyo del DDF, emprendió un conjunto de acciones y estrategias orientadas a la modernización de la procuración de justicia. Estas actividades fueron auxiliadas también por las múltiples intervenciones de la Asamblea de Representantes que ha obrado como una caja de resonancia en apoyo siempre de la ciudadanía, agilizando la atención de sus demandas y como fuente valiosa de sugerencias prácticas para mejorar la actuación del Ministerio Público del Distrito Federal.

Para atacar los problemas de ineficiencia y corrupción que dañan a la Institución y siguiendo los lineamientos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo, la PGJDF elaboró un programa de trabajo en el que inicialmente se establecieron los siguientes objetivos básicos:

- 1.- Abatir la impunidad.
- 2.- Ampliar la capacidad de atención a la población.
- 3.- Incrementar la atención a la víctima y garantizar el respeto a los derechos humanos.
- 4.- Modernizar la procuración de justicia.
- 5.- Superar los vicios, rezagos y deformaciones.

Para sustentar jurídicamente los cambios, se formuló el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJDF, publicado el 12 de enero de 1989. En él se establecieron las bases normativas de la desconcentración territorial de los servicios de

procuración de justicia, la progresiva especialización del Ministerio Público, la creación de los Servicios a la Comunidad y la Oficialía Mayor para darle firmeza presupuestal.

En el ámbito normativo, durante el período de 1990-1992 se expidieron múltiples disposiciones de diversa naturaleza y alcance, tales como acuerdos, circulares, convenios y bases de coordinación para asegurar la vigencia de las garantías individuales y garantizar el trato digno y respetuoso a inculpados y, en general, a toda persona que reclame los servicios del Ministerio Público.

Posteriormente se crearon once Delegaciones Regionales de la Procuraduría General de Justicia con una estructura similar a la de las oficinas centrales: Averiguaciones Previas, Policía Judicial, Servicios Periciales, Servicios Administrativos, Servicios a la Comunidad y el área de Dictaminación que incluye consignaciones y revisión desconcentrada de expedientes con propuestas de no ejercicio de la acción penal. Las Delegaciones Regionales representan la distribución racional de los recursos de la Institución; son órganos desconcentrados con reglas generales de operación y poseen autonomía técnica y funcional, de tal suerte que las áreas centrales de la Procuraduría desempeñan un papel normativo y de supervisión.

Por su parte, las Subdelegaciones de apoyo a la desconcentración que se encontraban dentro de la estructura de las Delegaciones Regionales, una vez que lograron la consolidación administrativa de los órganos desconcentrados, se transformaron en once Subdelegaciones de Fiscalía Especial de Homicidios y Casos Relevantes, las cuales atienden de manera específica delitos violentos que requieren de una investigación más especializada.

Asimismo, para acercar los servicios de la Institución a la ciudadanía y reducir los tiempos de atención al público, se agregaron doce agencias investigadoras en lugares que por su carga de trabajo lo ameritaban.

En esta primera etapa se desconcentraron los servicios de la Institución en función del territorio y se redistribuyó el personal en razón de las cargas de trabajo.

En una segunda etapa se desconcentraron las funciones de la Institución en razón de la materia. En este sentido destaca la creación de las Agencias Especializadas del Ministerio Público para la Atención de los Delitos Sexuales, integradas por personal femenino y con el apoyo de psicólogas en el trato a la víctima, suprimiéndose las vejaciones y el trato indigno a los sujetos pasivos de estos delitos.

También se pusieron en marcha las Agencias para Turistas Nacionales y Extranjeros, toda vez que no obtenían una atención satisfactoria, fundamentalmente por la barrera del idioma.

Las Agencias Especiales para los Asuntos Relacionados con el Menor también vinieron a resolver de manera satisfactoria las demandas de garantía y respeto a la integridad y seguridad jurídica de menores de edad que se ven involucrados en conductas atípicas.

A nivel central, se crearon las Fiscalías Especiales en materia de:

- Homicidio y lesiones intencionales.
- Delitos patrimoniales violentos.
- Delitos patrimoniales no violentos.
- Delitos cometidos por servidores públicos.
- Delito de robo de vehículos y autopartes, las cuales, si bien en un principio funcionaron de manera adecuada, rápidamente sus posibilidades de atención especial de investigación fueron rebasadas por la excesiva carga de trabajo.

El Centro para la Atención de Personas Extraviadas y Ausentes se creó para auxiliar en la búsqueda de personas y evitar a los familiares de las víctimas el difícil y agotador peregrinar por hospitales, Agencias del Ministerio Público y demás lugares.

El funcionamiento de los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y el de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales, aunque operan en forma independiente en la etapa de averiguación previa, representan opciones de servicio a la comunidad que, sin ser suficientes ante el rezago existente, abarcan campos mucho más amplios a la esfera tradicional de acción investigadora del Ministerio Público.

