

El **circo** de lo **Absurdo** y la Máquina **de** Impunidad



***Porque no funciona la
investigación criminal en
México***

El circo de lo Absurdo y la Máquina de Impunidad

*Porque no funciona la investigación criminal en
México*

Por Margarita Griesbach Guizar



Oficina de Defensoría de los
Derechos de la Infancia a.c.

Margarita Griesbach Guizar
margarita@gmail.com
Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C.
México, 2024
Ave. Universidad 464 – B
Col. Vertiz Narvarte
Benito Juárez, C.P. 03600
Ciudad de México
www.dispensariodi.com
recepcion@odi.org.mx

Índice

I. INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO PRIMERO	10
EL ESTADO ¿UN BIEN PÚBLICO O UN BIEN POLÍTICO?	10
I. EL BOTÍN DE LA BUROCRACIA	11
II. LA FALACIA DE LA PROBIDAD	18
III. LA FALACIA DE LA AUTONOMÍA	22
CAPÍTULO II	26
EL ESTADO, LA INSTITUCIÓN Y LA JUSTICIA FRAGMENTADA	26
I. EL ESTADO COMO AGRUPACIÓN DE FEUDOS	27
II. FRAGMENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA	29
III. FRAGMENTACIÓN ENTRE POLICÍAS Y MINISTERIO PÚBLICO	36
IV. SUPERVISIÓN FRAGMENTADA	39
CAPÍTULO 3	42
FRANKENSTEIN: EL DISEÑO POLÍTICO DE LA JUSTICIA	42
I. LA COERCIÓN PENAL COMO BIEN POLÍTICO	43
II. UN SISTEMA PENAL EN EL QUE NADIE INVESTIGA	46
III. INVESTIGAR BAJO UNA LÓGICA PROBATORIA, NO INDAGATORIA	48
CAPÍTULO III	52
LA CIUDADANÍA: PARTICIPACIÓN POLÍTICA PERO NO TÉCNICA	52
I. AUSENCIA DE DEMANDA SOCIAL	53
II. EVALUACIÓN TÉCNICA INDEPENDIENTE	54
III. LA IMPUNIDAD ADMINISTRATIVA	55

I. Introducción

El presente trabajo es una reflexión basada en años de litigio por parte de una pequeña organización civil. El texto se ilustra con casos reales litigados por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODDI). Los casos se utilizan para ejemplificar las ideas expuestas a sabiendas de que no todos los casos funcionan de esa manera. Sin embargo, su uso parte de la certeza de que los y las operadores de justicia, o de quienes litigan en materia penal, reconocerán los patrones de comportamiento ilustrados.

A través de los años, el litigio estratégico de la ODDI ha logrado avanzar de manera significativa la justicia accesible para las infancias. También ha constatado que la investigación criminal en México no logrará cumplir con la enorme función social que debe garantizar, mientras subsista el modelo actual.

Decir que la procuración de justicia y la investigación criminal en México está mal diseñada y que no funciona, no es un aporte novedoso. Mucho se ha escrito sobre sus carencias y mucho se ha escrito sobre qué propuestas podrían mejorarlo. El presente documento no pretende repetir ni argumentos ni propuestas. Se trata de una reflexión sobre el por qué a pesar de existir tanta y tan letrada reflexión sobre el tema, este no cambia.

Las reflexiones aquí expuestas consideran que la ineficiencia de nuestra justicia penal, quizá, guarda estrecha relación con una concepción distorsionada de lo que es el Estado y en particular las instituciones de justicia. Considera que aun cuando se avancen cambios significativos para mejorar la justicia penal, mientras subsista esta mirada errada de lo que es el aparato de Estado no habrá solución que sirva.

Capítulo primero

El Estado ¿un bien público o un bien político?

I. El botín de la burocracia

La burocracia fue una gran idea¹. Hoy en día se asocia con trámites ociosos, ineficiencia e incluso corrupción, pero en su momento era una gran idea dada la alternativa. La idea de crear una burocracia surge del deseo de que aquello que es de interés público, aquello que es vital para las personas y la sociedad, no sea caprichoso. Que estas cosas no dependan de la voluntad o interés de una persona, sino que estén garantizadas. Además la burocracia aspira a que estos bienes sean administrados por quienes son conocedores y especialistas en cada tema. Se desea que los bienes públicos estén garantizados en disponibilidad y en calidad. Se trata de que los bienes públicos no sean tratados como propiedad privada.

Garantizar aquello que es de interés público implica sacarlo de manos de particulares. Para ello los servicios se deben administrar y operar desde el gobierno como encomendado de ejecutar lo público. En su momento, para lograrlo fue necesario crear una nueva estructura que existía únicamente para garantizar dichos servicios de interés público: la burocracia. La burocracia implica obligadamente la creación de instituciones, puestos, departamentos y jerarquías. No todo es ocioso. Para que un servicio esté garantizado, este debe ser exigible. La exigibilidad requiere de jerarquías. Debe existir una ruta de queja para demandar el servicio y una ruta de coerción para obligar a que dicho servicio se brinde adecuadamente.

El mayor distingo entre los bienes públicos administrados por particulares y la creación de una burocracia es que el servicio público se debe a la sociedad y no a un individuo. La burocracia rompe con la lealtad entre privados. *“El acceso a un cargo,....la aceptación de un deber de fidelidad a la administración... el cargo no determine una relación con una persona, como la fe del vasallo o el discípulo en las relaciones de autoridad feudal o patrimonial.”* En términos más actuales, el trabajador está al servicio del interés público, es un servidor público.

La burocracia libera a los ciudadanos del yugo y la dependencia con otro particular al momento de obtener algo que le es indispensable. Pero la burocracia sólo funciona si están presentes dos elementos. El burócrata que opera el servicio público debe ser técnico en la materia requerida y a cambio debe recibir seguridad en su labor. Su designación y permanencia en un puesto dependerá de su propia capacidad y desempeño y no de la voluntad de un individuo. Si una persona depende del capricho de otra, será inevitable que su lealtad sea hacia su superior y no hacia el público. La fórmula es simple, el funcionario expresa lealtad a la administración y a cambio recibe seguridad y respeto³. Sin seguridad

¹ Weber, M. 1922.

² Ibid. p 11.

³ Ibid. P 20-21.

laboral basada en estándares técnicos, el servicio público está destinado a fracasar. Estará en falta con el aspecto medular de su razón de ser: romper la lógica de lealtad entre supra-subordinados.

En México, como en muchos países, los elementos esenciales que dan sentido a la burocracia se han burlado. La burocracia pasa de ser un *bien público* a ser un *bien político*. Los grupos e individuos empoderados políticamente se convierten en los dueños de un botín que incluye a la burocracia. Las instituciones y sus puestos son parte de lo que se gana cuando se accede al poder. La clase política sustituye a la autoridad feudal, pero el principio de dependencia caprichosa se mantiene. En México la creación de una burocracia que buscaba sacar las cosas de interés público del dominio de particulares, en realidad solo les cambió de dueño.

El o la burócrata carece de seguridad laboral, de mecanismos técnicos y transparentes de evaluación y de recursos efectivos de apelación. Por tanto, el servidor público depende tanto de su jefe político como aquel vasallo de su señor feudal. La aspiración Weberiana de que lo público opere bajo una lógica apartada de los intereses políticos y personales entre individuos ha fracasado. La burocracia se convierte entonces en un cascarón democrático con un interior feudal.

La burocracia como bien político no es poca cosa. Se trata del ejercicio de un enorme presupuesto y la posibilidad de distribuir miles de puestos asalariados. En México lamentablemente las instituciones públicas son y han sido por mucho tiempo abiertamente consideradas como botín político. La noción de que las instituciones “pertenecen” a quien ejerce el poder político está profundamente interiorizada. El título de propiedad se concede en la amplia libertad con la que cada nueva persona que accede al poder designa, controla y en su caso revoca los cargos públicos. En México la ciudadanía espera que cada sexenio implique modificaciones de todos los puestos superiores y que el quehacer mismo y programas de una institución cambien con cada nuevo titular.

Una muestra extrema de cuán normalizado está el título de propiedad conferido al político sobre la burocracia, se evidenció cuando en el 2024 un líder político públicamente reclamó que su aliado había incumplido con la entrega de los puestos acordados⁴. Su reclamo no reparó en que los puestos de las instituciones son un bien público y no parte del botín político. Hubo en los días inmediatos quién tomó nota de esta peculiar aberración. Pero pronto pasaron los días con sus inevitables muchas noticias y la vida del político continuó sin repercusión. Finalmente no había hecho nada fuera de lo esperado.

