

# 5

## **TRANSPARENCIA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL**

**CATALINA PÉREZ CORREA GONZÁLEZ Y  
ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS**

**OSCAR GUERRA FORD**  
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

**JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ**  
COMISIONADO CIUDADANO

**ARELI CANO GUADIANA**  
COMISIONADA CIUDADANA

**SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS**  
COMISIONADO CIUDADANO

**AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ**  
COMISIONADO CIUDADANO

**MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO**  
COMISIONADA CIUDADANA



**info**df  
Instituto de Acceso a la Información  
Pública del Distrito Federal

## COMITÉ EDITORIAL 2008

**ARELI CANO GUADIANA**  
PRESIDENTA DEL COMITÉ EDITORIAL / INFODF

**MARÍA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO**  
INTEGRANTE / INFODF

**JOSÉ LUIS BUENDÍA HEGEWISH**  
INTEGRANTE / FUNDACIÓN PRENSA Y  
DEMOCRACIA A. C. (PRENDE)

**RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID**  
INTEGRANTE / CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y  
DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE)

**PEDRO SALAZAR UGARTE**  
INTEGRANTE / INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
JURÍDICAS DE LA UNAM

**MA. ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ**  
SECRETARIA TÉCNICA / INFODF

D.R.© 2008, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.

Primera edición, diciembre de 2008.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.

<b>5</b>	● <b>INTRODUCCIÓN</b>
<b>9</b>	● <b>TRANSPARENCIA</b>
<b>25</b>	● <b>PROCURACIÓN DE JUSTICIA</b>
<b>33</b>	● <b>UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA: INDICADORES DE JUSTICIA</b>
<b>45</b>	● <b>CONCLUSIONES</b>
<b>47</b>	● <b>REFERENCIAS Y NOTAS</b>



## INTRODUCCIÓN

---

**E**n este texto se explora el derecho de acceso a la información pública, principalmente en su vertiente de transparencia de la función pública, como herramienta para mejorar la procuración de justicia y rescatar la confianza ciudadana en las autoridades. De manera específica, se propone utilizar a la transparencia como un mecanismo que permita tanto la evaluación informada de la procuración de justicia penal como establecer incentivos con el fin de que las autoridades en la materia mejoren su desempeño. Simultáneamente, se pretende que la transparencia funcione como un mecanismo para propiciar la confianza de la ciudadanía en las instancias de procuración de justicia.

En términos de políticas públicas, el acceso a la información pública y la transparencia pueden transformar de fondo la relación entre la sociedad y el Estado.<sup>1</sup> Ambos, acceso a la información pública y transparencia, ayudan a generar confianza que es un elemento esencial para promover el apego a las normas jurídicas y construir un estado de derecho sólido. Dan Kahan en su texto “The Logic of Reciprocity”, apunta que las personas contribuyen al bien común en



Estudió la licenciatura en derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Ciudad de México. Posteriormente, completó los estudios de maestría (2003) y doctorado (2006) en la Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford en California, EE.UU. Como tesis de maestría realizó un análisis del sistema penal mexicano y su sistema carcelario. Su tesis doctoral consistió en un análisis sociológico y antropológico del ministerio público en la Ciudad de México. Actualmente es profesora de carrera de la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) donde detenta por oposición la cátedra de Sociología General y Jurídica. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales sobre procuración de justicia en el Distrito Federal; la relación entre la arquitectura de los ministerios públicos y el incumplimiento de las normas que los rigen; la relación entre confianza social y eficacia del derecho en México; y el acceso a la justicia penal.

la medida en que perciben que otros también están contribuyendo. En otras palabras, los individuos que creen en la cooperación de otros están más dispuestos a cooperar. En cambio, si las personas perciben que otros están “dejando de hacer” o “aventajándose”, hay una tendencia no sólo a dejar de cooperar, sino incluso a tomar represalias.<sup>2</sup> Según esta lógica de la reciprocidad, la desconfianza induce a la no-cooperación, generando aún más desconfianza.<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, al pensar en políticas que mejoren el desempeño de las autoridades y su funcionamiento, se debe dar prioridad a aquellas encaminadas a generar confianza, incluso por encima del uso de un sistema de incentivos y desincentivos (premios y castigos).<sup>4</sup> La confianza es entonces un instrumento para fomentar la cooperación social, que en el contexto del derecho se puede traducir en un mejor cumplimiento de las normas, tanto por parte de las autoridades como de los ciudadanos.

En materia de procuración y administración de justicia, la ciudadanía mexicana muestra una enorme desconfianza hacia las autoridades, lo cual repercute en el funcionamiento del sistema y en el comportamiento que otros muestran hacia las instituciones. Una forma de promover la confianza y mejorar el funcionamiento de las instituciones es abrir—transparentar— sus procedimientos; esto tiene un efecto positivo en dos sentidos:

En primer lugar, la apertura de procedimientos tiene un efecto positivo sobre la actividad de la autoridad. El acceso a la información y la transparencia, en distintos grados, permiten el monitoreo constante del trabajo de las autoridades, tanto por parte de la ciudadanía como por otras autoridades y por competidores políticos. De acuerdo con los estudios sobre comportamiento social, las personas, como seres sociales, buscan la aprobación de otros y evitan ser objetados, lo cual genera sentimientos de vergüenza y culpa.<sup>5</sup> Entre más anticipe una persona ser reprobada por alguna conducta, menos inclinación tendrá a realizarla.<sup>6</sup> De esta forma, la transparencia de la procuración de justicia fomentaría el “correcto” comportamiento por parte de la autoridad.

En segundo lugar, la apertura del trabajo de la autoridad puede tener un efecto positivo sobre la confianza que muestra la ciudadanía hacia la propia autoridad. Esto, a la vez, afectaría la obligación moral

que sienten las personas de obedecer a la autoridad. De acuerdo con un estudio realizado por Tom Tyler, la obligación moral que las personas sienten de obedecer a la autoridad está basada en la confianza que le tienen.<sup>7</sup> En este sentido, la confianza está construida en función de la evaluación que las personas hacemos de los procedimientos por medio de los cuales la autoridad toma decisiones. Si la ciudadanía adquiere evidencia positiva del trabajo de las autoridades, se fomenta la confianza hacia las mismas, generando actitudes de cooperación tanto entre la ciudadanía como ante las autoridades.<sup>8</sup> Ahora bien, podemos suponer que inclusive, cuando la evidencia no puede ser calificada como positiva, el hecho de que esté a disposición del observante genera una propensión hacia actitudes de mayor confianza. Transparentar los procesos mediante los cuales se procura justicia puede entonces transformar la actitud que ciudadanos y autoridades tienen frente al derecho.

Para entender cómo se puede utilizar la transparencia es necesario comprender en qué consiste el trabajo de la autoridad y cómo puede hacerse público sin afectar su función, tal es el propósito de lo expuesto en estas páginas.

Para desarrollar estas reflexiones así como explicar sus interacciones el presente estudio se ha dividido en tres apartados. La primera parte contiene una revisión teórica y normativa del derecho a la información que incluye una revisión general del régimen

## ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS



Estudió derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM y en el ITAM, recibiendo de éste último con mención honorífica con la tesis “La enseñanza del Derecho” (2002). Posteriormente obtuvo la maestría (2003) y el doctorado (2006) en la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale, con una investigación sobre la influencia de la teología en el desarrollo de la ciencia jurídica moderna. Es profesor de carrera de medio tiempo en Historia del Derecho y Derecho Comparado de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde imparte las materias de Derecho Constitucional e Historia del Derecho Mexicano. Ha publicado en revistas especializadas nacionales, extranjeras e internacionales sobre enseñanza del derecho; control de constitucionalidad; telecomunicaciones; y control de tabaco. Ejerce la profesión como litigante, especializado en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte. Recientemente representó a los senadores que impugnaron la llamada “Ley Televisa” y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el caso sobre la despenalización de la interrupción del embarazo.

respectivo en la Ciudad de México, enfocando específicamente las disposiciones aplicables para la procuración de justicia. De este análisis se pudo concluir que el régimen legal en materia de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal establece las bases para que las autoridades adopten una política activa que no sólo ponga a disposición del público información ya existente, sino que genere información orientada a facilitar la evaluación del desempeño de las instituciones.

En la segunda parte se ofrece un panorama del procedimiento penal mexicano para identificar las etapas en donde se generan las principales deficiencias de la procuración de justicia. Finalmente, se hace una propuesta del perfil general de una política de transparencia activa, con propuestas concretas sobre los indicadores de procuración de justicia que, por ley, debe contar entre la información publicada bajo transparencia. En este apartado se revisan algunos de los indicadores ya contemplados por ley o por la práctica y se proponen algunos nuevos, que servirían para lograr una evaluación íntegra de los procedimientos así como de las autoridades de procuración de justicia. El texto termina con una breve conclusión en la que se recapitulan los principales puntos.



## TRANSPARENCIA

D

### DERECHO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

La transparencia y el acceso a la información son materias en pleno desarrollo legislativo tanto en el ámbito federal como en el local. En lo particular, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F. (en adelante, LTAI-PDF) vigente, fue publicada hace apenas unos meses, el 28 de marzo de 2008 y su reglamento data del 15 de septiembre del mismo año. La legislación complementaria, consistente en la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal y la Ley de Archivos del Distrito Federal, fue aprobada el 28 de agosto de 2008 y publicada los días 3 y 8 de octubre, respectivamente.

El ejercicio legislativo reciente responde a la creciente importancia que actualmente se otorga al derecho a la información

como un instrumento indispensable para el buen funcionamiento de las instituciones y para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión o el derecho a votar y ser votado.

El derecho a la información se vincula íntimamente con la deliberación política y la participación ciudadana<sup>9</sup> en la determinación de los destinos de los recursos públicos. En años recientes, el derecho a la información se ha convertido en piedra angular de un sistema de rendición de cuentas de las autoridades, ya no sólo entre sí (rendición de cuentas del Ejecutivo frente al Legislativo, por ejemplo) sino de todas ellas ante la población.