El rápido crecimiento de la estructura institucional motivado por los requerimientos de la comunidad y la situación imperante al inicio de la presente administración propició que, durante fines de 1991 y principios de 1992, se buscara la consolidación de lo creado dándole firmeza presupuestal y normativa a la vez que se avanzaba en el proceso de especialización del Ministerio Público mediante el establecimiento del Programa de Doble Barandilla.

La doble barandilla tiene como propósito básico distinguir la naturaleza del servicio institucional que debe brindarse a la ciudadanía de acuerdo con la naturaleza del ilícito que haya sufrido. Para tal fin se dividió el área foránea de Averiguaciones Previas y de Policía Judicial en dos grandes campos:

- 1.- La atención al delito violento o particularmente grave por su repercusión social como el homicidio, lesiones intencionales, privación ilegal de la libertad y el robo.
- 2.- La atención de delitos imprudenciales, delitos patrimoniales no violentos con excepción del robo y en general los ilícitos que son competencia de la justicia de paz.

Esta reorganización surgió por dos razones fundamentales: En primer lugar, por la escasa atención de las Agencias Investigadoras conocidas como de Delito Violento hacia los delitos que requieren una respuesta institucional inmediata con intervención preponderante de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales en el mismo lugar de los hechos y, por otra parte, de los ilícitos que corresponden a las Agencias Investigadoras de Delito No Violento que requieren para su

MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO

integración la obtención de pruebas de naturaleza diversa, así como la necesidad de una rápida respuesta sin ser igualmente prioritarias. En segundo lugar, porque con la distribución anterior la carga de trabajo se concentraba en las Sub-delegaciones de Averiguaciones Previas y con la nueva distribución se obtiene un mejor equilibrio, porque se consiguió dividir mejor la competencia entre éstas y la Fiscalía Especial para Homicidios y Casos Relevantes. Se observaban claramente desequilibradas en perjuicio de las primeras, lo que se evitó con la nueva división de competencias.

A pesar de las importantes acciones realizadas hasta mediados de 1992, la labor de perseguir los delitos continúa siendo ardua y compleja. En efecto, el impulso inicial que incrementó la capacidad de respuesta de la Institución originó junto con otros factores socioeconómicos, la disminución de las cifras estadísticas de la criminalidad en 1988, 1989 y 1990. Sin embargo, durante 1991-92 se observó una tendencia con signos ascendentes del fenómeno delictivo en la capital de la República propiciando la necesidad de hacer público un programa contenido en veinte puntos que debían cumplirse en un plazo de 180 días, que a continuación se enuncian:

- 1.- Diseño e implantación del registro de servicios policiales del Distrito Federal.
- 2.- Creación y funcionamiento de una unidad específica de seguimiento y control de empresas privadas dedicadas a la seguridad y vigilancia.
- 3.- Coordinación y colaboración con las corporaciones policiales del propio Distrito Federal y de los estados circunvecinos.
- 4.- Creación de un sistema de educación policial para mejorar los servicios policiales con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública y de las instituciones de Educación Superior.
- 5.- Formulación de un programa de estímulos a la profesionalización de los cuerpos policiacos y reconocimientos a los servidores públicos destacados.
- 6.- Promoción de la participación ciudadana y de los integrantes de los cuerpos policiacos en la denuncia de actos de extorsión y abusos de autoridad.
- 7.- Creación de un sistema institucional de comunicación con las Procuradurías Generales de Justicia de los estados para ampliar la coordinación en el combate al crimen organizado.
- 8.- Reorganización y redefinición de los procedimientos de trabajo en materia de averiguaciones previas:

- a) Fortalecimiento del Ministerio Público como director de la investigación mediante la desconcentración y especialización.
 - b) Capacitación y selección más rigurosa para el ingreso a la Policía Judicial y el mejoramiento de los niveles éticos y técnicos de operación.
 - c) En materia de servicios periciales, ampliación de los laboratorios, el desarrollo de nuevas técnicas, la preparación de peritos en instituciones de educación técnica y superior, y la creación de centros regionales de investigación criminológica.
- 9.- Fortalecimiento de las actividades en la lucha contra la delincuencia mediante la incorporación de tecnologías modernas para la investigación.
- 10.- Impartición de cursos por personal de la CNDH para capacitar a Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en la protección de los derechos humanos.
- 11.- Distribución de la fuerza policial destacando un mayor número de elementos en zonas de mayor incidencia delictiva.
- 12.- Adquisición de equipo policial, en particular de vehículos y perfeccionamiento del sistema de comunicación de enlace con todos los cuerpos de seguridad.
- 13.- Mejoramiento de los sistemas de protección ciudadana en zonas de alta densidad demográfica, áreas suburbanas y rurales.
- 14.- Vigilancia de centros de concentración pública y zonas escolares.
- 15.- Aplicación estricta de la ley que sanciona la fabricación, portación, importación o acopio de armas prohibidas.
- 16.- Incremento de los mecanismos de auxilio ciudadano.
- 17.- Colaboración con el DDF, para dar respuesta inmediata a las exigencias de auxilio en los sistemas telefónicos de emergencia.
- 18.- Diseño y difusión de campañas de orientación y formación de una cultura de seguridad ciudadana.
- 19.- Incremento de las tareas de participación ciudadana a través de las representaciones vecinales.