La institución tratada como un bien político se transforma en una cadena de poder y micropoder. El o la titular es dueño de los puestos más altos. Estos a su vez serán dueños de sus propios subordinados y así hasta llegar al puesto más bajo en la jerarquía. Los puestos

⁴ Cortés, M. @MarkoCortes. Twitter 9 de enero, 2024.

sindicalizados serán propiedad del sindicato pero operan con la misma lógica: el trabajador se debe a la voluntad de su jefe en vez de a estándares técnicos del servicio público.

La lealtad hacia el superior no solo se beneficia de la vulnerabilidad laboral, la requiere como pieza indispensable para funcionar. Si el servidor público goza de seguridad técnica-laboral, el superior pierde poder sobre él o ella. Se rompe el título de propiedad. Para que las instituciones públicas sean un bien político requieren de la vulnerabilidad y subyugación jerárquica hacia el interior de la institución. “Así como te pusieron, te quitan” y por eso la burocracia es un botín político atractivo para quien ostenta el poder.

El resultado, en el mejor de los casos, son instituciones desconectadas de la ciudadanía y pasivas en su actuar. Cuando las instituciones son concebidas como un bien político y no un bien público, el diseño operacional se hace pensando en las personas que serán dueñas políticas y los puestos y ganancias que podrán controlar. Su diseño no es funcional ni centrado en torno a la tarea que debe cumplir. Predomina una “desconexión” entre el diseño institucional y el servicio público para el cual fue creada.

Bajo esta lógica se explica que en el 2017 fue necesario ganar vía amparo⁵ que el Centro de Convivencia Familiar Supervisada brindara atención psicológica a una niña en horarios que no se contrapusieran a su horario escolar. El centro, cuyo fin es brindar atención a infancias, laboraba de 9 a 16 horas y los niños y niñas objeto de su servicio debían faltar a la escuela para poder acudir. Su diseño operacional respondía a las necesidades del personal y a las negociaciones sindicales, no estaba hecho para cumplir con eficiencia su función.



Bajo un esquema de sumisión y lealtad política, el servidor público en el mejor de los casos se torna en un actor pasivo. Ante la falta de seguridad laboral y la falta de procedimientos y estándares técnicos, su trabajo exige la complacencia al superior. Si no le complace, por lo menos debe evitar la displicencia. No se trata de un sistema que estimula el ejercicio pensante de una técnica o profesión, mucho menos la creatividad o innovación. No se fomenta la

apropiación y orgullo en la tarea lograda, se fomenta la lealtad y el acceso al poder a través

⁵ AMPARO INDIRECTO: 1125/2016

de la alianza política. La cultura política como norma funcional genera una cultura de autocensura.

A través de los años, se han impartido numerosas capacitaciones a ministerio públicos, agentes de investigación y policía auxiliar⁶. En los talleres es común pedirles a los participantes que diseñen un plan de investigación para distintos supuestos delictivos. De manera reiterada los participantes proponen diligencias ociosas. Cuando se les pide explicar la utilidad de una u otra diligencia la respuesta es consistente: No tiene utilidad. Se procede a indagar cuál es el sustento jurídico que obliga a esta actuación carente de sentido. En respuesta encontramos que tampoco existe una obligación legal. La respuesta es: “así lo hacemos”. No ejercen su profesión o labor según su criterio, hacen estrictamente lo que es esperado o solicitado a fin de evitar una posible displicencia del superior.

Durante 20 entrevistas sostenidas con primeros respondientes en 2021⁷, los entrevistados consistentemente reportaron que observan y registran datos importantes al ser la primera persona que llega al lugar de los hechos. Sin embargo, también son consistentes en reportar que no comparten toda la información con el M.P. a cargo de la investigación. El primer respondiente, temeroso de incurrir en alguna falta, solo aporta aquella información que el propio M.P. le ha solicitado. Todos reconocen que lo que han observado y registrado es útil para entender lo sucedido. Sin embargo no lo reportan bajo la lógica de que la *petición del M.P. es lo que justifica su actuación*. Esta frase es de particular relevancia para comprender la disfuncionalidad de la investigación criminal y de muchas de las instituciones del Estado Mexicano. Lo que justifica la acción del servidor público es la voluntad de su jefe, no lo que la tarea requiere.

La lógica política establece la lealtad en el lugar de la obligación técnica. Se anula el criterio propio, la experiencia y la especialidad del servidor público. En el 2023 un M.P. especializado y experimentado, participa en una mesa de mando solicitada por la asesoría jurídica de las víctimas. Se trata de una investigación de delitos complejos que no avanza. Participa también en esta mesa un especialista internacional que ha sido policía especializado durante 42 años y director del área de delitos contra la infancia en Interpol. Su participación busca asesorar las acciones de investigación en un caso difícil. Entre otras, el especialista propone llevar a cabo entrevistas claves con personas que pueden aportar información sobre los delitos investigados. No se trata de entrevistas que necesariamente serán un dato de prueba. Se trata de acciones que ayudan al investigador a empezar a entender cómo funciona un entramado complejo para luego, habiendo entendido, buscar evidencias. Las reacciones del M.P., agentes de investigación y otros especialistas de la Fiscalía General de la República que están presentes en la reunión son de gran interés y entusiasmo. Sin embargo, cuando llega el momento de acordar acciones, el M.P. dice que no puede realizar las entrevistas. No encuentra impedimento legal para hacerlo, pero

⁶ Talleres La Procuración de Justicia y Niñas, Niños y Adolescentes. Impartidos por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. Unicef -México. Oaxaca. 2014.

⁷ Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. 2021.

advierde que podría haber algún impedimento porque es algo que no “se hace”⁸. A pesar de su entusiasmo profesional, no se atreve a tener una iniciativa propia. Se autocensura para hacer solo aquello que su jefe le indica y autoriza.

La desconexión y pasividad son un resultado negativo de cuando la burocracia se trata como bien político, pero no es el peor. En el peor de los casos, la dependencia absoluta hacia el jefe se convierte en un semillero de corrupción. Al no existir medios de evaluación profesional basados en resultados y estándares técnicos, se presentan amplias oportunidades para la actuación oculta. Cuando un individuo desea obtener un beneficio indebido de su labor, lo podrá hacer con facilidad. Aún peor, le podrá exigir al subordinado participar en prácticas de corrupción. En cualquier nivel de la cadena de supra-subordinación política se puede instalar una práctica de corrupción. La extrema dependencia hacia el superior jerárquico deja al funcionario sin alternativa de acción.

En escenarios de corrupción, los trámites burocráticos mismos se convierten en una serie de pretextos para la extorsión. Tratándose de un servicio público, se trabaja con temas que son de vital importancia para las personas. No es un artículo prescindible, sino un servicio necesario. El Estado ejerce un monopolio absoluto sobre estos servicios vitales y el usuario no tiene alternativas para acudir con otro proveedor. Las instituciones cuando actúan de manera corrupta, cuentan con un público cautivo a quienes extorsionar.

Cuando el diseño institucional no responde a estándares técnicos, éste puede estar al servicio de la corrupción. En América Latina, es notable la excesiva carga burocrática impuesta sobre la pequeña empresa. Se estima que en promedio una pequeña empresa destina 548 horas al año para solventar estas tareas. Es decir entre el 25% y 40 % de las horas laboradas según estimados de la OECD⁹. Ante los alarmantes niveles de corrupción registrados en la región, cabe la pregunta si el diseño institucional, en este caso de trámites engorrosos, responde a gestiones necesarias para la calidad del servicio público o a la creación de oportunidades de extorsión. En el 2021, alrededor del 60% de quienes realizaron un trámite en México consideraron que existe corrupción en la gestión que se realizó¹⁰.

En el ideal weberiano, el servidor público recibe como recompensa de su lealtad a la tarea no solo la seguridad laboral, sino el respeto de la sociedad. El servidor público goza de un reconocimiento especial justamente porque se debe al bien público y no a otro particular o al interés propio. No se trata de un individuo sacrificado. Es un profesionalista con un salario adecuado y con la notable característica de trabajar fuera de los intereses políticos o de mercado. En el ideal, el servicio público es garantía de profesionalismo y calidad técnica. Cuando la burocracia se convierte en un bien político, el servicio público no solo pierde el respeto especial de la sociedad, sino que se convierte en un trabajo mal visto.

⁸ FED/SEIDO/UEITMPO-CDMX/0000399/2021

⁹ Levy-Carciente, Sary 2021.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ENCIG. 2021.