El derecho a la información es complejo y abarca a su vez distintos derechos y obligaciones a cargo de diferentes actores. Lo anterior obliga a precisar y ubicar qué aspectos, de todo aquello que se regula e incluye bajo el rubro del derecho a la información, son imprescindibles para el tema de procuración de justicia. Tanto el derecho internacional como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho a la información y lo vinculan, entre otros, al derecho a la libertad de expresión. La Constitución, en su artículo sexto, establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

La Constitución distingue conceptualmente entre la “manifestación de ideas” y el “derecho a la información” pero, al consagrarlos en la misma oración, indica que son derechos fundamentales vinculados. Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Como se aprecia, la Declaración Universal, a diferencia de nuestra constitución, considera al derecho a la información como *parte* del

derecho a la libertad de opinión y expresión. Para explicitar los supuestos en los que se inscribe este estudio es importante rescatar dos aspectos básicos del derecho a la información. Primero, nuestra constitución y la Declaración Universal establecen un vínculo —de distintas formas— entre el derecho a la información, la libertad de imprenta y la libertad de expresión, lo que pone de manifiesto la relevancia del derecho a la información como sustento de la deliberación colectiva. Los procesos de participación democrática en las funciones de gobierno requieren de información suficiente a fin de estar en condiciones de conocer y evaluar el funcionamiento de las instituciones públicas.

Segundo, el derecho fundamental a la información incluye dos herramientas: el acceso a la información pública de oficio (que llamaremos “transparencia”, siguiendo la legislación vigente en el D.F.) y el acceso a la información pública a petición de parte (que llamaremos “acceso a la información pública”, siguiendo nuevamente la legislación local vigente). Estas dos herramientas resultan especialmente valiosas, pues permiten a la ciudadanía conocer en detalle el ejercicio de la función pública y, en consecuencia, mejorar la percepción (y confianza) que la ciudadanía tiene de la autoridad. Asimismo, tanto el acceso a la información pública como la transparencia, permiten a la población participar activamente en la mejora de la función pública, ya sea mediante la deliberación pública, la denuncia o, en última instancia, el ejercicio mejor informado de los derechos de participación política.

De estas dos herramientas, la transparencia es particularmente importante porque facilita la participación de la población en el ámbito público y promueve la confianza en las instituciones. La información que se da a conocer de oficio constituye la instancia inmediata por la que una persona puede conocer el ejercicio de la función pública. Lo anterior quiere decir que el acceso a la información pública a petición de parte implica, normalmente, un mínimo considerable de conocimiento sobre la función (actividad de la autoridad). Esto es, la ciudadanía interesada en ejercer el derecho de acceso a la información pública debe conocer lo suficiente de la función pública que pretende examinar o al menos sabe cuál es la información relevante que debe solicitar a la autoridad. En cambio, la información publicada —y no sólo pública—

que se ofrece a la ciudadanía por vía de la transparencia, representa información más accesible y, en consecuencia, normalmente es la primera de la que la ciudadanía interesada se allega. El ciudadano no requiere conocer la problemática o saber qué información buscar para tener acceso a la información pública de oficio. Esta característica de la información *publicada* (“pública de oficio” o por disposición de ley) en aras de la transparencia, hace que sea especialmente relevante para determinar la imagen que la ciudadanía se formará sobre la actividad de la autoridad y, en consecuencia, qué preguntas estará en capacidad de hacer y cuál información procurará allegarse mediante los mecanismos de acceso a la información pública (información pública a petición de parte).

Este ensayo explora, de forma sustancial, el ejercicio de la transparencia en una función pública que resulta visiblemente deficiente y cuya mejora la ciudadanía exige día a día: la procuración de justicia. Pretendemos explorar cómo es que la más novel de las herramientas de participación ciudadana y rendición de cuentas —el derecho a la información, en su vertiente de transparencia— puede ser utilizada para mejorar esta función pública así como para elevar la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la misma.

En síntesis, entendemos al derecho a la información como una herramienta fundamental para enriquecer la deliberación colectiva, mejorar el desempeño de la función pública a través de la participación ciudadana y, enfocando a la transparencia como una herramienta especialmente relevante para enmarcar la deliberación colectiva, nos proponemos explorar las posibilidades que existen de incentivar mejoras en la procuración de justicia en el D.F. a través de una adecuada política de transparencia.

Como se verá en el apartado donde se analiza el marco normativo aplicable, la pieza central de esta política de transparencia debe de ser la adecuada determinación de “indicadores de procuración de justicia”. A fin de estar en condiciones de elaborar una propuesta concreta al respecto, es preciso, en primer lugar, identificar los márgenes que la LTAIPDF otorga a la autoridad para perfilar una política de transparencia. En segundo lugar, es necesario comprender e identificar la

información que resultaría oportuno transparentar a fin de lograr los fines propuestos. Una vez hecho esto, estaremos en condiciones, en el último apartado, de plantear una propuesta de los indicadores de procuración de justicia que, consideramos, deben generarse como información pública de oficio.

#### **LA TRANSPARENCIA EN GENERAL Y SUS LÍMITES**

Los ejercicios de transparencia en el D.F. se rigen por la LTAIPDF y su reglamento así como por la Ley de Archivos del Distrito Federal y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal. A continuación se analiza de forma general la regulación contenida en estos ordenamientos, para después abordar en lo particular, la transparencia en materia de procuración de justicia.

Para entender la regulación de la transparencia debemos identificar a qué se refiere la LTAIPDF cuando habla de “información pública”. En su artículo 4º, fracción IX, la ley especifica:

Todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los entes públicos y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido.

La definición anterior obliga a precisar qué información es de acceso restringido, a fin de saber cuáles son los límites genéricos a la información pública.<sup>10</sup> Podemos resumir que, conforme a la LTAIPDF, es pública toda información en posesión de un ente público, salvo la que esté *temporalmente* restringida (reservada) o la que esté *permanente* restringida (confidencial). El artículo 1º de la LTAIPDF establece en su segundo párrafo, a la transparencia como uno de sus objetos:

El presente ordenamiento contempla los principios y bases establecidos en el segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.

En su artículo 2º, incluye a la transparencia y la “máxima publicidad de sus actos” como dos de los principios que deberán regir las relaciones entre los órganos públicos y los particulares. Al respecto, el artículo 4º, fracción XII, precisa qué debe entenderse por el principio de máxima publicidad:

Consiste en que los Entes Públicos expongan la información que poseen al escrutinio público y, en caso de duda razonable respecto a la forma de interpretar y aplicar la norma, se optará por la publicidad de la información.

El principio de máxima publicidad es importante, pues indica que se debe procurar la mayor publicidad posible, salvo en aquellos casos en que no exista duda razonable sobre un caso particular. Este principio se complementa con el concepto de “prueba de daño”, que establece una “carga de los entes públicos de demostrar que la divulgación de la información lesiona el interés jurídicamente protegido por la Ley, y que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que le interés de conocerla.”

Con el establecimiento de estos dos principios aparecen los primeros elementos que han de servir para vislumbrar los límites de una política de transparencia en materia de procuración de justicia. La intersección de la máxima transparencia y la prueba del daño son de enorme importancia para identificar los límites a la transparencia en la procuración de justicia. Estos principios obligan a las autoridades no sólo a maximizar la publicidad, sino también a demostrar el daño que se causaría para la procuración de justicia de publicitarse información que se pretende clasificar. Así, al responder a la pregunta sobre cómo la transparencia puede llegar a obstaculizar la procuración de justicia, deben justificarse los límites a la transparencia en función de los daños demostrables que se seguirían de establecerse dicha publicidad. El principio de máxima transparencia se ve reforzado con el contenido del artículo 6º de la LTAI-PDF: su interpretación deberá ser acorde con nuestra constitución y los instrumentos internacionales vinculantes para México, así como las interpretaciones que de éstos hagan los órganos internacionales; habiendo más de una interpretación aplicable, deberá adoptarse la más propensa a hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

El artículo 9º establece los objetivos concretos que persigue la LTAI-PDF, y que, en consecuencia, deben orientar su aplicación. Éstos resultan especialmente interesantes al reflexionar sobre el diseño de las políticas de transparencia de los órganos, pues establecen con toda claridad la *orientación* que deben de tener dichas políticas. El artículo 9º establece:

La presente Ley tiene como objetivos:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública gubernamental, mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos;
- II. Optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones, y en la evaluación de las políticas públicas;
- III. Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal, transparentando el ejercicio de la función pública, a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos en posesión de los entes públicos;
- VI. Contribuir a la democratización y plena vigencia del Estado de Derecho; y
- VII. Contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas de los Entes Públicos a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible.

La regulación específica sobre transparencia se establece en el Capítulo II, “De la transparencia y publicidad de los actos de los entes públicos del Distrito Federal”, del Título Primero de la LTAI-PDF. A partir del artículo 13º,<sup>11</sup> al inicio, se aprecia de manera concreta que la transparencia consiste en la *publicación* de información. Esto es, la transparencia implica ir un paso más allá que el sólo dar acceso al público que lo solicite a la información que un ente público posee, sino

que debe buscar medios de difusión para *hacer llegar* la información a la ciudadanía, sin que ésta lo solicite.<sup>12</sup>

En el Capítulo II del Título Primero de la LTAIPDF se especifica qué información queda abarcada por las obligaciones de transparencia para cada ente público.<sup>13</sup> En el siguiente apartado se precisa qué información relevante para la procuración de justicia debe publicarse de oficio. Sin embargo, resulta oportuno subrayar que una de las disposiciones generales: el artículo 28° de la LTAIPDF, establece la obligación de dar acceso a la información precisada en su Capítulo II mediante vínculos establecidos en la página de inicio de cada portal de Internet. Además, y esto es lo más importante, indica específicamente que los entes públicos “procurarán *la creación* de bases de datos *explotables para la generación de conocimiento por parte de la sociedad.*” Así, la ley establece un mandato a los entes públicos por el cual deben *generar* bases de datos que sirvan a la ciudadanía —academia, prensa, organizaciones civiles y ciudadanos comunes— para generar ella misma conocimiento. Esto pone de manifiesto que la ley considera a la ciudadanía como un actor, no sólo como un receptor pasivo en la generación de información y conocimiento a partir de información pública. El mandato es claro: la información pública de oficio busca, también, proveer los insumos para que la ciudadanía desarrolle el conocimiento. De tomarse en serio este mandato legal, la LTAIPDF obliga a diseñar y adoptar políticas públicas en materia de transparencia en todas las áreas, incluida la procuración de justicia, con el fin de generar información que sirva para conocer a fondo el funcionamiento de las instituciones públicas.