20.- Informe de los avances de estas acciones a las comisiones competentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados y de la comunidad en general.

Entre otras acciones adicionales a las ya descritas, podemos mencionar la creación de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Política Criminológica que tiene como objetivos desarrollar métodos modernos de investigación, programas de profesionalización y actualización, así como de procesar la información criminológica relacionada con la incidencia delictiva en la ciudad a fin de evaluar y analizar el comportamiento de la delincuencia y establecer las medidas y estrategias necesarias para prevenirla y combatirla.

Con la finalidad de atender y desahogar con mayor celeridad las quejas sobre posibles afectaciones en derechos humanos, se creó la Supervisión General para la Defensa de los Derechos Humanos, que depende directamente del Procurador y que ha logrado abatir el rezago existente de mil 213 quejas acumuladas a sólo 382. Con ello se creó también la Coordinación de Auxiliares del Procurador que surgió como instancia revisora de los expedientes en que se propone el no ejercicio de la acción penal, misma que practica un análisis minucioso de los mismos para evitar irregularidades.

El compromiso asumido para la automatización de la averiguación previa se inició como un programa piloto en 1992, y en enero de 1993 se logró implantar su funcionamiento en las once Delegaciones Regionales permitiendo el inicio de averiguaciones previas por computadora. La importancia de este esfuerzo institucional se refleja en una mejor atención a la ciudadanía al reducirse los tiempos de estancia, pero además la captura informática de la averiguación previa permitirá en el futuro disponer de una base completa de datos sobre las características de la delincuencia en la ciudad, registro de objetos robados, medias filiaciones de delincuentes, armas y otros. En suma, la posibilidad de relacionar por *modus operandi* diversos hechos delictivos en forma automática, sin duda será un instrumento eficaz en contra de la delincuencia habitual y la organizada.

Otro esfuerzo que cabe destacar consiste en la integración y puesta en marcha de las unidades de registro policial y de control y registro de empresas privadas, habiéndose establecido una coordinación operativa permanente con la Secretaría General de Protección y Vialidad y firmado convenios de coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México y con la Universidad La Salle para la formación de recursos humanos de la Institución. En materia de servicios periciales, mediante la firma de convenios especiales se sentaron las bases para la creación del laboratorio de genética forense en coordinación con el Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional Autónoma de México. Con respecto al sistema institucional de comunicación se estableció un convenio de coordinación entre las Procuradurías Generales de Justicia de la zona centro del país y se concretó la creación del Comité Regional de Investigación Criminalística. De igual forma, conviene resaltar el apoyo otorgado por la CNDH quien pro-

porcionó el personal necesario para impartir los cursos de capacitación al personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial de la Institución.

Las acciones mencionadas reflejan la firme convicción de la PGJDF al asumir el compromiso de combatir la delincuencia utilizando los medios que la ciencia y la tecnología moderna ponen a su alcance, reorganizando sus recursos materiales y especializando sus recursos humanos.

En enero de 1993, la PGJDF definió un nuevo programa para la consolidación de lo realizado, asumiendo el compromiso de avanzar en el combate a la delincuencia y en la procuración de justicia en los siguientes 10 capítulos:

- 1.- "Organizar la unidad del Ministerio Público Especializado (MPE), cuyo objetivo será el combate del delito violento y organizado, a través del desarrollo de tecnologías y métodos que garanticen la investigación especializada. Esto exigirá, paralelamente, la integración de archivos computarizados, documentales, filmicos y fotográficos para el análisis criminalístico y criminológico que permitan a estos agentes alcanzar un nivel competitivo internacional. Los agentes del Ministerio Público Especializado tendrán a su cargo una cuota máxima de asuntos y serán capacitados por instructores nacionales y extranjeros, en México, durante enero, febrero y marzo de 1993. Posteriormente, recibirán un curso en Washington, D.C., impartido en la Academia del FBI, especializado en investigación de delitos. Los 50 licenciados en Derecho que iniciaron estos cursos fueron seleccionados escrupulosamente y constituirán la base de la nueva policía científica, moderna, responsable y eficaz que la ciudad de México requiere. Sus actividades oficiales comenzarán el próximo junio.
- 2.- Se crearán unidades de acción inmediata para perseguir los delitos que, por su naturaleza y la gravedad de sus consecuencias sociales, exijan una atención especial y para abatir el rezago en el cumplimiento de órdenes de aprehensión. Estas unidades, que se coordinarán con las de la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, se conformarán a partir de los grupos tradicionales de averiguaciones previas y Policía Judicial y serán dotadas de patrullas e instrumentos de alta tecnología en materia de radio comunicaciones. En la medida en que realicen con éxito sus tareas de investigación, contarán con estímulos económicos que los alienten y comprometan. La primera de estas unidades, integrada por 20 agentes del Ministerio Público, 10 comandantes y 100 policías judiciales, comenzará a funcionar la segunda quincena de enero.
- 3.- Se extenderá a todas las agencias investigadoras del Ministerio Público en el Distrito Federal el sistema computarizado que se inició en 1992 para permitir la captura de la averiguación previa, sustituyendo a las máquinas de escribir por computadoras. Con esto, la Procuraduría mejorará la atención al público y la disponibilidad de información, facilitando, por otra

parte, la labor de supervisión que efectúan las áreas centrales.

- 4.- Se automatizará la actuación procesal del Ministerio Público ante la autoridad judicial a través de un sistema de cómputo. Esto no sólo facilitará el manejo de la información sino que afianzará la actuación del Ministerio Público en los tribunales y garantizará que ésta sea fundada y motivada. Al mismo tiempo, contribuirá a evitar todo género de rezagos. Se complementará así el nuevo procedimiento de consignaciones por riguroso turno que ha adoptado el Tribunal Superior de Justicia, para evitar cargas desiguales de trabajo y para sortear los riesgos de entendimientos extrajudiciales que vician la procuración e impartición de justicia.
- 5.- A través de los grupos organizados de vecinos, y con la participación permanente de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Consejo Consultivo de la ciudad de México, se buscará fortalecer los vínculos de comunicación entre la población y las autoridades, fomentando, al mismo tiempo, la cultura de la seguridad ciudadana. Esta política se verá apoyada por la instalación de mecanismos de seguridad que, como los sistemas regionales de alarmas, faciliten una respuesta eficaz a las llamadas de auxilio que hagan los ciudadanos. Para respaldar la labor que en este sentido realicen los módulos de seguridad de la Secretaría General de Protección y Vialidad. Se abrirán nuevas Agencias del Ministerio Público.
- 6.- Se estimulará la participación de los sectores social y privado, para establecer programas de colaboración. Entre éstos, se procurará, mediante la concertación, un conjunto de mecanismos legalmente adecuados para que el pago de salarios se efectúe evitando en lo posible el manejo de efectivo, con el objeto de eludir el robo de nóminas. Asimismo, con el apoyo del Departamento del Distrito Federal, se buscará que algunos estacionamientos privados establezcan un sistema de pensión nocturna para reducir el robo de vehículos y autopartes, y se estimulará la construcción de estacionamientos en las áreas de mayor concentración habitacional.
- 7.- Se establecerán los mecanismos necesarios para que la PGJDF cuente con los programas de estadística de acuerdo con la metodología más ampliamente aceptada dentro de la comunidad internacional. Asimismo, se buscará unificar los criterios en materia de información, según los lineamientos sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas.
- 8.- Con el propósito de posibilitar la práctica de investigaciones científicas y de modernizar los medios tecnológicos de los que dispone el Ministerio Público en el área de Servicios Periciales, se adquirirá equipo altamente profesional para hacer más eficientes las unidades de grafología, dactiloscopia y fotografía. Asimismo, se adquirirá nuevo armamento que

facilite sus labores a la Policía Judicial.

- 9.- Se propondrán los programas de coordinación con la Procuraduría General de la República. Este impulso permitirá el ensanchamiento de los vínculos jurídicos entre ambas instituciones y la unificación de criterios en lo que a la persecución de delitos se refiere, sin menoscabo del respeto a los ámbitos de acción de cada una de estas dependencias.
- 10.- Se examinarán nuevas acciones legislativas que permitan contender más eficazmente con la impunidad, simplificando los procedimientos de extradición y regulando lo concerniente a la detención preventiva”.

Las grandes líneas de acción para el futuro tenderán a mantener la disciplina policial, mejorar la capacidad de respuesta frente a las demandas de seguridad y justicia de la comunidad, a recuperar la confianza ciudadana en la acción de la Procuraduría y a mantener una disposición permanente de cambiar y adecuar lo que exija el mejor funcionamiento institucional. Todo lo que sea necesario hacer, se hará para cumplir la ley y cumplirle a la sociedad.