El burócrata pasa a ser sinónimo de subordinación y en muchos casos de corrupción. En México de manera sostenida la percepción de corrupción es de las más altas del mundo. Solo 30% de los países participantes en el índice de percepciones de corrupción¹¹ consideran a sus autoridades más corruptas que en México. Del Estado en su conjunto no hay institución que se salve. La institución considerada por la población como menos corrupta es la escuela pública y aún en ese caso un 31% cree que tiene prácticas corruptas de manera muy frecuente o frecuente¹². En Mayo del 2018 una revista especializada economía y finanzas publicó un artículo sobre cómo a pesar de toda expectativa un servidor público sí podía ser asociado con el éxito. La premisa del artículo refleja el fracaso weberiano en la burocracia mexicana: “¿En México es posible tener éxito como funcionario en el servicio público? Parece un binomio difícil de comprender: un servidor público exitoso.”¹³

Es relevante esta reflexión porque una burocracia sólida es un elemento indispensable para una adecuada procuración de justicia. El binomio clave de “servicio público y seguridad laboral” es un *sine qua non* para la justicia. De entre todas las instituciones del Estado, aquellas que dominan la fuerza pública son las que de manera prioritaria deben ser puestas al servicio público y no al servicio político. Pero esto implica la ruptura con el enfoque clientelar profundamente interiorizado por nuestra sociedad.

El control de las instituciones policiacas permite al dueño del botín político tener el poder de coerción. Al controlar la coerción, toda intento de persuasión política está respaldada por una amenaza. Nos aliamos a las buenas o a las malas. El uso político de la fuerza pública no es nada nuevo en México o en el mundo. Por esta evidente tentación, los estándares internacionales apelan a que sean estas instituciones las que cuenten con mecanismos reforzados de protección e independencia.

En México no es el caso. De entre todas las instituciones del Estado, aquellas relacionadas con la fuerza pública son consideradas como las más corruptas. En el 2021, el 88.8% de los encuestados consideró a las autoridades de Seguridad Pública como corruptas y el 76% pensó lo mismo de los Ministerios Públicos¹⁴. No es algo nuevo en México. Durante la última década la cifra negra delictiva, reflejo de falta de confianza por parte de la ciudadanía para denunciar, se ha mantenido sorprendentemente constante entre 91% y 93% de los delitos cometidos¹⁵.

Las instituciones de justicia y en particular las policiacas, son la joya de la corona de la burocracia hecha botín político. No es necesario ejercer coerción por medios burdos cuando se cuenta con el mando de un aparato legalmente autorizado para hacerlo. En consecuencia

¹¹ Transparency International. 2023.

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Comunicado de Prensa 768/23.

¹³ Álvarez del Castillo Vargas, B. 2018.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ENCIG. 2022.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ENVIPE. 2023.

y con la mayor naturalidad un senador de la república abogando en favor de un personaje público acusado de cometer delitos contra la infancia, anuncio al equipo jurídico que apoyaba a la víctima: *“Nadie de ustedes tiene porque preocuparse por su integridad física. Esto se tratará de acciones litigiosas beligerantes en contra de todos los involucrados.”*¹⁶

Sobran ejemplos del uso de la justicia como herramienta de presión y represión. Es un secreto a voces del que ocasionalmente hay registros explícitos. Tal es el famoso caso de la periodista Lydia Cacho en donde un empresario le pide un favor político al entonces gobernador de Puebla: *“Le pedí al señor gobernador de que esta señora me está calumniando, así, así, y él me dijo: aquí no se calumnia a nadie, y ¡pum! Que le dictan la orden de aprehensión”*¹⁷.

Aun cuando es evidente que la acusación no será sostenible en un juicio, la existencia de una investigación criminal y la amenaza de una detención es suficientemente horrible para amedrentar. Fue sumamente público el caso de los 11 detenidos el 20 de Noviembre del 2014. Entre operativos para despejar multitudinarias protestas en contra del gobierno, los llamados barridos y encapsulamientos implicaron múltiples detenciones arbitrarias. Las 11 personas públicamente identificadas como los “Compas” fueron criminalizados y encarcelados utilizando testimonios evidentemente fabricados por parte de 5 policías. Aún y cuando se logró su liberación y la existencia de material grabado que daba cuenta de su detención arbitraria en lugares diversos a la falsa narrativa policial, la fiscalía se negaba a cerrar la investigación criminal en su contra. Requirió 4 años, 3 amparos, 1 revisión y 1 queja para lograr que las personas injustamente criminalizadas quedarán libres de la amenazante existencia de una investigación penal abierta en su contra¹⁸.

La gravedad y magnitud del problema que significa la corrupción policial no pasa desapercibido. Resulta una demanda social constante, y una oferta política repetida, la promesa de “limpiar” la corrupción policial. El problema es que la premisa básica de la institución como bien político se sostiene. Bajo esta lógica, se busca encontrar para las instituciones “un dueño” bueno y no se busca diseñar una buena institución. Durante las últimas dos décadas cada administración propone una nueva e incorruptible policía. La Agencia Federal de Investigación, la Policía Federal, la Guardia Nacional. No se trata de instalar estándares técnicos o de superar la lógica de lealtad política de supra-subordinación. Se trata de encontrar un dueño político que sea recto.

La burocracia como bien político coloca al servidor público en una situación imposible. Estas páginas se escriben desde el privilegio de formar parte de la sociedad civil. Cuando una persona trabaja en la defensa de los derechos humanos, le pagan por hacer lo correcto. En ningún momento se enfrenta el dilema de mantener o la probidad o el salario. Desde la sociedad civil la rectitud es premiada, como debería ser para todo ser humano. Ninguna

¹⁶ Causa penal 1189/2012.

¹⁷ Cacho, L., 2006. P. 20.

¹⁸ Amparo indirecto 1239/2014, amparo indirecto 114/2017, amparo indirecto 751/2017, amparo indirecto 8/2021.

persona debería elegir entre hacer lo correcto y la posibilidad de mantener a su familia. Este es un privilegio del que no goza el servidor público.

Sin embargo, a pesar de la cultura de lealtad política, nuestras instituciones están llenas de verdaderos servidores públicos. Muchos, del corte imaginado por Weber, comprometidos con el bien público. Para ellos, sortear las exigencias indebidas y las inercias ineficientes, forma parte de los retos de su labor. Ellas y ellos se esfuerzan por lograr lo mejor con la nada. Desde la sociedad civil no se trabaja en la opulencia, pero tampoco en la precariedad inoperante. A través de los años, en infinidad de interacciones con Ministerio Públicos en talleres, colaboraciones, coadyuvancias o entrevistas, los reportes individuales sobre su carga de trabajo son consistentes. Una sola persona tiene bajo su cargo entre 200 y 400 investigaciones criminales. Es materialmente imposible hacer el trabajo que le es encomendado. Sin embargo, no puede negarse a un caso nuevo, ni puede causar displicencia con sus superior. En las instituciones convertidas en un bien político, aún aquel que desea servir al público fracasa.

II. La falacia de la probidad

Alguna broma decía que en un manicomio no bajaban al que se creía foco para no quedarse sin luz. Desgraciadamente un contagio similar sucede en nuestra sociedad con respecto a la burocracia tratada como bien político. Si bien se puede reconocer que la burocracia, el Estado y sus instituciones, debería ser un bien público y no político, los esfuerzos por mejorarla no desmontan la premisa básica de que las instituciones pertenecen a un individuo – a su titular. Bajo este enfoque, las soluciones no buscan robustecer los estándares técnicos de los servicios públicos, no rompen las cadenas de lealtad política de la cual dependen sus trabajadores, ni establecen parámetros objetivos para la evaluación institucional. La solución es encontrar a un dueño bueno.

La burocracia como bien político está tan interiorizada que la única solución a la corrupción es colocar a las instituciones en mejores manos. Si han de ser botín político, se trata de encontrar aquel que no buscará el bien propio sino el bien público. De esta tergiversada idea, surge la búsqueda de la probidad como requisito para poder ser titular de una institución pública. Muchas reformas legislativas han incorporado este requisito en un afán por abatir la corrupción en las instituciones públicas. De manera notable, importantes esfuerzos se han vertido en torno a exigir la probidad de quien encabeza las fiscalías.

En el 2021 se publicó la Ley de la Fiscalía General de la República. La creación de fiscalías autónomas responde justamente a un esfuerzo de numerosas iniciativas por liberar el uso

de la fuerza del apropiamiento político. Pero en gran medida el esfuerzo reflejó que la premisa del poder concentrado en su titular como dueño no se había vencido. La atención pública y política se concentró en los requisitos establecidos para su titular y no en el diseño institucional.

En su Artículo 18 establece¹⁹:

...