#### **LA TRANSPARENCIA EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SUS LÍMITES**

Teniendo presente el marco normativo general para la transparencia o publicación de información pública de oficio, se identifican a continuación las disposiciones específicas en materia de procuración de justicia. En el artículo 15° de la LTAIPDF se precisa cuál es la información pública de oficio que deberá publicar el Ejecutivo local. De las diez fracciones que contiene, las dos primeras se refieren a la procuración de justicia:

- I. Estadísticas e índices delictivos, así como los indicadores de la procuración de justicia;



II. En materia de averiguaciones previas: estadísticas sobre el número de averiguaciones previas que fueron desestimadas, en cuántas se ejerció acción penal, en cuántas se decretó el no ejercicio y cuántas se archivaron, además de las órdenes de aprehensión, presentación y cateo.

La determinación de la información que se debe transparentar en materia de procuración de justicia que la LTAIPDF marca se construye a partir de dos elementos. La fracción I establece un mandato amplio y poco determinado por el cual el Ejecutivo local debe informar, mediante herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo (estadísticas, índices e indicadores) sobre dos actividades específicas: la delincuencia y la procuración de justicia.

La fracción II del mismo artículo precisa algunos datos que se deberán proveer respecto de las averiguaciones previas en específico. La averiguación previa —que analizaremos en el siguiente apartado detenidamente— es una de las etapas del proceso que constituye el núcleo de la procuración de justicia. Surge entonces la pregunta: ¿debe la fracción II ser interpretada como una norma especial limitativa que establece la totalidad de la información que debe transparentarse en materia de procuración de justicia?, o ¿debe interpretarse como un “piso mínimo” que el legislador exige para que el Ejecutivo transparente en materia de averiguación previa, pudiendo el Ejecutivo ir más allá de la información precisada en la fracción segunda en cuestión? A nuestro entender, la fracción II del artículo 15º debe ser interpretada en armonía con la fracción I, así como con los principios, fines y normas generales (máxima publicidad, prueba de daño, optimización de la evaluación de políticas públicas, etc.) que se analizaron en el apartado anterior sobre regulación de transparencia en general. De adoptarse esta postura, entonces la fracción II debe ser entendida como un mínimo que el legislador buscó asegurar fuera transparentado con relación a la averiguación previa, y no como un máximo.

Es preciso identificar también qué información referente a la procuración de justicia debe ser restringida por la LTAIPDF (tanto en términos de acceso a la información pública, como en términos de transparencia). La ley contempla dos modalidades de información restringida: la

reservada y la confidencial. El artículo 37 precisa cual es la información que debe ser reservada. En materia de procuración de justicia, interesan las fracciones I, II, III y VII:

- I. Cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad pública nacional o del Distrito Federal;
- II. Cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas;
- III. Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, impartición de justicia y la recaudación de contribuciones;  
(...)
- VII. Los expedientes, archivos y documentos que se obtengan producto de las actividades relativas a la prevención, que llevan a cabo las autoridades en materia de seguridad pública y procuración de justicia en el Distrito Federal y las averiguaciones previas en trámite.

Las fracciones I, II y III reservan la información en supuestos en los que con la divulgación se generan riesgos o impedimentos a la seguridad o a la propia procuración de justicia. Al respecto, debe entenderse que la puesta en riesgo u obstaculización implica una valoración por parte de la autoridad, pues el legislador no ha especificado criterios sustantivos para determinarla. Sin embargo, existe un criterio que permite guiar la determinación de los supuestos en cuestión: la carga de la prueba de daño consagrada en la fracción XVI del artículo 4º:

Carga de los entes públicos de demostrar que la divulgación de información lesiona el interés jurídicamente protegido por la Ley, y que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés de conocerla.

Se trata de un criterio procesal, no sustantivo. En todo caso, exige a las autoridades *demostrar* el riesgo u obstaculización a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 37º.

Por su parte, la fracción VII establece supuestos que no están sujetos a una condición y, en consecuencia, no están sujetos a la carga de la prueba de daño. Se trata de información que por ley se reserva, sin necesidad de una decisión administrativa posterior. La fracción contiene dos supuestos en este sentido: i) información producto de

actividades de prevención del delito, sea por las autoridades encargadas de la seguridad pública o bien por las autoridades encargadas de la procuración de justicia; y ii) las averiguaciones previas en trámite. El primer supuesto no interesa en materia de procuración de justicia, pues se trata de información generada en el ejercicio de la función de prevención del delito y no de procuración de justicia. El segundo supuesto sí aplica directamente a la procuración de justicia y reserva solo las averiguaciones previas en trámite.

Ahora bien, el artículo 37º, en su párrafo tercero, admite una excepción que resulta de interés: cuando se trata de delitos de lesa humanidad.

Finalmente, el artículo 38º precisa la información confidencial. En lo que a la procuración de justicia concierne, interesan las fracciones I y IV:

- I. Los datos personales que requieran del consentimiento de las personas para su difusión, distribución o comercialización y cuya divulgación no esté prevista en una Ley;  
(...)
- IV. La relacionada con el derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen.

#### **MÁRGENES LEGALES PARA UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL: POR UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA ACTIVA**

Creemos que el marco normativo aplicable al D.F. es propicio para impulsar una política activa de transparencia en materia de procuración de justicia. ¿Qué quiere decir esto? Entendemos que una política *pasiva* en materia de transparencia se limita a publicar información pública existente, la información que las autoridades generan como consecuencia de su desempeño o como medio para cumplir sus funciones. Esto es, información que se encuentra en poder de un ente público y que fue generada en el ejercicio ordinario de sus funciones. En este caso, la política de transparencia se limita a ofrecer al público la información existente en el haber del ente público.

Publicar la información generada en el curso normal del ejercicio de la función pública es un primer paso, elemental y de enorme importancia, para promover la rendición de cuentas de funcionarios ante

ciudadanos. Sin embargo, es posible —obligado, en nuestro entender del marco normativo aplicable en el D.F.— ir más allá. La legislación no sólo requiere que la autoridad ponga a disposición del público la información generada en el ejercicio de la función pública, sino también exige la generación de información pública encaminada a facilitar la evaluación del ejercicio de la función pública. Una política activa en materia de transparencia, a diferencia de una política pasiva, se pregunta ¿qué información se puede generar a fin de dotar a la ciudadanía de mayores y mejores elementos de evaluación de la función pública?

Un ejemplo concreto permitirá hacer más tangible la distinción entre política activa y política pasiva. Este caso se abordará con más detalle en la siguiente sección y tiene que ver con los indicadores de procuración de justicia que refiere el propio artículo 15 de la Ley. Como se mencionó, la ley exige, entre otros, que se transparente el número de averiguaciones previas desestimadas, el número que resultó en el ejercicio de la acción penal, el número que no resultó en dicho ejercicio y el número que fueron archivadas. Toda esta información es generada en el funcionamiento cotidiano de los ministerios públicos; una política pasiva en materia de transparencia consiste simplemente en hacerla pública.

Ahora bien, esta información nos aporta elementos para evaluar lo que sucede una vez que un ciudadano denuncia un delito; sin embargo, no ofrece información acerca de cuáles son los problemas que enfrenta un ciudadano *para interponer esa denuncia*. Si queremos saber algo acerca de lo que sucede en la etapa inmediata anterior a la interposición de la denuncia —que, como se verá, es un asunto no menor en el funcionamiento de la procuración de justicia— es preciso que las autoridades generen información al respecto.

Desde la perspectiva de la autoridad se podrá argumentar que dicha información no es necesaria para ejercer sus funciones. La procuración de justicia se activa con la denuncia, por lo que antes de dicha denuncia no hay procuración de justicia. En consecuencia, no se trata de información que la autoridad necesite generar para estar en condiciones de ejercer sus funciones ni tampoco es información que se genere espontáneamente como consecuencia ordinaria del ejercicio de dichas

funciones. Así, de adoptarse una política pasiva no habría información respecto de intentos no exitosos de denuncia de los delitos. Pero, si lo que se busca es evaluar la procuración de justicia a fin de hacer efectiva la rendición de cuentas, resulta valioso saber qué tan frecuente es que un ciudadano que desea denunciar un delito lo logre (y el por qué la frecuencia o infrecuencia). Una política activa buscaría generar esta información a fin de ofrecer mayores y mejores elementos para evaluar la procuración de justicia.

¿Por qué una política activa en materia de transparencia? En primer lugar, porque la LTAIPDF, interpretada en su conjunto, así lo indica, como se explica en los párrafos subsecuentes. En segundo lugar porque cuando la autoridad adopta una política en la que busca activamente generar información que facilite la evaluación de su trabajo, se promueve la confianza de la ciudadanía.

La LTAIPDF contiene diversas disposiciones de las que se desprende la obligación de adoptar una política activa en materia de información pública de oficio. En primer lugar, cuenta entre sus principios rectores de la relación entre órganos públicos y ciudadanos algunos que apuntan hacia la maximización de la publicidad de actuar de los órganos públicos; principios como el de transparencia y máxima publicidad. Además, los objetivos de la propia LTAIPDF, explicitados en su artículo 9º, son bastante claros en su pretensión maximalista:

- a) La LTAIPDF busca *optimizar* la participación ciudadana en la toma de decisiones y, en específico, en *la evaluación de las políticas públicas*. La transparencia y el acceso a la información (materias reguladas por la LTAIPDF) deben optimizar la capacidad de la ciudadanía para evaluar el actuar público (artículo 9, fracción II).
- b) La LTAIPDF busca *garantizar* la publicidad de los actos de gobierno mediante la transparencia especificando que ésta se articula mediante información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral. Las palabras operativas aquí son *oportuna, relevante e integral*: ¿oportuna para qué?, ¿relevante para qué?, e ¿integral en qué sentido? La fracción II nos lo

indica: para optimizar la participación y evaluación ciudadana del actuar público (artículo 9, fracción III).

- c) El siguiente objetivo es más explícito: se busca que “se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados”. Nuevamente, se trata de dotar de elementos que permitan la valoración del actuar público; no sólo que provean información, sino que dicha información permita evaluar el actuar público (artículo 9, fracción IV).
- d) El último objetivo de la LTAIPDF es explícito: generar y publicar información sobre sus indicadores de gestión. Esta fracción no podría ser más explícita: el mandato no sólo es publicar la información existente, sino generar información que permita conocer la gestión pública (artículo 9, fracción VII).