El nombramiento deberá recaer en aquella persona que haya servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o que se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

La buena reputación, a la que se refiere el artículo 102, Apartado A, de la Constitución, está compuesta por dos elementos:

- I. El Objetivo que se refiere a la calidad profesional relevante, trayectoria en el servicio público o en ejercicio de la actividad jurídica, y*
- II. El Subjetivo que se refiere a la honorabilidad, alta calidad técnica, compromiso con valores democráticos, independencia y reconocimiento social.*



La importancia que se coloca sobre la probidad del titular presenta múltiples problemas. El más evidente es que en términos objetivos y medibles no significa nada. ¿Cómo se mide que haya servido con eficiencia, capacidad y probidad? La referencia a la ausencia de antecedentes penales como requisito ya queda establecida en el artículo constitucional. Pero fuera de ello, cualquier otra razón para la exclusión resultaría jurídicamente discriminatoria. ¿Se trataría de excluir a una persona del cargo con base en una opinión subjetiva? ¿De quién debería ser esta opinión? ¿Basta la existencia de una acusación o deben ser dos o tres o cuatro? ¿En caso de existir acusaciones, cómo se acomoda la exclusión del puesto con la presunción de inocencia? ¿Cómo se determina si alguien se ha distinguido por su honorabilidad y competencia? La única respuesta posible es que trata de una designación política y no técnica. La búsqueda de la probidad como solución a la corrupción o disfunción institucional se basa en premisas que tratan a la institución como un bien político y en congruencia los requisitos para ser su titular son políticos y no técnicos.

¹⁹ Ley de la Fiscalía General de la República. Artículo 18.

Artículos como el 18ª de la Ley de la Fiscalía General de la República están escritos en clave política. Se busca generar una discusión pública sobre el perfil de las y los candidatos a un puesto sensible. Se espera, en esa clave, que la nominación y en su caso aprobación de alguien incapaz, corrupto o inadecuado implicará un costo político. Se espera, con poco sustento histórico, que el temor al reproche social servirá de manera disuasiva. Al revisar las últimas décadas y la volatilidad de las facturas políticas, parecería que no es una expectativa razonable pensar que la vergüenza política será suficiente para garantizar un nombramiento adecuado. Mas aun cuando se toma en consideración el valor inmenso que ofrece gobernar la procuración de justicia como botín político. La expectativa es casi imposible si se considera que una vez pasado el mal trago político de nombrar a un impresentable, la decisión será inapelable. El artículo 61 de la ley de amparo²⁰ establece la improcedencia de objeciones contra el nombramiento de una persona considerada como menos que proba. Es decir, el conjunto de la gestión y consecuencias de la designación existe únicamente en la esfera de lo político. Buscando rescatar a las fiscalías como bien público, se comete el error de colocar su configuración cabalmente en el ruedo político.

Estos no son los únicos problemas con la búsqueda de la probidad como solución para recuperar la burocracia al servicio público. Incluso si se lograra, hipotéticamente, nombrar a una persona sobre la que se tuviera certeza absoluta de probidad, es imposible suponer que él o ella controle toda una institución pública. La noción misma de que un buen titular es igual a una buena institución, refleja el profundo arraigo en la concepción de la institución como propiedad política de quien accede al poder.

Esta lógica refuerza la concentración de poder y el debilitamiento institucional. Solo con una cadena de absoluta lealtad y control centralizado se podría aspirar a que la calidad moral (buena o mala) del titular permee a toda la institución. El autoritarismo no es por definición de alguna inclinación ideológica o socialmente benéfico o perjudicial. Significa simplemente la concentración absoluta de poder, sea esta para el bien de la sociedad o para el mal. Lo que si resulta inevitablemente es el fortalecimiento de la cadena de lealtad contraria a los requisitos fundamentales de la burocracia como bien público. La idea de que el funcionamiento institucional depende de la calidad moral de su titular fomenta la consolidación de estructuras centralizadas. Las estructuras centralizadas fomentan la subyugación y vulnerabilidad de las y los funcionarios que es una condición clave para el uso político de la burocracia.

Aun cuando se lograra tener a un titular probo y la institución tuviera un diseño de absoluta centralidad, no se logra garantizar el interés público con esta estrategia. Una estructura

²⁰ El artículo 61 de la Ley de Amparo establece: ... El juicio de amparo es improcedente:

...

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

...

centralizada menosprecia el valor de la independencia técnica y del saber especializado. Por lógica y naturaleza humana, un individuo no puede poseer todo el conocimiento necesario para operar una institución pública. Se requiere de estándares técnicos que garanticen la designación de personal calificado más allá de la opinión subjetiva del titular. Cuando se persiste en la idea de concentrar el poder en torno a un buen titular se espera que él o ella “llene” la institución con otras personas que considera honestas. Pero la probidad como abstracto aspiracional no ofrece garantías.

En 2019 el presidente de México anuncio el nombramiento de la titular de la agencia noticiosa estatal. Su nombramiento enfatizo cualidades morales que de manera subjetiva percibía quien la nombro: “... es una extraordinaria persona, una muy buena periodista, honesta. Le tengo toda la confianza por su trayectoria como buena periodista. Cuando se es un buen periodista, por lo general, se es muy humano y no se cometen injusticias, un buen periodista no es capaz de cometer una injusticia²¹”. Para finales del 2023 la titular de la agencia había sido objeto constante de acusaciones de corrupción y tráfico de influencias. Ella a su vez, denunciaba haber sido extorsionada por altos mandos del gobierno que la nombro condicionando el presupuesto institucional a la malversación de un porcentaje del recurso para fines políticos. El desaseo pone en duda la probidad del presidente que la nombró y la probidad de la titular de la agencia noticiosa. En ese caso particular, la probidad aparente en un momento dado no fue suficiente.

Cuando la sociedad desespera ante repetidos fracasos, propone nuevas ideas. El problema es que las nuevas propuestas se basan en la misma premisa. Si no basta con titulares probos, se considera necesario crear consejos de probos y que estos supervisen el quehacer de una u otra institución. Incluso a veces se hacen comités de probos para nombrar a los miembros probos de un consejo²². Nuevamente los esfuerzos se concentran en el nombramiento de personas adecuadas y no en el diseño de instituciones con base en estándares técnicos. La falta de un diseño funcional técnico y no político aplica también para el propio consejo. Como resultado todo se mantiene en una clave política.

En el 2014 la ley concerniente a los derechos de la infancia sufre una profunda reforma. De la nueva ley emana la constitución de los Sistemas de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA). Entre otros elementos de la ley, sus propuestas son coherentes con un enfoque de derechos y recibe enorme atención internacional como ejemplo a seguir. Sin embargo, cuando estos consejos de alto nivel se constituyen, su agenda no es técnica. No revisan datos duros, estadística pública, ni desarrollan metodologías para su trabajo. Se reúnen y sus miembros sensibles a los problemas que enfrentan las infancias buscan influir en los titulares de las instituciones presentes. Bajo esta clave política, la secretaria ejecutiva de un SIPINNA estatal deliberaba sobre un caso en el que existían graves omisiones por parte de la entonces Procuraduría de Justicia del Estado. Sin embargo, abordar el tema en

²¹ López Obrador, A.M. julio, 2019. Publicado en: El Financiero el 10 de enero, 2024.

²² Tal es el caso de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México.

la reunión del sistema sería un “golpe” político delicado. Se sugirió instaurar como método de trabajo la revisión obligada de aquellos casos con mayor rezago en su resolución. Sin embargo se consideró que la revisión sistemática de casos evidenciaría las deficiencias de las instituciones presentes y la idea fue descartada. Dentro del consejo interinstitucional predominaba la regla de “la ropa sucia se lava en casa” sin ponderar que no se trata de casas, se trata de propiedad pública. La razón de ser del consejo se subyugaba a la política²³.

Al igual que con las instituciones, cuando un consejo carece de estándares técnicos para normar y evaluar su labor, el resultado de su trabajo se limita a ser un reflejo de las personas que lo conformaron. Los asuntos de interés público se desdibujan. Los resultados son políticos y no afectan el diseño de las instituciones. En este sentido, un fracaso no genera repercusiones institucionales que deberían evitar en el futuro la repetición de los problemas encontrados. Los consejos no modifican el diseño institucional, solo producen un costo político en las personas involucradas.

En el 2019 la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue designada bajo sonoros cuestionamientos. Para finales del 2023, dos consejos enteros – es decir el total de sus miembros – habían renunciado en protesta a un sinfín de irregularidades²⁴. Los actos contundentes de reproche no tuvieron ningún efecto en el diseño de la institución. No se revisaron los procedimientos que permitirían las irregularidades. El efecto fue político en un contexto en dónde lo político sale barato. La presidenta de la CNDH continuó en su cargo sin consecuencia alguna.

III. La falacia de la autonomía

Lamentablemente la noción de la burocracia como bien político también se expresa en la tergiversada forma en que México ha creado órganos autónomos. Pareciera que la creación de órganos autónomos, en nuestro caso, resulta de llevar al extremo una misma lógica errada. En vez de enfocarse en el diseño institucional, la autonomía simplemente significa establecer mayores requisitos para el nombramiento de su titular. Es decir, la institución no deja de tratarse como propiedad en un particular, solo se trata de encontrarle un dueño ajeno a la corrupción política imperante.

Carecer de órganos autónomos robustos tiene importantes costos para la sociedad. Se trata de órganos necesarios para resguardar el interés público. Sin embargo, la virtud del órgano

²³ Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia. Asesorías Estatales para la Instalación de Sistemas de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. 2014 – 2016.

²⁴ El País. 24 Octubre, 2023.

autónomo no recae en la calidad de su titular, se trata de una institución con naturaleza y funciones distintas a las del resto de las instituciones públicas.

En general, una característica de los órganos autónomos es que cumplen funciones de *Meta Estado* y ello debiera tener implicaciones importantes en su diseño operativo. Se trata de instancias que realizan tareas que pudieran, por su propia naturaleza, generar conflictos de interés con el poder ejecutivo. Son instituciones que actúan sobre otras instituciones. La supervisión de la actuación de servidores públicos y posibles violaciones a derechos humanos, la transparencia y contraloría presupuestaria son algunos ejemplos de las funciones más evidentes de Meta Estado. Algunos órganos autónomos cumplen tareas de naturaleza mixta: funciones de Estado y de Meta Estado. Instituciones como la organización de elecciones o la propia fiscalía brindan servicios directos a la población en tareas que pudieran generar conflictos de interés. La perpetuación del poder o el abuso de la fuerza pública con fines políticos se consideran tan sensibles que requieren de instituciones que además de brindar un servicio, lo hagan por encima del propio Estado.

La compleja naturaleza de las funciones que corresponden a los órganos autónomos implican un cuidadoso diseño de su estructura y operación. Se trata de mucho más que una institución con un titular autónomo. Sin embargo, en México, muchos órganos autónomos se caracterizan por una notable deficiencia en su diseño institucional. Es tal el énfasis colocado en la designación y calidad de su titular, que se ignora el funcionamiento institucional y los estándares que debieran regir su actuar.

Las comisiones de derechos humanos son un buen ejemplo de esta mal diseñada autonomía. Una comisión de derechos humanos no se encuentra obligada, como otras instituciones, a fundar y motivar sus decisiones. De hecho, a menudo ni siquiera informan al quejoso de una decisión de manera escrita. Se cuentan con numerosos casos en los que una resolución, sea de negar medidas o incluso de cerrar una queja aparece en anotaciones del visitador quien reporta haber tenido comunicación telefónica con la víctima²⁵. Las leyes que regulan a las comisiones de derechos humanos no indican cuándo y bajo qué criterios se otorgan o niegan medidas cautelares. Se trata de decisiones que parecen discrecionales. En todo caso, los procedimientos de una comisión están muy poco regulados. Los servicios específicos, las decisiones que se tomarán o los procesos que integran una queja no están claramente publicados. No se cuenta con plazos o razonamientos objetivos.

La falta de exigibilidad ciudadana no solo se encuentra en la ambigüedad normativa y reglamentaria de las comisiones. Cuando se trata de exigir algún derecho que se considera violado por una comisión, no existen vías para el reclamo a una autoridad. El diseño concentrado en torno a la independencia del titular destruye las posibilidad de exigencia ciudadana.

²⁵ CDHDF/IV/122/CUAUH/14/D2017

Un grupo de ciudadanos deciden impugnar el nombramiento del titular de una comisión de derechos humanos que consideran inadecuado. En uno de los amparos la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que un ciudadano no tiene interés legítimo para impugnar una designación impropia²⁶. En otro de los casos, habiendo reconocido el interés legítimo del ciudadano, un colegiado determinó que es inimpugnable pues se trata de un acto soberano del Congreso de la Unión²⁷.

La misma falta de medios efectivos de impugnación se encuentra cuando una víctima desea objetar la resolución de una comisión. En el 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos llegó a un acuerdo conciliatorio con la Fiscalía Especial para Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE). El acuerdo no consideraba que la fiscalía no había hecho una investigación diligente, ignoraba por completo las amenazas e intentos de coerción por parte del fiscal en contra de los abogados de la víctima y dejaba sin respuesta su petición de medidas cautelares. Más aun la conciliación con la FGR nunca fue consultada ni aprobada por la víctima. Un tribunal colegiado determinó que el acuerdo conciliatorio era válido: no existen obligaciones a las que la CNDH hubiera faltado²⁸.

La normatividad de los órganos autónomos es tan ambigua que los tribunales no entienden cómo tratarla. Tal es el caso cuando autoridades de la CDMX se negaron a acatar una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCDMX) que les obligaba a realizar consultas sobre la construcción de nuevas vías vehiculares. Cuando los habitantes de la zona afectada protestaron la falta de consulta y el incumplimiento de la recomendación, la policía preventiva de la ciudad los golpeó. Ante esta nueva queja, la propia CDHCDMX que emitió la recomendación incumplida ahora “perdió” evidencia y determinó cerrar sin más el expediente. Bajo un modelo de concentración de poder la titular de la comisión había cambiado y junto con ella todo el funcionamiento de la institución. En este caso, un tribunal colegiado determinó que las comisiones de derechos humanos no son autoridad para efectos de la ley de amparo: no había nada más que hacer²⁹.

Las funciones de Meta Estado son complejas. Concentradas en una lógica política, incluso los propios órganos autónomos pueden tener confusión sobre cuál es su función.

Una comisión de derechos humanos investiga una queja sobre tortura por parte de policía preventiva. Sin comprender que su tarea es acompañar y supervisar que la fiscalía investigue adecuadamente, la comisión entra en una incomprensible competencia con la propia fiscalía. En clave de competencia política, la comisión de derechos humanos quiere demostrar que sabe investigar mejor que la fiscalía aun y cuando su investigación carece de utilidad jurídica para la acción penal. El Ministerio Público le requiere múltiples veces copia de elementos que obran en el expediente de queja. Necesita estos elementos para poder

²⁶ Amparo en revisión 743/2015.

²⁷ Amparo en revisión 1098/2014

²⁸ Amparo en revisión, 396/2018.

²⁹ Amparo indirecto 2071/2014.

investigar de acuerdo a los estándares que la propia comisión le exige. La comisión se niega a entregar copia de la evidencia porque se encuentra próxima a emitir una recomendación. No quiere arriesgarse a que la fiscalía haga bien su trabajo y concluya la investigación antes de que pueda emitir la recomendación³⁰.

Consejos independientes también son diseñados en clave política. Un ejemplo muy claro se encuentra en el mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Aun sin ser un órgano autónomo, es un ente creado para cumplir tareas de Meta Estado. Sin embargo, su diseño no supera constituir un espacio político. Una periodista es inscrita al mecanismo tras recibir amenazas de muerte. El mecanismo realiza un diagnóstico que no arroja información de utilidad alguna para su protección. El diagnóstico no tomaba en cuenta el tipo de amenazas. En particular ignoraba toda posible responsabilidad del Estado. A pesar de contar con la documentada presencia de unidades militares en su domicilio, el mecanismo desecha analizar cualquier riesgo por parte de fuerzas militares ya que al preguntarle a la Secretaría de Defensa Nacional sobre el asunto, esta responde que no tenían conocimiento de alguna irregularidad. Pero las deficiencias del diagnóstico no afectan la labor del mecanismo pues las medidas de protección no guardan relación con los hallazgos. Se trata de medidas de rutina que no se modifican según el diagnóstico³¹.

Al participar en una reunión del mecanismo, la víctima y sus asesores jurídicos se encuentran en la presencia de los mismos funcionarios que componen a la burocracia que interviene en el caso. Nadie cumple funciones distintas, no se supervisa el trabajo de cada uno y tampoco coordinan acciones o intercambian información. La única diferencia es que están todos en una misma mesa y que hay la presencia agregada de representantes de la sociedad civil. Es decir es un espacio político. Una vez más se apuesta a que la vergüenza o el costo político ejerza un efecto intangible que logre vencer la ineficiencia, corrupción y complicidad. Gracias al cinismo labrado a pulso de todos los presentes, cada uno participa en el espacio. Nadie espera que el comportamiento de las instituciones presentes se modifique. Por tanto no hay sorpresa cuando la víctima denuncia que el propio fiscal de la FEADLE, mismo que se encuentra presente en las reuniones del mecanismo, amenazó y amedrentó a los abogados del caso. La víctima pide que se le retire de participar en su caso dentro del mecanismo. La mesa responde que eso no será posible.³²

³⁰ FSP/B/T3/370/13-02 y FSP/B/T3/370/13-02 D1

³¹ Amparo indirecto 743/2016.

³² Ídem.

Capítulo II

El Estado, la Institución y la Justicia Fragmentada

I. El Estado como agrupación de feudos

Cuando la burocracia de un Estado pasa de ser un bien público a un botín político, uno de los resultados es su fragmentación. Esto es lógico pues cada institución, y cada departamento dentro de cada institución, se convierte en un coto de poder.