Entendida a la luz de sus objetivos, la LTAIPDF apunta con claridad hacia la implementación de políticas activas en materia de transparencia, que no sólo *ofrezcan* información en el haber público, sino que *generen* información a fin de ofrecerla a la ciudadanía. Esta implicación se refleja, con toda claridad, en el mandato estipulado en el artículo 28° que refiere específicamente las bases de datos “explotables para la generación de conocimiento” por parte de los destinatarios de la información pública de oficio.

Ahora bien, en materia de procuración de justicia, ¿cuáles son los márgenes en los que se puede implementar una política activa? El mandato del artículo 15, fracciones I y II, es bastante amplio y abarca toda la procuración de justicia. Pide que se publiquen “indicadores de la procuración de justicia”. ¿Cuáles son estos? En la siguiente sección intentamos responder a esta pregunta. Por lo pronto, basta establecer límites: como mínimo, se debe de generar la información precisada en la fracción II: estadísticas sobre el número de averiguaciones previas desestimadas, averiguaciones que culminaron en el ejercicio de la acción penal, averiguaciones que culminaron en el no ejercicio de la acción penal, averiguaciones archivadas, ordenes de aprehensión, presentación y cateo. Tal es el límite inferior a los indicadores que se deben ofrecer.

En cuanto al límite superior, no podrá generarse información que ponga en riesgo u obstaculice la procuración de justicia (artículo 37°, fracción III); la que se genere en materia de prevención del delito (artículo 37°, fracción VII) y la referente a averiguaciones previas *en trámite* (artículo 37°, fracción VII). Tampoco se puede proporcionar la información referente a datos personales que requieran del consentimiento de las personas o la que se vincule a la vida privada, el honor y la propia imagen (artículo 38°).

Marcados los márgenes, pasemos a explorar en qué podría consistir una política activa que busque *generar* información que facilite la evaluación de la procuración de justicia por parte de la ciudadanía.





## PROCURACIÓN DE JUSTICIA

E

l procedimiento penal mexicano, explicado como un proceso lineal, se divide en tres fases o etapas: averiguación previa, instrucción y sentencia o juicio. El procedimiento penal mexicano comienza, con la averiguación previa, en las agencias de investigación del ministerio público. Allí, son llevadas las personas detenidas en flagrancia por la policía y donde las víctimas del delito acuden a denunciar delitos. Así, las agencias investigadoras del ministerio público son la entrada formal al sistema de justicia penal. Sin embargo, en la práctica, las agencias en México son el lugar donde primero se colapsa el sistema penal al negar el acceso a las víctimas del delito, violar los derechos de los detenidos y perderse alrededor del 82% de los casos iniciados.<sup>14</sup> Por ello, en lo restante del presente texto, se revisa la primera etapa del procedimiento penal: la averiguación previa.

En función de que actualmente no se generan datos uniformes sobre la procuración de justicia realizada por el ejecutivo local, en algunos casos las estadísticas que aquí se presentan son nacionales y por esta misma razón, la información que se utiliza es de distintos años.

#### **LA SITUACIÓN DEL CRIMEN Y LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

En México el crimen se ha convertido en uno de los problemas que más afecta la vida cotidiana. De acuerdo con la última encuesta (2005) del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), cerca del 25% de los habitantes de las zonas analizadas habían sido víctimas de algún delito durante su vida.<sup>15</sup> En el D.F. se observó una proporción más alta: 3 de cada 10 encuestados reportaron haber sido victimizados. Asimismo, 7 de cada 10 personas dijeron sentirse inseguras en el lugar en el que viven. Entre las entrevistadas en el D.F. 9 de cada 10 dijeron sentirse inseguras.<sup>16</sup> Por temor a la delincuencia, la mitad de la población dijo haber modificado sus actividades cotidianas y consideró que su calidad de vida había sido afectada.<sup>17</sup>

Hoy en día, la cifra de crímenes reportados a nivel nacional es de aproximadamente 1,500,000; es decir, 1,500 delitos reportados por cada 100,000 habitantes.<sup>18</sup> Pero, si se consideran los delitos no denunciados, la cifra de los cometidos anuales aumenta a más de 10 millones. Lo notable es que, aun cuando el crimen parece ser un problema que afecta a todos, pocas personas reportan los delitos. De acuerdo con el estudio del ICESI de 2005, sólo una de cada cinco víctimas denunció el delito ante alguna autoridad.<sup>19</sup> En el 2001, sólo 24% de los encuestados en la Ciudad de México que manifestó haber sido víctima de un delito, lo reportó ante las autoridades. Para 2005, esta cifra había bajado a 19.2%.<sup>20</sup> En promedio, sólo 13 de cada 100 delitos que se cometen en el país son denunciados ante las autoridades.<sup>21</sup> Lo que estas cifras sugieren es que, a pesar de que la criminalidad es uno de los males que más afecta a la población, ésta se resiste a recurrir a las autoridades.

Las estadísticas del ICESI sugieren que la falta de denuncias se debe a la desconfianza que sienten las personas hacia la eficacia del sistema y las autoridades.<sup>22</sup> Según la encuesta de 2005, 39% de los encuestados a nivel nacional, que reportaron no haber denunciado el

delito cometido en su contra, dijeron no haberlo hecho porque consideraron que sería una pérdida de tiempo. El 20% expresó como motivo de no denunciar, la falta de confianza en las autoridades. Otro 17% refirieron miedo a los procedimientos largos y complicados.<sup>23</sup>

La desconfianza que las víctimas de delitos muestran frente al sistema tiene explicación. En México, iniciar un procedimiento penal resulta una experiencia ardua que usualmente no rinde frutos. Como se explica, con frecuencia las víctimas que se acercan a denunciar un delito son rechazadas, de entrada, por la burocracia ministerial. Más aún, una vez que los ciudadanos pasan la barrera de entrada al sistema y denuncian, encuentran otras barreras dentro del sistema. De los pocos que logran iniciar un proceso, sólo un selecto grupo llega a la instancia judicial. Así, de acuerdo con Guillermo Zepeda, en 2002 sólo el 18.3% de los delitos reportados nacionalmente fueron efectivamente concluidos,<sup>24</sup> el resto quedaron pendientes o sin resolver. Esto quiere decir que una mínima parte de los delitos que son denunciados llegan a la instancia judicial. En otras palabras, la enorme mayoría de casos o no llega a las agencias del ministerio público o se pierden ahí. Según el último estudio (agosto de 2008) del Centro de Investigación para el Desarrollo en México (CIDAC), existe en México una impunidad estimada de 98.3%,<sup>25</sup> lo que indica que sólo el 1.7% de los delitos que se cometen son sancionados.

En síntesis, se puede afirmar que, si bien la criminalidad es un pesar comúnmente sentido por la población, suficientemente grave como para afectar la forma en la que las personas llevan su vida cotidiana, la mayoría prefiere sufrir los costos de la criminalidad antes que recurrir a las autoridades encargadas de perseguirla. Esto es el resultado de la desconfianza en las autoridades, ya sea porque las personas esperan que éstas incumplan su deber, o bien porque consideran que recurrir a ellas constituye una pérdida de tiempo. Como consecuencia, de los muchos delitos que se cometen, pocos se reportan y, de estos, mucho menor número se resuelve. Las cifras duras validan la percepción ciudadana de que, en la mayoría de los casos, de nada sirve acudir a las autoridades cuando se es víctima del crimen: la procuración de justicia en México rara vez rinde frutos.

## PROCEDIMIENTO PENAL EN EL DISTRITO FEDERAL: TEORÍA Y PRÁCTICA

Como ya se mencionó, el procedimiento penal en México se inicia en las agencias investigadoras del ministerio público; esto sucede cuando el ministerio público tiene conocimiento de la comisión de un delito, ya sea porque un sospechoso que fue detenido en flagrancia es llevado a la agencia, o porque una víctima o un tercero lo denuncia. Sin embargo, no todos los intentos de denunciar resultan en la iniciación de un procedimiento.

En ocasiones, las propias agencias del ministerio público obstaculizan a los denunciante que intentan iniciar un procedimiento, posiblemente con el propósito de mantener las estadísticas de criminalidad a la baja.<sup>26</sup> Así por ejemplo, aunque el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F. (en adelante, el reglamento) establece la obligación para todas las agencias de investigación de recibir toda denuncia y dar inicio al procedimiento (esto es tomar las declaraciones iniciales y practicar las diligencias respectivas), aun cuando los hechos no se hayan cometido dentro de su jurisdicción, en la práctica éstas suelen rechazar denuncias de delitos que no hayan sucedido dentro de su jurisdicción.<sup>27</sup> Asimismo, aunque la ley no lo exija, es común que se requiera a los denunciante identificación u otros requisitos para presentar una denuncia.<sup>28</sup> Por ello, las estadísticas sobre el número de denuncias recibidas que da la procuraduría capitalina, no reflejan el total de denuncias hechas, sino solamente aquellas que las agencias admitieron.

Una vez que el procedimiento penal se inicia con la averiguación previa, ya sea a partir de la admisión de la denuncia o, en su caso, de la puesta a disposición ante el ministerio público de un presunto responsable, el agente del ministerio público debe recabar información (pruebas) para determinar si realmente se cometió un delito. En los casos en que exista un detenido, el o la agente del ministerio público deberá reunir información (pruebas) que haga probable la culpabilidad del detenido.<sup>29</sup> De acuerdo con el Código de Procedimientos Penales del D.F., en esta etapa preparatoria los agentes del ministerio público deben conducir una extensa investigación para la recolección de pruebas, aun en los casos en que no exista un presunto responsable.<sup>30</sup> Con

la ayuda de la policía judicial y de los peritos, los agentes del ministerio público deben interrogar a víctimas y testigos, trasladarse al lugar de los hechos y usar todo medio probatorio permitido por la ley que sirva para identificar al responsable y/o, en caso de haber un detenido, practicar todas las diligencias necesarias para hacer probable la responsabilidad del acusado.<sup>31</sup>

En la práctica, salvo en los casos que existe un detenido, las investigaciones pocas veces rinden frutos.<sup>32</sup> En teoría, el trabajo del ministerio público es investigar el delito por todos los medios mencionados. Dicha investigación, en teoría, debe reflejarse en expedientes escritos que la documenten. Pero, en la práctica, el trabajo de un agente del ministerio público (y de los oficiales secretarios) consiste principalmente en la integración de expedientes; un trabajo que llevan a cabo desde sus escritorios y no en una investigación de hechos documentada. Como resultado del sistema penal bajo el que operan, toda decisión tomada y todo procedimiento llevado a cabo durante la averiguación previa debe ser asentado y fundamentado en el expediente. En éste, cada hoja debe estar adecuadamente numerada y sellada. Esto constituye una actividad laboriosa que ocupa la mayor parte del tiempo de los agentes y sus secretarios. Así, los agentes del ministerio público rara vez inspeccionan personalmente el lugar de los hechos y, aun con menos frecuencia, logran realizar una investigación profunda del delito.<sup>33</sup> El poco contacto directo que tienen con los hechos es a partir de los relatos que víctimas, testigos y policías auxiliares rinden en sus escritorios, dentro de la agencia del ministerio público.