Idealmente, la burocracia del Estado debe funcionar como un rompecabezas. Se trata de piezas especializadas y complementarias. Con ello se logra cumplir la función primordial de la burocracia: brindar servicios de interés público de manera profesional y especializada. Sin embargo, cuando se trata como un bien político, la complementariedad se sustituye por competencia. Cada institución busca acaparar mayores recursos propios y la relación con otras instituciones se tiñe de desconfianza y secrecía.

La burocracia estatal se plaga de duplicidades. No se trata de si me corresponde hacer una u otra actividad desde mi función especializada, sino de acumular todas las tareas posibles y así crecer en dominio y en recursos. El resultado son fiscalías que operan albergues infantiles³³, DIF que operan negocios de agua embotellada³⁴ o una Secretaría de Educación Pública que investiga si docentes acusados de abuso sexual son inocentes o culpables³⁵.

La burocracia compuesta de pequeños feudos de poder político, no solo duplica funciones importantes. La falta de cooperación entre instituciones limita los servicios de cada institución en particular a lo que alcanza a realizar por sí misma. La institución no se concibe como parte de un entramado público más amplio. El resultado son servicios insuficientes. Ninguna institución pública por sí misma puede sustituir a todo un Estado. Bajo esta lógica se explica que las escuelas, y la Secretaría de Educación Pública en general, alcen los brazos en frustración cuando la familia de un estudiante que agrede a otros y otras se niega a recibir terapia. La escuela frustrada exclama que la familia no colabora. Ellos no pueden correr al estudiante problemático, ni tampoco pueden obligar a la familia a recibir tratamiento. Por tanto no hacen nada. Ignoran que son parte de un entramado público dentro del cual hay jueces de lo familiar que sí pueden ejercer medios de coerción hacia una familia para proteger a sus hijos e hijas. Sin embargo, en los múltiples protocolos desarrollados por la SEP cada vez que sucede una tragedia mediática por violencia escolar entre pares, ninguno contempla la coordinación de la SEP y el poder judicial.

³³ PGR/SIEDO/UEIPMIO/12/2009

³⁴ Griesbach, M. 2010.

³⁵ Causa Penal 387/2019.

La fragmentación garantiza un Estado inoperante. Como la parábola de los ciegos y el elefante: uno decía que era una cuerda al tocar la cola, otro un árbol al tocar una pata y otro una serpiente al tocar la trompa y ninguno podía identificar que se trataba de un elefante, así la burocracia fragmentada no puede identificar y atender los problemas humanos. En el mejor de los casos una institución podrá brindar un servicio particular, pero si la necesidad del usuario es más compleja, será necesario acudir a otra ventanilla u otra institución y en cada una empezar desde el inicio.

En particular la procuración de justicia se torna inoperante desde la fragmentación. Ninguna investigación criminal y ninguna judicialización exitosa es posible desde la fragmentación. El resultado es claro. Se estima de manera invariable a través del tiempo que el nivel de ineffectividad de la procuración de justicia es casi total. Casi el 100% de los delitos cometidos en México quedan impunes, solo un 3.7% de éstos se investigan hasta arribar a una conclusión³⁶.

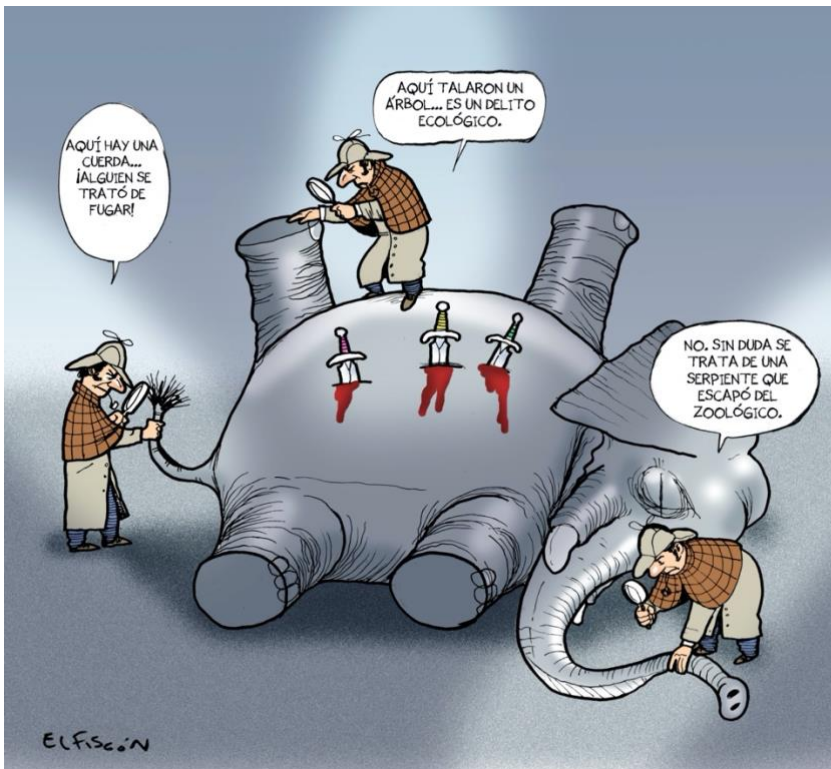
De todas las instituciones hechas botín político, las fiscalías son de las más fragmentadas. La importancia de la fuerza pública, para particulares y políticos, la convierte en el coto de poder más codiciado de toda la burocracia del Estado. Siendo un bien tan altamentepreciado, cada espacio de poder hacia su interior se resguarda con celo. Adicionalmente utiliza la secrecía de la investigación como concepto que escuda cualquier intento de requerir colaboración entre instituciones o dentro de la misma fiscalía. Su nivel de fragmentación es vertical y horizontal llegando prácticamente a la pulverización.

Solo desde la fragmentación extrema se explica que en el 2008 en una mesa de trámite de la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se denunciaba que una niña había sido secuestrada. Casi de manera simultánea en otra mesa de trámite, la misma institución canalizaba a esa niña a una casa hogar. Las desastrosas canalizaciones de niños y niñas a una supuesta casa hogar resultó ser un mecanismo para la trata de personas. Tan solo en la ciudad de México más de 100 niñas, niños y adolescentes fueron rescatados de la institución mientras otro número desconocido de aquellos canalizados nunca fueron localizados. El escándalo de “Casitas del Sur” debería haber garantizado la creación de sistemas automatizados de cruce de datos esenciales entre diversas investigaciones. Esto no fue el caso y a pesar de los años transcurridos y las reformas estructurales que desde entonces han tomado lugar, la desarticulación existente mantiene vigentes las condiciones que hicieron posible lo sucedido años atrás.

³⁶ México Evalúa. Comunicado de Prensa. Octubre 2023.

II. Fragmentación de la estructura orgánica de la fiscalía

La fragmentación inoperante se plasma desde la estructura orgánica de las fiscalías. En México la procuración de justicia se organiza en fiscalías especializadas. En el 2022 una cuarta parte de las fiscalías de la Fiscalía General de la República y el 63% de las fiscalías de los Estados eran especializadas ³⁷. Sin embargo, la lógica de especialización no es clara ni razonable. Algunas fiscalías están especializadas por tipo penal, otras se especializan por el grupo particular al cual se adscribe la víctima y posibles vulnerabilidades particulares, aún otras se definen por la calidad del supuesto agresor y en particular si es un funcionario público.



El resultado es que las diversas especialidades rara vez guardan relación con la realidad. Las categorías propuestas por la especialidad no son excluyentes entre sí y no están diseñadas para funcionar de manera complementaria. La mayoría de las personas y de los hechos que pueden ser delitos caben en más de una fiscalía. Tal sería el caso de una mujer adolescente víctima de violencia sexual en su familia con fines de producción de materiales de

³⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Procuración de Justicia del Estatal y Federal (CNPJE-F) 2023. Pp. 3 y 4.

explotación. ¿En qué fiscalía corresponde el caso? ¿Niños, niñas y adolescentes, delitos sexuales, trata o violencia familiar?

Ante la duda, la práctica más común de las fiscalías es abrir múltiples carpetas. Tal fue el caso de un adolescente otomí que trabajaba en la vía pública. Tras ser constantemente sujeto a malos tratos y extorción por parte de policías de la ciudad de México, un día los agentes le propinan una severa golpiza y le dieron toques eléctricos en los genitales. El chico termina en el hospital. La investigación se divide en tres carpetas: una por tortura, otra en la fiscalía de servidores públicos y otra más en la fiscalía de personas pertenecientes a los pueblos originarios³⁸. Cada fiscalía requería a las mismas personas a presentarse y participar en las mismas diligencias repetitivas.