De igual forma, aunque por razones distintas, los reportes de policía judicial y de los expertos pocas veces aportan información útil para la detección de responsables.<sup>34</sup> Con un mínimo de recursos personales y materiales, los peritos realizan sus investigaciones cumpliendo con el mínimo formal establecido en la ley. Aun más dramático es el caso de los policías judiciales que en ocasiones utilizan un escrito modelo (en México conocido como “machote”) para cumplir con la obligación de entregar un reporte de su investigación.<sup>35</sup> Estos reportes, elaborados a partir de machotes, suelen informar al agente del ministerio público la imposibilidad de recabar pruebas o localizar testigos que sirvan para

esclarecer los hechos, lo cual explica, por lo menos parcialmente, el alto número de casos que no son efectivamente concluidos.

Concluido el plazo para llevar a cabo la averiguación previa, el agente del ministerio público debe hacer la determinación sobre qué hacer con ella; es decir, debe decidir si ejercer o no la acción penal.<sup>36</sup> Según la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F. (en adelante Ley Orgánica), y de su reglamento, las determinaciones sobre las averiguaciones previas pueden ser de tres tipos: ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal<sup>37</sup> e incompetencias.<sup>38</sup> Debido a la inexistencia fáctica de investigación (por parte de peritos, agentes y policías judiciales) que aporte elementos útiles para la localización de responsables, un importante número de las averiguaciones previas que se inician sin detenido concluyen como No Ejercicio de la Acción Penal (NEAP).<sup>39</sup>

Los efectos del NEAP pueden ser temporales o definitivos. Son temporales en los casos en que existe un obstáculo, según los términos del artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica, que permita continuar con la investigación; por ejemplo, porque no es determinable la identidad del probable responsable.<sup>40</sup> Dichas investigaciones pueden ser reabiertas si surgen pruebas o indicios que permitan continuar con la investigación. Sin embargo, como señala Guillermo Zepeda, a nivel nacional “pocas veces una investigación archivada con las reservas de la ley llega a reactivarse (alrededor de 2% de las reservadas).”<sup>41</sup> En la práctica, las averiguaciones en las que se determina el NEAP son archivadas durante meses o años hasta que transcurre el tiempo establecido en la ley para que prescriba la acción penal y entonces son archivadas de forma definitiva.<sup>42</sup> Las averiguaciones previas pueden también ser archivadas definitivamente en los casos en los que, desde las primeras indagaciones, el agente del ministerio público se percata de que los hechos que motivaron la denuncia o querrela no son constitutivos de delito o en aquellos casos en los que se acredite alguna causa de exclusión del delito.<sup>43</sup>

Para evitar que las averiguaciones previas terminen como NEAP sin haber sido debidamente investigadas, la Ley Orgánica y el Reglamento establecen que toda averiguación en la que se determine el

NEAP deberá sujetarse a un mecanismo de revisión. De acuerdo con el Reglamento, el encargado de la agencia debe revisar y ratificar toda determinación de NEAP e informar tanto al titular de la fiscalía de su adscripción, como a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador en caso de aprobar la decisión de No Ejercicio.<sup>44</sup> A su vez, dicha Coordinación debe revisar y resolver sobre la procedencia del NEAP. Sin embargo, dado el carácter escrito del proceso, dicha revisión se realiza en función de lo contenido en el expediente, que normalmente reúne en forma los requisitos planteados por la ley pero que, en el fondo, no refleja una investigación que realmente se llevó (o no) a cabo.

En los casos en que el ministerio público decide ejercer la acción penal, el expediente se pone a disposición de un juez (consignación), quien determina si tiene competencia para aceptar el caso. Una vez realizada la consignación, se inicia la fase de la instrucción, etapa en la que se llevan a cabo frente al juez todos los actos de pruebas y se inicia propiamente el proceso penal.<sup>45</sup>

En los casos en que hay un detenido, el juez debe calificar si la detención fue hecha en cumplimiento del artículo 16 de la Constitución y, pasado el término constitucional, debe determinar si existen elementos suficientes para sujetar al acusado a proceso.<sup>46</sup>

En los casos en los que no hay un detenido, a petición del ministerio público, el juez determina si existen elementos suficientes para emitir una orden de aprehensión. En esta segunda etapa procesal, el ministerio público adquiere el carácter de parte siendo un agente ministerial distinto (conocido como agente de proceso) quien conoce y tramita el caso ante la autoridad judicial.

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los casos se pierden a nivel de averiguación previa; es decir, en las agencias investigadoras. Un enorme número de delitos no son reportados ante las autoridades (80% en 2005 en el D.F.)<sup>47</sup> y, otro tanto terminan archivados como NEAP.<sup>48</sup> Los pocos casos que llegan ante el juez reciben, en su mayoría, sentencias condenatorias. Así, aunque no existen datos por entidad federativa, de acuerdo con el INEGI, en 2007, 88.7% de

los acusados recibieron sentencias condenatorias.<sup>49</sup> En otras palabras, ejercida la acción penal, la regla es que el proceso culmine en sentencias condenatorias, sugiriendo una posible alineación entre los jueces penales y el ejecutivo.<sup>50</sup>

#### **LA TRANSPARENCIA DEBE PRESTAR ESPECIAL ATENCIÓN A LAS AGENCIAS INVESTIGADORAS**

El análisis anterior nos indica que, independientemente de las dificultades que existen sobre el debido proceso en torno a la tramitación de juicios penales (problemas que ameritan atención por sí mismos), el problema específico de la impunidad se genera durante las primeras etapas del procedimiento penal: al hacer una denuncia (o intento de denuncia) y durante la averiguación previa. Ambas etapas corresponden específicamente a las agencias investigadoras del ministerio público. En consecuencia, al tratar de explicar cómo la transparencia puede ser una herramienta para mejorar la procuración de justicia y regenerar la confianza de la ciudadanía en las autoridades, nuestro análisis se enfocará en el procedimiento que se lleva a cabo a nivel de agencia investigadora del ministerio público.



## UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA: INDICADORES DE JUSTICIA

Como se señaló en el apartado I, la Ley de Acceso a la Información establece que los indicadores de procuración de justicia serán información pública de oficio; sin embargo, no se especifica cuáles son los indicadores que la autoridad está obligada a proporcionar. La LTAIPDF se limita a señalar que el Ejecutivo local deberá publicar:

- I. Estadísticas e índices delictivos, así como los indicadores de la procuración de justicia;
- II. En materia de averiguaciones previas: estadísticas sobre el número de averiguaciones previas que fueron desestimadas, en cuántas se ejerció acción penal, en cuántas se decretó el no ejercicio y cuántas se archivaron, además de las órdenes de aprehensión, presentación y cateo.

Sin duda, los supuestos requeridos en la fracción II constituyen ya algunos de los principales indicadores de la procuración de justicia, pero estos no permiten conocer a fondo el funcionamiento y trabajo de las autoridades involucradas específicamente en la averiguación previa. Existen otras directrices que son necesarias para obtener un panorama completo; en esta sección se puntualiza su contenido en función del proceso tal como se planteó en el apartado anterior. La lista de los indicadores aquí propuestos no pretende ser exhaustiva, sino que busca identificar un piso mínimo de información que permita evaluar el funcionamiento del ministerio público local.

#### **PROPUESTA DE INDICADORES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

Es necesario precisar que, en su mayoría, los indicadores propuestos fueron construidos bajo el siguiente criterio: mientras la información que se ofrezca al público sea general, esto es, no refiera a las circunstancias particulares de un caso, no tiene porque impedir una investigación. Sólo cuando se ofrecen datos específicos sobre un caso, se puede poner éste en riesgo. Habrá excepciones a este criterio, pero deberán de pasar la prueba de daño que contempla la LTAIPDF. Ahora bien, las últimas dos propuestas contemplan la utilización de información específica. En estos casos se define el por qué no se estima que afectarían el desempeño de la procuración de justicia.

##### *1. Visitas a las agencias investigadoras del ministerio público*

Cómo estrategia para conocer el número de denuncias que no son recibidas (en el sentido de aceptadas) en las agencias del ministerio público, se plantea transparentar el número y motivo de las visitas o consultas que se hacen.

Este indicador debe identificar el número de la agencia a la que se acudió así como el nombre del agente del ministerio público y/o fiscal en turno, a fin de poder dar seguimiento al desempeño de cada agencia, agente y fiscal. Tal indicador constituye una pieza clave en la construcción de una política *activa* de transparencia en materia de procuración de justicia. Para saber en qué está fallando ésta, es necesario saber qué omisiones hacen los ministerios públicos. Ahora bien, la pregunta que surge es ¿cómo identificar cuántas y cuáles denuncias se rechazan en las agencias del ministerio público?

Una posibilidad para recabar esta información consiste en utilizar una práctica común de la ciudadanía en su interacción con los ministerios públicos. Con frecuencia, en el D.F. las personas acuden a la barandilla del ministerio público para indagar sobre cómo resolver problemas legales de distinta índole o para enterarse cómo realizar cualquier trámite ante las autoridades: desde denuncias de delitos, hasta trámites de divorcio.<sup>51</sup> Esta práctica puede ser aprovechada para generar la información acerca de las denuncias que se intentan presentar y son rechazadas.

Si las personas buscan información general sobre el sistema legal cuando acuden al ministerio público, se justifica que exista un módulo de información general a la entrada de las agencias. Así, podría instaurarse, en los edificios en los que se encuentran las agencias, un módulo de información pública que resuelva consultas generales. Estos módulos podrían recabar información sobre pretensiones de denuncias, lo cual podría contrastarse con la información generada en la agencia del ministerio público.