Se podría pensar que este tipo de duplicidades ociosas es producto de la ineficiencia de un servidor público o de una época particularmente desorganizada dentro de la institución. Sin embargo, es la práctica más común. Doce años más tarde y tras múltiples reformas a la ahora fiscalía el sinsentido se sostiene. Una niña, junto con otra decena de estudiantes de edad preescolar, presentan denuncias por abuso sexual sufrido dentro de una escuela privada. En el caso de esta chiquita en particular se inician tres carpetas de investigación. La primera se inicia en delitos sexuales, al tener conocimiento de posibles temas de pornografía infantil se abre un desglose en la fiscalía de trata y cuando la niña refiere que hubo golpes se ordena la apertura de una carpeta más dentro de la fiscalía de violencia familiar por violencia familiar equiparada ya que los hechos suceden en una escuela. La duplicidad es evidentemente desgastante para la víctima y también es sumamente costoso para el Estado³⁹.

Tanto la fiscalía de sexuales y la de violencia familiar requiere a la niña para que se le practique una pericial en psicología. La repetición no solo es revictimizante para una niña de edad preescolar, sino que es ociosa e invalidaría las pruebas proyectivas utilizadas. A la par que se litiga la acumulación de las carpetas, se logra acordar con la fiscalía que por lo menos sea la misma psicóloga que vuelva a tener contacto con la niña y presente una ampliación de dictamen. Por otro lado, la fiscalía de sexuales pide a policía cibernética que elabore una red de vínculos y la fiscalía de trata también solicita una red de vínculos de los mismos actores. Para una institución con permanente insuficiencia presupuestal, el dispendio innecesario de recursos no solo es inútil sino francamente irresponsable.

El argumento central a favor de la creación de fiscalías especializadas es que éstas podrán colocar conocimiento y experiencia especializada al servicio de una investigación. Sin embargo, en la práctica esto no sucede. Las fiscalías especializadas no cuentan necesariamente con personal capacitado o con experiencia en un tema particular. En el 2014 se publicó el Protocolo para la Procuración de Justicia Especializada a Niños, Niñas y

³⁸ FSP/B/T3/370/13-02 y FSP/B/T3/370/13-02 D1

³⁹ Causa Penal 391/2023.

Adolescentes en el Estado de Oaxaca⁴⁰. La recién nombrada encargada de esta nueva área de investigación solicitó al equipo asesor si además de las pautas establecidas en el protocolo sobre formas de producción y valoración de una participación infantil, se le pudiera brindar una lista de qué diligencias de investigación son necesarias en casos de infancias víctima. Se le respondió que las diligencias de investigación deben depender de los hechos y el tipo de delito del que pudiera tratarse. La MP pedía esta lista dado que venía de robo vehicular y comentaba no saber nada sobre delitos contra las infancias.

En general, las fiscalías especializadas carecen de métodos de investigación distintos entre sí. Salvo algunos protocolos particulares, la forma de actuar del Ministerio Público es la misma en todas las fiscalías. Se requirió vía amparo un plan de investigación al fiscal a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) que indagará posibles vínculos entre la actividad periodística de la víctima y las amenazas recibidas. El fiscal, ante el reiterado incumplimiento de la sentencia que le obligaba a producir un plan de investigación afirmó que no tenían especialidad en el tema. Solicitó a la representación de la víctima que tomara en cuenta que, como indica el título, su fiscalía era *especial* mas no *especializada*.⁴¹

Sería, sin duda importante que aquellos a cargo de una investigación pudieran contar con conocimiento especializado. Tal sería el caso si un Ministerio Público pudiera contar con asesoría especializada al momento de requerir una testimonial infantil, desarrollar una petición pericial con perspectiva de género o diseñar estrategias de investigación de ciertos delitos complejos. Este tipo de recursos existentes y accesibles para quien encabeza una investigación colocarían el saber al servicio de la investigación y de la realidad. En vez, el diseño actual de las fiscalías ordena las prioridades de manera inversa. La realidad que se indaga y la investigación misma se coloca al servicio de la especialidad. La especialidad define y prejuzga el qué se investiga. Muchas de las fiscalías especializadas investigan delitos particulares y no hechos. Esto tiene enormes deficiencias.

La primera deficiencia y la más evidente es que prejuzgan todo lo que observan e indagan. Si un asunto es turnado a delitos sexuales por ejemplo, las indagaciones irán todas orientadas hacia esta hipótesis. El planteamiento es un sin sentido desde el inicio. La tarea misma de investigar es para descubrir qué ha sucedido. No se sabe de qué tipo de delito se trata hasta que no se ha investigado. Sin embargo, la forma en que operan las fiscalías especializadas es que sólo investigan los delitos propios de su especialidad.

En la práctica la radicación de un asunto en una fiscalía especializada prejuzga todas las acciones incluyendo aquellas de preservación de evidencia. En un preescolar público, más de 30 niños y niñas llegaron a la Fiscalía General de la República con sus padres para denunciar abuso sexual en contra de varios adultos que laboraban en la escuela. Al asumirse que se trata de “abuso sexual” la inspección realizada por la policía no preservó evidencia

⁴⁰ Castañer, A. et al. 2014.

⁴¹ Amparo en revisión 212/2017.

física encontrada en la escuela. Para cuando la asesoría jurídica de las víctimas solicitó una inspección ocular de diversos lugares y objetos mencionados por los niños y niñas, la escuela había sido limpiada a profundidad, el piso había sido reemplazado y algunas modificaciones estructurales habían tomado lugar⁴². Lo mismo ha sucedido con por lo menos en otros tres casos similares⁴³. Las acciones prejuizadas se repiten en otras fiscalías especializadas. La muerte de un hombre joven se estableció a priori como un accidente vehicular y por tanto no se preservó toda la evidencia posible. Para cuando la asesoría jurídica de la víctima insistió en una pericial del interior del automóvil y se encontraron rastros de sangre dentro del vehículo que eran incompatibles con el accidente vehicular, las cámaras de seguridad que podrían explicar lo sucedido, pero que solo se resguardan durante siete días, ya no estaban disponibles⁴⁴.

El costo del prejuicio inicial en una investigación no solo se da en la pérdida material de la preservación probatoria. A través de la investigación el prejuicio sobre qué tipo de delito se trata sesga las acciones de investigación. Así por ejemplo, en los casos en los que se denuncian múltiples abusos sexuales por parte de más de dos agresores de manera conjunta dentro de un plantel escolar público, la asesoría jurídica de las víctimas solicita que se investiguen las cuentas bancarias y comunicaciones de los agresores involucrados. La respuesta usual es que ello significaría investigar delincuencia organizada y sería necesario entonces turnar el asunto a la fiscalía correspondiente. A pesar de autorización expresa en la ley que busca evitar la fragmentación⁴⁵, la forma de operar de las fiscalías pulveriza la investigación. Iniciar una nueva investigación o el desglose de una carpeta existente significa que las víctimas deberán volver a participar y declarar lo vivido. Casi asumiendo el sesgo a través del cual se escucha a la víctima, el Ministerio Público argumenta que siendo una fiscalía de especialidad diversa a la inicial será ahora necesario tener la oportunidad de hacer preguntas dirigidas hacia las hipótesis propias de su quehacer.

Incluso la judicialización de un delito simple se hace imposible por la fragmentación. En el ejemplo antes mencionado en el que una niña narra un abuso sexual en el cual se le propinan golpes, la fragmentación promulgada por la Ministerio Público hace imposible probar el delito. Si de los hechos a ser juzgados se omiten los golpes, la cadena de eventos queda incompleta y la evidencia material puede ser contradictoria a los eventos que quedan

⁴² A.P./PGR/FEVIMTRA-C/041/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/073/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/078/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/087/2011 y ACUMULADA AP/PGR/FEVIMTRA-C/127/2011.

⁴³ FED/SDHPDSC/UNAI-CDMX/00000588/2018, AP/PRG/FEVIMTRA/128/2011 y CI-FIDS/FDS-7/UI-FDS-7-02/00041/01-2023.

⁴⁴ FAO/AO-4/T1/2023/09-10

⁴⁵ La Ley de la Fiscalía General de la República en su Artículo 13, fracción IX establece: ... “Las Fiscalías Especializadas tomarán medidas que privilegien la integridad y no fragmentación de los asuntos de su competencia, y X. Cuando sea estrictamente necesario, para evitar la fragmentación de las investigaciones de su competencia, las Fiscalías Especializadas podrán conocer de los delitos que hayan sido cometidos por miembros de la delincuencia organizada. En estos casos, estarán facultadas para aplicar de manera excepcional las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y ejercer las facultades y técnicas de investigación que correspondan.” ...

de la narración. Lo mismo sucederá con los intentos por judicializar los golpes de manera desconectada del resto de lo vivido.