Es importante precisar que tales módulos de información deberán ser independientes de la procuraduría, a fin de evitar intereses encontrados entre quién captura la información de denuncias pretendidas y la información de las denuncias efectivamente aceptadas. El artículo 15 de la LTAIPDF establece que corresponde al Ejecutivo local la obligación de generar estos índices de procuración de justicia, por lo que no necesariamente debe de ser la procuraduría quien los genere.

Otra opción para generar esta información es establecer monitoreos, externos a la procuraduría, sobre esta función de las agencias. Así, podrían realizarse sondeos aleatorios que evalúen los motivos por los que las personas acuden a las agencias y el resultado de dicha experiencia. Los sondeos podrían llevarse a cabo de manera permanente en distintas agencias, elegidas aleatoriamente, de la Ciudad de México. Los datos de los sondeos podrían también ser comparados con los datos que aporta la procuraduría.

## *2. Denuncias reportadas*

Este indicador ya se encuentra estipulado en la LTAIPDF y se publica tanto en la página web de la Secretaría de Seguridad Pública local, como la de la Procuraduría del Distrito Federal. Se refiere al número de denuncias que fueron recibidas (en el sentido de aceptadas) en las agencias investigadoras. Sin embargo, a fin de estar en capacidad de hacer un comparativo entre el tipo de denuncias que se reciben y el tipo de casos que se consignan, es preciso especificar no sólo el número de denuncias, sino también el tipo de delitos que son denunciados. Esto ayudaría a conocer, entre otras cosas, si existe algún delito específico al que no se esté dando solución.

## *3. Determinación de la averiguación previa*

Otro indicador ya establecido en la fracción II del artículo 15 de la LTAIPDF es el referente a qué sucede con las averiguaciones previas iniciadas: ¿se archivaron o se resolvieron efectivamente? Como se mencionó antes, existen tres determinaciones que puede tomar un agente del ministerio público sobre la averiguación previa: ejercer la acción penal, no ejercer la acción penal (de forma temporal o definitiva) o declararse incompetente. Esta información debe publicarse oportunamente.

## *4. Motivo por el cual se determinó el No Ejercicio de la Acción Penal*

En términos de procuración de justicia, sólo se consideran como efectivamente resueltas aquellas averiguaciones en las que se determinó el ejercicio de la acción y se consignó el expediente, o en las que se determinó el NEAP porque realmente no exista delito que perseguir, no exista querrela del ofendido en los delitos que se persiguen por querrela, o cuando se acredita alguna causa de exclusión del delito.

En cambio, las determinaciones del no ejercicio por falta de pruebas para determinar la identidad del presunto responsable no pueden entenderse como casos que fueron resueltos. Así, proponemos que no sólo se dé a conocer la determinación que hace el agente del ministerio público sobre la averiguación previa, sino también los motivos por los que se decide no ejercer la acción penal, por ejemplo: falta de pruebas que permitan determinar responsabilidad, falta de pruebas para acreditar el cuerpo del delito o cualquier otro. Asimismo, proponemos que el indicador especifique si el no ejercicio es temporal o definitivo y, en

el caso de estos últimos, los motivos para así calificarlos. Esta información permitiría conocer si el NEAP se dio por causas imputables a una investigación deficiente, que no aportó datos necesarios para determinar el ejercicio de la acción penal, o bien, a una investigación que sí aportó datos suficientes para determinar el NEAP.

##### *5. Número de ejercicios de la acción penal por tipo de delito*

Una de las interrogantes que surge al evaluar la procuración de justicia es sobre el tipo de delincuentes y delitos por los cuales se ejerce la acción penal. Esto es ¿de qué delitos se está ocupando el sistema de justicia penal?

De acuerdo con un estudio del *Open Society Justice Initiative*, en el que se evalúan las cárceles de México, se muestra que la mayor parte de los detenidos son procesados por delitos menores y no por delitos de alto impacto, como robo con violencia, violación, secuestro, etc.<sup>52</sup> Según el estudio, dos terceras partes (69,396 de los 108,232 reclusos en 2002) recibieron condenas de menos de tres años, indicando que fueron procesados por delitos menores.<sup>53</sup> Asimismo, estudios actuales sugieren que los delincuentes que cometen delitos de alto impacto tienen carreras delictivas; esto es, se dedican de manera permanente a cometer delitos. Según Guillermo Zepeda, el 5% de los delincuentes comete entre el 55 y el 60 por ciento de los crímenes graves y violentos.<sup>54</sup> Por ello, sancionar a quienes cometen este tipo de delitos resulta una prioridad. Conocer qué tipo de delitos se está persiguiendo a nivel de agencias investigadoras, permitiría evaluar si se está persiguiendo a delincuentes “profesionales” y recurrentes o si se está sancionando a delincuentes ocasionales.

La cifra sobre qué delitos se están persiguiendo (y/o sancionando) además permitiría ver, en parte, cómo se destinan los recursos a nivel de procuración. Así, se podría saber si los casos que se consignan son de secuestros, robos con violencia o violaciones; o si son robos menores, como lo sugiere el estudio citado de Open Society. Al recurrir de nuevo al estudio de CIDAC, se calcula que actualmente en México el 75% de los recursos se destinan a perseguir delitos no graves y no violentos.

Cabe señalar que, aunque la LTAIPDF no lo especifica, la Secretaría de Seguridad Pública capitalina (SSP-DF), en su página de Internet, ofrece tanto la cifra anual de denuncias por tipo delito, como el número de remisiones por tipo de delito.<sup>55</sup> Así, se tiene que, al menos en este indicador, la SSP-DF está adoptando una política activa en materia de transparencia, aun cuando sería óptimo que fuese la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la que ofreciera esta información.

#### *6. Detenidos en flagrancia*

Otro de los indicadores de procuración de justicia, no establecido en la LTAIPDF, que serviría para conocer la efectividad ministerial es el número de detenidos en flagrancia; es decir, aquellos casos en los que normalmente se logra una consignación sin que exista realmente un trabajo de investigación por parte del ministerio público. Aquí, las principales pruebas son los testimonios de los policías preventivos que hicieron la detención, así como la confesión del detenido.<sup>56</sup> Normalmente, son casos que se persiguen por delitos menores, tales como robos sin violencia y por cuantías menores, y no por los delitos de alto impacto;<sup>57</sup> por lo que resultaría útil poder correlacionar este dato con el indicador que precisa el tipo de delito por el cual se ejerce la acción penal.

#### *7. Órdenes de aprehensión: emitidas y cumplidas*

En contraposición con el número de detenidos en flagrancia está el número de órdenes de aprehensión que son emitidas y cumplidas. El artículo 15 de la LTAIPDF establece que, en materia de averiguación previa, el ejecutivo local deberá publicar “las órdenes de aprehensión, presentación y cateo”, sin especificar si se trata del número de órdenes de aprehensión (presentación y cateo) emitidas y/o cumplidas. Resulta evidente que para que el número de órdenes de aprehensión aporte información útil sobre la efectividad de la policía judicial y el ministerio público, se tendría que poder comparar el número de órdenes que se cumplieron con el número de emitidas. De acuerdo con el estudio de *Open Society Justice Initiative*, en 2004 menos de la mitad (47.6%) de las órdenes de aprehensión que se emitieron en la Ciudad de México, resultaron en arrestos.<sup>58</sup>

## 8. Número de presuntos responsables identificados durante la averiguación previa

Hay que tomar en cuenta que aunque exista la identificación de un presunto responsable en el expediente, esto no implica que se emitirá (o se cumplirá) una orden de aprehensión. Según Guillermo Zepeda, actualmente de cada cien presuntos delincuentes identificados durante la averiguación previa, sólo 55 son detenidos y puestos a disposición del agente ministerial.<sup>59</sup> Así, otro dato importante para conocer el trabajo del ministerio público es el número de presuntos responsables identificados durante la averiguación previa, a fin de poder comparar este número con el de presuntos responsables puestos a disposición del ministerio público que no hayan sido detenidos en flagrancia.

## 9. Recursos y su destino

La LTAIPDF en su artículo 14 establece que los entes públicos deberán:

“...mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, [...]”

X.- Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignada en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá. Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de, administrarlos y ejercerlos;

- a) Los montos destinados a gastos relativos a Comunicación Social;
- b) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;
- c) Las bases de cálculo de los ingresos;
- d) Los informes de cuenta pública;
- e) Aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos;
- y
- f) Estados financieros y balances generales cuando así proceda”.

Como se menciona en el indicador 5, las cifras existentes sugieren que los recursos destinados a nivel de agencias no son ocupados en la persecución de delitos graves o de alto impacto, sino que son usados para perseguir delitos menores o no graves. Un punto relacionado, pero distinto, es cómo se gastan los recursos totales que son aportados para la seguridad pública. ¿Cuántos recursos económicos hay?, ¿qué monto se destina a prevención del delito a nivel de la policía preventiva?, ¿qué monto se destina a procuración (investigación de delitos)?,

¿qué monto se destina a administrar las instituciones de procuración de justicia (personal administrativo, limpieza, etc.)?, ¿a qué parte de la procuración de justicia se destinan los recursos asignados?, ¿qué parte es para peritos?, ¿qué para la policía judicial?, ¿qué para los agentes del ministerio público?, ¿qué fondos van a rehabilitación (reclusorios)?, ¿cuánto se gasta en equipo?, ¿cuánto se gasta en salarios?, etc.

El destino del gasto que es aportado a seguridad pública es uno de los elementos fundamentales que deben publicitarse para poder conocer la eficiencia (entendida como el uso óptimo de recursos) de las instancias de procuración de justicia. Sin embargo, la información requerida por la LTAIPDF, tal como lo plantea el artículo referido, no permite conocer el destino concreto de los recursos que se aportan a la procuración y administración de justicia. Para ello, sería necesario que se diera a conocer la información aquí planteada.

#### *10. Publicación de expedientes*

Un tema polémico en el tema de acceso a la información y transparencia, en el ámbito de procuración de justicia, es la apertura de expedientes al público. Como se mencionó en la parte I de este texto, los límites de la transparencia están determinados por los supuestos en los que, con la divulgación de información, se generan riesgos para la seguridad pública y/o de las partes (inculpados, víctimas, autoridades) o cuando se generan impedimentos para la realización de la función de procuración de justicia.

El artículo 37 de la LTAIPDF precisa que debe ser información reservada la que ponga en riesgo la seguridad pública, la vida, la seguridad o la salud de las personas, las investigaciones en curso o el cumplimiento de las leyes y el ejercicio de determinadas funciones públicas. Asimismo, especifica que queda reservada la información referente a averiguaciones previas en trámite.

En cuanto a la información que ponga en riesgo la seguridad pública, la vida, la salud o la seguridad de las personas, el artículo deja indeterminada la información específica que cae dentro de dichos supuestos. En consecuencia, consideramos que se tratará de información que esté sujeta al criterio de prueba de daño en todo momento.



Ahora bien, en el caso de a las averiguaciones previas no resulta aplicable el principio de la prueba de daño, ya que se trata de información reservada por ley. Sin embargo, la LTAIPDF únicamente reserva las averiguaciones previas en trámite. ¿Qué ha de hacerse con las averiguaciones previas concluidas?

Primero, hay que tener presente que los datos personales de víctimas, autoridades e inculpados deben ser confidenciales —reservada en todo momento, incluso después de concluido el proceso, a fin de evitar que se ponga en riesgo la seguridad de las personas y de sus familiares, así como el derecho a la intimidad. Sin embargo, la confidencialidad no aplica para la información general contenida en los expedientes. La fracción VII del artículo 37 establece, acertadamente, que los expedientes, archivos y documentos deben considerarse confidenciales mientras permanezcan activos los procesos. Sin embargo, no existe fundamento alguno para que, una vez concluidos los procesos por medio de sentencias definitivas o por NEAP, la información general contenida en los expedientes —esto es, toda la información que no sea confidencial por ley— se haga pública.

En términos de evaluación de la función de procuración de justicia, los expedientes constituyen una fuente invaluable de información cualitativa y cuantitativa. Aunque no sean indicadores de procuración de justicia *per se*, contienen datos que permiten construir varios de los indicadores mencionados y otros más. Ésta es información sin procesar que puede suministrarse a la ciudadanía para que genere conocimiento, tal como lo apunta el artículo 38 de la LTAIPDF.

Al revisar un expediente se puede conocer el tipo y número de pruebas que se realizan en las averiguaciones previas, el valor que se le atribuye a cada prueba, la participación efectiva o no de abogados defensores durante las distintas diligencias, el tiempo transcurrido en cada etapa del proceso, etc. Al igual que la existencia de juicios orales, la publicidad de expedientes permite transparentar los procedimientos penales; por ello, los consideramos una pieza fundamental de la transparencia.

La tensión entre el valor informativo de los expedientes de averiguación previa y los derechos a la intimidad y la seguridad de las personas, se resuelve recurriendo a una figura contemplada en la legislación complementaria a la LTAIPDF: el procedimiento de disociación, establecido en el artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en el D.F. que lo define como: “todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a una persona física identificada o identificable”.

La posibilidad que nos ofrece la Ley de Protección de Datos Personales en el D.F. evita el impedimento legal de transparentar averiguaciones previas que necesariamente contienen una porción importante de información confidencial. Mediante el procedimiento de disociación, se salvaguardan simultáneamente los derechos a la intimidad de las personas específicas involucradas en una averiguación previa y el derecho a la información de la ciudadanía en su conjunto.

Más allá de los impedimentos legales que deben salvarse, existen obstáculos logísticos: someter a procedimientos de disociación a las averiguaciones previas que ya no estén en trámite y digitalizarlas es una tarea titánica que, de aplicarse a toda averiguación previa, rebasaría la capacidad de cualquier entidad pública. En consecuencia, se propone un programa de muestreo aleatorio y representativo por el cual sean seleccionadas averiguaciones previas de distintas agencias, sometidas al procedimiento de disociación correspondiente y publicitarse en la página de Internet de la PGJDF. De esta forma, se evitaría la saturación, sin dejar de aprovechar una herramienta tan valiosa para conocer y evaluar a profundidad el trabajo de las autoridades encargadas de investigar y perseguir los delitos. Esto no implica que todo expediente de averiguación previa concluida no sea sometido al acceso de información pública; es decir, todo expediente debe ser proporcionado si un ciudadano así lo solicita, salvaguardando la información reservada.

#### *11. Información sobre denuncias contra servidores públicos<sup>60</sup>*

Finalmente, se sugiere incluir como indicador de procuración de justicia la información sobre casos de corrupción, intimidación y abuso de poder por parte de las autoridades de procuración de justicia. Para

maximizar la utilidad de esta información se especifica que debe integrarse de forma desagregada, en función del cargo y territorio. Asimismo, proponemos que se debe señalar cómo se tramitan y concluyen estos procedimientos.



## CONCLUSIONES

---

Entre las herramientas incluidas bajo el derecho fundamental a la información, la transparencia resulta particularmente valiosa para generar confianza en las autoridades y facilitar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. En particular, el régimen de transparencia y acceso a la información pública establecido por la legislación del Distrito Federal es especialmente robusto cuando se interpreta a la luz de sus principios rectores, objetivos y fines. En específico, la interpretación sistemática de la legislación vigente exige que las autoridades adopten una política activa en materia de transparencia; una política consistente en generar información sobre la función pública y no limitarse a ofrecer aquella que ya se encuentra en el haber de los entes públicos. Una política activa procuraría además que dicha información sea de fácil acceso y que sirva para facilitar el conocimiento y evaluación de la función pública.

En materia de procuración de justicia existe una desconfianza generalizada hacia las autoridades, validada por la ineficacia de las propias instituciones. Creemos que una política activa en materia de procuración de justicia permitiría simultáneamente reconstruir la confianza ciudadana en las autoridades y mejorar el funcionamiento mismo de los entes públicos responsables. En particular, resulta relevante transparentar la función de las instituciones de procuración de justicia para que sean sujetos de escrutinio público. Para ello, es fundamental generar información que permita conocer y evaluar las etapas iniciales de la procuración de justicia, en específico la averiguación previa, ya que es allí donde se presenta una parte importante de las deficiencias que impiden a nuestras autoridades abatir la impunidad que aqueja a la sociedad capitalina.



## REFERENCIAS Y NOTAS

---

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADATO GREEN, VICTORIA.** (2000). "Derechos de los Detenidos y Sujetos a Proceso" México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD, ICESI.** (2005). "Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad". México: ICESI. [en línea]: <http://www.icesi.org.mx>
- INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN** (compilación). (2004) "Transparencia: Libros, Autores e Ideas". México: IFAI.
- PÉREZ CORREA, CATALINA.** (2006). "Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público", *tesis doctoral*. Estados Unidos: Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford.
- PÉREZ CORREA, CATALINA.** (2007). "Desconfianza y desobediencia, discurso y práctica del Derecho en México", en *Derecho y Cultura, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política* (SELA). Puerto Rico: Editorial Tal Cual.
- TYLER, TOM.** (2006). "Why people obey the law". Estados Unidos: Princeton University Press.
- ZEPEDA LECUONA, GUILLERMO.** (2004). "Crimen Sin Castigo". México: CIDAC.
- ZEPEDA LECUONA, GUILLERMO.** (2008). "Índice de incidencia delictiva y violencia". México: CIDAC.
- OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE.** (2005). "Myths of Pretrial Detention in Mexico". Pretrial Detention Monograph Series. Estados Unidos: [en línea]: [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102330&preprint=1](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102330&preprint=1)

### REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- KAHAN, DAN M.** (2003 ). "The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law". Yale Law & Economics Research Paper, número. 281. Estados Unidos: Yale University.
- MEARES, TRACEY L. Y DAN KAHAN.** (1998). " Law and (Norms of) Order in the Inner City". *Law and Society Review*. Volúmen 32. Número 4. Estados Unidos: Law and Society Association.

PÉREZ CORREA, CATALINA. (2008). "Front Desk Justice". Mexican Law Review. Número 1. México: UNAM.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Base de datos de "delitos denunciados" del INEGI. [en línea]: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/ent.asp?t=mvio37&c=5599>

Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

Fox, VICENTE. (2002). "Segundo Informe de Gobierno de la República". [en línea]: <http://informe.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en <http://www.inegi.gob.mx/estadisticas>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Portal de Transparencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. [en línea]: <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/Transparencia/>

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

## NOTAS

1. Instituto Federal de Acceso a la Información (compilación). Transparencia: Libros, Autores e Ideas, 2004, p. 9.
2. Dan M. Kahan, The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law, Yale Law & Economics Research Paper 281, 2003.
3. Ídem.
4. De acuerdo con Kahan, la teoría tradicional enseña que las personas se comportan como maximizadores que no contribuyen voluntariamente al bien público salvo en los casos en los que existen beneficios expuestos. Sin embargo, la teoría de la reciprocidad crítica señala que las personas se comportan de forma emotiva y siguiendo las normas sociales que dicta el comportamiento, independientemente de los beneficios económicos en juego. Véase también: Tracey Meares y Dan Kahan. Law and (Norms of) Order in the Inner City, 1998.
5. Dan M. Kahan, The Logic of Reciprocity: Trust, Collective Action, and Law, Yale Law & Economics Research Paper 281, 2003.
6. Para el modelo de la lógica de la reciprocidad, propuesto Dan Kahan y Treacy Mears, la sanción implica no sólo un "castigo" en términos jurídicos, sino también en términos sociales, un elemento fundamental de la regulación que a menudo se deja de lado al formular políticas públicas.



7. Tyler, Tom, Why people obey the law, Princeton, 2006. De acuerdo con la teoría distributiva, señala Tyler, las personas desean que el sistema los trate de forma “justa”, independientemente del resultado que obtengan de cada procedimiento. En este sentido, las personas no juzgan al Derecho, ni se forman percepciones del sistema de acuerdo con resultados favorables o desfavorables, sino por la existencia de procedimientos “justos” cuyo desarrollo y resultados concuerdan con lo que consideran justo.
8. Op. Cit. p. 31. De acuerdo con el estudio de Tyler, las personas que percibían a la autoridad como legítima, cumplían en mayor medida con el Derecho que aquellas que no la percibían así, aunque, aclara, la relación empírica entre legitimidad y cumplimiento era sólo “moderada”.
9. El derecho fundamental a la información es otorgado a todas las personas, no sólo a los ciudadanos. En este texto se utiliza indistintamente “persona” y “ciudadano” o “ciudadanía”, sin que por ello se pretenda que los derechos de los que se habla correspondan exclusivamente a los ciudadanos. Lo que se intenta enfatizar con el uso de las palabras ciudadano, ciudadana y ciudadanía es la dimensión pública y política de este derecho fundamental; queremos enfatizar la importancia del derecho a la información para la deliberación democrática, la rendición de cuentas y la toma de decisiones en la comunidad política, de la cual el protagonista es el ciudadano.
10. El propio artículo 4º ofrece las definiciones que sirven para establecer estos límites. La fracción VIII establece como información de acceso restringido “todo tipo de información en posesión de entes públicos, bajo las figuras de reservada o confidencial.” A su vez, la fracción X del mismo artículo define a la información reservada como “la información pública que se encuentre temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley”. Para que cierta información pueda ser clasificada como reservada debe cumplir con los supuestos específicos contenidos en el artículo 37. Por su parte, la fracción VII del artículo 4º define a la información confidencial como “la que contiene datos personales relativos a las características físicas, morales o emocionales, origen étnico o racial, domicilio, vida familiar, privada, íntima y afectiva, número telefónico privado,

correo electrónico, ideología, preferencias sexuales y toda aquella información que se encuentra en posesión de los entes públicos, susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, intimidad, honor y dignidad”. El artículo 38 abunda señalando cuatro casos que deben considerarse como información confidencial y específica de manera indefinida.

11. Todo ente público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detenta, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta ley.
12. La LTAIPDF contempla dos medios principales para la transparencia: contar con la información en formato impreso para su consulta directa, o bien la publicación en la Internet.
13. La fracción V del artículo 4º de la ley precisa el concepto de ente público, el cual abarca todo órgano de gobierno, todo órgano autónomo, así como todo ente al que se le reconozca interés público o que ejerza gasto público.
14. Zepeda, Guillermo. Crimen Sin Castigo. CIDAC, 2004. p.219.
15. Véase Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI, Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, disponible en <http://www.icesi.org.mx>
16. Ídem.
17. Op. Cit. De acuerdo con la encuesta de 2005, más de la mitad de la población considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida; una de cada dos personas reportó que dejó de usar joyas, dejó de salir de noche o llevar dinero en efectivo. La situación del crimen en México se ha agudizado en años recientes pero fue después de la crisis de 1994, cuando realmente se incrementó la incidencia de criminalidad. Ver Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno de la República, 2002, en: <http://informe.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2>
18. Véase base de datos de “delitos denunciados” del INEGI. Puede consultarse: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/ent.asp?t=mvio37&c=5599>

19. Véase Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI, Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, disponible en <http://www.icesi.org.mx>
20. Op. Cit. En Acapulco (ciudad con la cifra de denuncia más baja) sólo el 11.3% de los encuestados en 2005 reportó haber denunciado el delito del que fue víctima.
21. Op. Cit.
22. La encuesta no especifica a qué autoridades se tiene desconfianza. Sin embargo, existen varios estudios que analizan la percepción de las personas frente a determinadas autoridades. Sobre este tema ver: Catalina Pérez Correa, Desconfianza y desobediencia, discurso y práctica del Derecho en México, en Derecho y Cultura, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, SELA, Editorial Tal Cual, Puerto Rico, 2007.
23. Op. Cit.
24. En el análisis de Zepeda, se considera efectivamente concluido un caso cuando el expediente es consignado ante un juez. Guillermo Zepeda, Crimen Sin Castigo, CIDAC, 2004, p.219.
25. Zepeda Lecuona, Guillermo. Índice de incidencia delictiva y violencia, CIDAC, 2008.
26. Para más información sobre las barreras de entrada en la procuración de justicia ver: Catalina Pérez Correa, Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público, tesis doctoral, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, California. Ver también Catalina Pérez Correa, Front Desk Justice, Mexican Law Review, UNAM, 2008.
27. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 14: “Cuando una unidad de investigación tenga conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito de la competencia, territorio, materia o monto, de una agencia distinta, notificará de inmediato a su superior jerárquico, el cual, a su vez, notificará de inmediato a la agencia y fiscalía competentes, recibirá la declaración que desee formular el denunciante o querellante y, en su caso, practicará las diligencias iniciales y remitirá la averiguación previa a la agencia desconcentrada o a la fiscalía respectiva.”

28. Véase Catalina Pérez Correa, Front Desk Justice, en Mexican Law Review, UNAM, 2008.
29. Victoria Adato Green, Derechos de los Detenidos y Sujetos a Proceso, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
30. Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, CPPDF, artículos 4 y 262.
31. Op. Cit. Art. 94-124 y 262-273. El artículo 135 de CPPDF enlista los medios de prueba reconocidos por la ley. Los artículos subsiguientes regulan cada medio de prueba; ver artículos 135-245.
32. Aunque no existen estudios cuantitativos que muestren el porcentaje de averiguaciones previas, iniciadas sin detenido, que son archivados porque no se encuentra al presunto responsable, existen estudios cualitativos que sugieren que ésta es una de las principales causas para que se cierre una investigación. Véase Catalina Pérez Correa Front Desk Justice, Mexican Law Review, UNAM, 2008 y Catalina Pérez Correa Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público, tesis doctoral, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, California.
33. Ídem.
34. Ídem.
35. Ídem.
36. Sólo en los casos en que hay un detenido, existe un plazo determinado para hacer la determinación sobre la averiguación previa. En los casos en que no existe un detenido, la legislación no establece un plazo para hacer la determinación. Por ello, en ocasiones las averiguaciones previas en las que no hay evidencia suficiente para que el ministerio público se pronuncie por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, permanecen latentes y sin ser concluidas durante meses o años. Ver Guillermo Zepeida, Crimen sin Castigo, CIDAC, 2004. p. 108-110 y 176-182.
37. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El artículo 13 establece que el No Ejercicio de la Acción Penal se ejercerá conforme a las bases siguientes:
  - XV. Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal [...]

- XVI. Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito [...]
- XVII. Cuando en la averiguación previa no sea determinable la identidad del probable responsable [...]
- XVIII. Cuando los medios de prueba desahogados en la averiguación sean insuficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad [...]
- XIX. Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria;
- XX. Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, por amnistía, por perdón del ofendido o el legitimado para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria;
- XXI. Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento judicial que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado, y
- XXII. En los demás casos que señalen las leyes.
38. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículos 13 y 14; ver también Victoria Adato Green, *Derechos de los Detenidos y Sujetos a Proceso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
39. Ver Catalina Pérez Correa, *Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público*, tesis doctoral, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, California. Ver Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Artículos 13- 20 y Acuerdo A-003-99, por el que se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del ministerio público.
40. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 13.
41. Op. Cit. p. 176.
42. Ver Guillermo Zepeda, Op. Cit. p. 108-110 y 176-182.
43. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 13.
44. Las facultades de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador se encuentran estipuladas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, capítulo XIII.

45. Victoria Adato Green. Derechos de los Detenidos y Sujetos a Proceso, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.
46. Ídem.
47. Ver supra: La situación del crimen y las instituciones de procuración de justicia.
48. Ídem.
49. Página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en <http://www.inegi.gob.mx/estadisticas>
50. El alto porcentaje de casos que terminan con sentencias condenatorias puede explicarse de dos formas. O bien, puede suceder que, sólo en los casos en que se tiene la evidencia necesaria para obtener una sentencia condenatoria el ministerio público decide ejercer la acción penal; o bien, puede ser que los jueces penales actúen alineando sus intereses con los del ejecutivo, es decir emitiendo sentencias condenatorias en la mayoría de los casos.
51. Para más información sobre las prácticas no escritas de las agencias del ministerio público ver: Catalina Pérez Correa, Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público, tesis doctoral, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, California.
52. Los delitos de alto impacto son los que más afectan a la población como es el caso de los secuestros, los robos con violencia, las violaciones, etc.
53. Del total de condenas, 31,000 fue por una sentencia de 1 a 11 meses de cárcel; 24, 559 recibieron de 1 a 3 años y 18,952 recibieron de 3 a 5 años; ver Open Society Justice Initiative, Myths and Pretrial Detention in Mexico, 2005, disponible en [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102330&preprint=1](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102330&preprint=1). Asimismo, Guillermo Zepeda indica que en 2002 el 42% de los detenidos recibió una condena de menos de 11 meses y otro 23% fue sentenciado a cumplir entre uno y tres años de prisión. Véase Guillermo Zepeda Lecuona. Crimen sin castigo, CIDAC, 2004, p. 266.
54. Ver Guillermo Zepeda Lecuona. Índice de incidencia delictiva y violencia, CIDAC, 2008.

55. Véase <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/Transparencia/>
56. Véase Catalina Pérez Correa, *Criminal Investigation and Prosecution in México City: A Case Study of the Miguel Hidalgo County and its Ministerio Público*, tesis doctoral, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, California.
57. Ídem.
58. Open Society Justice Initiative, *Myths and Pretrial Detention in Mexico*, (2005), en [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=102330&preprint=1](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102330&preprint=1)
59. Guillermo Zepeda. *Crimen sin Castigo*, CIDAC, 2004.
60. Con la publicación del reglamento de la LTAIPDF se perdió una posibilidad de utilizar la transparencia como un mecanismo de generación de confianza y rendición de cuentas. El reglamento introduce una reserva más, no contemplada por la Ley, a la información pública de oficio. En su artículo 12, fracción IX el reglamento exime a las autoridades de incluir a los funcionarios que trabajan en la procuración de justicia en la obligación establecida en el artículo 14, fracción IV de la ley que exige que el directorio de servidores públicos refiera nombre, fotografía, domicilio oficial, número telefónico oficial y dirección electrónica oficial de todos los funcionarios de jefe de departamento en adelante. En primer lugar creemos que la reserva impuesta por el reglamento es inconstitucional por carecer de fundamento legal (garantía de legalidad) y por contravenir a la ley, que le es jerárquicamente superior (artículos 89 y 133 constitucionales). Sin satisfacer el principio de carga de la prueba, el reglamento establece una reserva a la información pública de oficio. En todo caso, creemos que, lejos de ameritar mayor restricción, la información sobre funcionarios públicos involucrados en la procuración de justicia debería de extenderse más, no menos, que en otras áreas. La obligación de publicar información sobre los funcionarios públicos en los directorios debió extenderse a todo ministerio público y policía judicial. En específico, la confianza que genera el dar la cara, incluyendo una fotografía del funcionario, era una oportunidad particularmente valiosa.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

***Ensayo 5. Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.***

Diciembre de 2008.

Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V.

General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g y forros  
en couché de 220 g.

Fuentes tipográficas: Arial, Century Old Style STD y Times New Roman.

Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.