El problema es aún mayor cuando se trata de delincuencia compleja. La fragmentación hace imposible que se comprendan delitos de mayor grado de complicación que un solo evento simple. En el caso ya mencionado, el 20 de noviembre del 2014 miles de personas tomaron las calles para manifestarse en contra del gobierno y su actuar con relación al caso de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa⁴⁶. Durante la marcha operadores de policía de la ciudad de México, policía de Seguridad Nacional y personal de SEDENA llevaron a cabo múltiples detenciones arbitrarias mientras se realizaba un operativo de "barrido" del zócalo. Como resultado 11 personas fueron detenidas e inmediatamente criminalizadas y enviadas a penales de alta seguridad tanto en Nayarit como en Veracruz. Cinco policías pertenecientes al grupo de "granaderos" de la Ciudad de México testificaron que habían detenido a las 11 personas mientras golpeaban a un policía frente a palacio nacional. Sendos videos tomados por otros manifestantes y medios de comunicación daban cuenta de la falsedad de los testimonios policiales. Los 11 manifestantes, luego conocidos en la cobertura mediática como los Compas, fueron detenidos en lugares diversos y de manera arbitraria⁴⁷.

Tras lograr su liberación, se presentaron denuncias penales en contra de las autoridades involucradas. No solo se denunciaba la detención arbitraria, sino que está había sido parte de un operativo organizado desde el nivel federal. Incluía la acción coordinada de diversas corporaciones policiacas, que aun teniendo cadenas de mando diversas, participaron conjuntamente en las detenciones y procedieron a llevar a las personas a espaldas de palacio nacional donde serían entregadas a personal militar. Se incluyó en el operativo denunciado la instrucción dada a los cinco policías para testificar de manera falsa y concordante en contra de los 11 Compas. Las acciones en su conjunto formaban parte de una misma acción delictiva orquestada como estrategia de criminalización ejemplar con el objetivo de reprimir y desincentivar la manifestación contra el gobierno. La investigación fue pulverizada en múltiples carpetas de investigación. La policía local se tenía que investigar en una fiscalía y de manera separada del personal federal y aquel del personal militar. La detención arbitraria se investigaría de manera separada de la tortura y de la falsedad de declaraciones. Si aquello que se denunciaba era justamente la actuación coordinada para reprimir a los manifestantes, la fiscalía se encargaría de hacer imposible la investigación de cadenas de mando, comunicaciones y órdenes para coordinar las acciones⁴⁸.

Invisibilizar la delincuencia compleja es particularmente grave en un país como México. En la actualidad muchos de los delitos que se denuncian cotidianamente son parte de delincuencia compleja. En el caso de un joven extorsionado y torturado por policía preventiva de la CDMX, la fragmentación hizo imposible investigar los patrones constantes

⁴⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), CIDH 2023.

⁴⁷ Recurso de apelación 7/2015.

⁴⁸ FED/VG/UNAI-CDMX/0000098/2017

en las denuncias de jóvenes sobre extorsiones similares ejecutadas por oficiales pertenecientes al llamado sector “hormiga” La fragmentación invisibilizó la investigación de radiocomunicaciones que aludían a detenciones similares o de la desactivación intencional de cámaras de control policial en la mayoría de las patrullas⁴⁹. La lógica de la fiscalía es de que los indicios de un patrón de comportamiento dentro del cual se llevaron a cabo los hechos investigados no pueden ser investigados en la misma carpeta. Se trata de otros hechos que deben ser denunciados de manera separada y aislada por la víctima directa de cada uno de los casos de extorsión.

En los casos de escuelas capturadas por delincuencia con aparentes fines de explotación sexual infantil, se han documentado patrones delictivos similares en por lo menos 25 escuelas en múltiples estados de la república. A pesar de que muchas de las escuelas son planteles públicos y resulta imposible explicar como casualidad la contratación de múltiples adultos participantes en el abuso sexual de manera conjunta en cada escuela, la fiscalía se niega a investigar las posibles relaciones de un caso con otro. La única manera de descubrir si opera o no una red que coloca a supuestos maestros y empleados dentro de planteles escolares con fines delictivos es si se investiga el conjunto. Sin embargo, la fragmentación hace imposible que se investigue la relación entre casos sin antes tener evidencia de los puntos en común. Sobra decir, que la evidencia de puntos en común sería obtenida únicamente a través de la investigación. Pero en la justicia fragmentada, el arado se coloca frente a los bueyes y se necesita evidencia del hallazgo para poderlo investigar. Tras múltiples amparos y audiencias con juez de control, fue necesario ejercer presión política internacional para lograr la apertura de una carpeta de investigación del conjunto de escuelas⁵⁰.

La fragmentación que oculta la macro criminalidad no solo aqueja a la fiscalía general. La misma fragmentación se replica en las acciones desarticuladas de las fiscalías estatales y de estas entre sí o con la federal. María Novoa lo describe en el American Quarterly:

“Un ejemplo de lo anterior es la “estrategia” que provocó la crisis de violencia que actualmente se vive en Guanajuato. Al respecto, el fiscal del estado señaló que todos los homicidios se analizan de manera individual, aunque se advierta que pertenecen a un fenómeno criminal más amplio (por el tipo de armas empleadas o por la forma de comisión). Lo anterior impide realizar un análisis de macrocriminalidad y eficientar el desempeño de las instituciones (locales y federales) que se encargan de la prevención del delito y de la procuración de justicia⁵¹.”

Garantizar la impunidad para la delincuencia compleja es de enorme relevancia para un país plagado de macrocriminalidad.

⁴⁹ Carpeta Judicial 014/0840/2022.

⁵⁰ FED/SEIDO/UEITMPO-CDMX/0000399/2021

⁵¹ Novoa, M. Americas Quarterly. Julio, 2020.

Los efectos negativos de la fragmentación son un tema conocido. Bastante se ha escrito al respecto y sobre modelos más eficientes y deseables. CIDAC publica en el 2017⁵² lineamientos para la investigación considerando que la justicia carece de una visión sistemática. Reporta que los operadores de la procuración de justicia consideran que la falta de coordinación se debe a la especialización excesiva por tipo penal y por etapa procesal. A través del documento se detalla el diseño de unidades de investigación integrales y flexibles. La propuesta, como otras, coloca la especialidad al servicio de la investigación y el centro de la atención en poder investigar hechos para luego así determinar delitos.

Siendo evidente la inoperancia de la investigación criminal fragmentada, ¿Cómo se explica la prevalencia de esta estrategia tan poco exitosa? Una vez más la respuesta es política y no técnica. Si la institución se compone de pequeños cotos de poder, la creación de fiscalías especializadas no es más que una concesión de poder político. Ante una demanda social generada en torno a un tema relevante, la respuesta no es técnica sino política. Se “cede” un coto de poder al tema en cuestión. Sin embargo, al no superar la lógica fallida de que cada departamento tiene un dueño político, en realidad no se cede poder hacia el avance del combate de ciertos delitos. El poder se cede a un nuevo actor político, el nuevo fiscal, quien a su vez habrá de responder a quien lo hubiera apadrinado y así incorporarse a la cadena de mando política que rige el quehacer de la burocracia mexicana.

La creación de fiscalías, áreas o protocolos especializados es una respuesta en clave política para un problema técnico. Esto no significa que la especialidad no sea importante. Pero en la mayoría de los casos no existe una congruencia entre el problema que da pie a la demanda social y la solución propuesta. La creación de cotos de poder para temas especializados se utiliza a menudo como respuesta a temas de incompetencia general y no de falta de especialidad.

En el caso de un feminicidio la forma en que se comete el delito busca simular un suicidio. Cuando el personal forense interviene para recoger el cuerpo, anotan en su reporte forense que se omite resguardar el calzón de la víctima que tenía sangre “por razones de higiene”. La respuesta de la fiscalía es proponer un protocolo para el trabajo forense con perspectiva de género⁵³. Bajo cualquier estándar y cualquier enfoque, la omisión de resguardar una prenda con sangre en una escena de un crimen es indebido. Si bien adicionalmente puede reflejar prejuicios de género, esto no se corrige procurando mayor “sensibilidad” del personal forense sino con una adecuada supervisión de la calidad de su trabajo.

La misma discordancia entre el problema y la solución se observa en el caso de extorsión policial sistemática a jóvenes. En el caso antes mencionado la tortura de un joven abre una investigación a través de la cual se detectan prácticas generalizadas de inhabilitación intencional de cámaras en las patrullas, de la nula supervisión de las cámaras y de comunicaciones indicativas de una posible práctica sistemática de extorsión. La respuesta

⁵² Novoa, M. 2017.

⁵³ Causa Penal 187/2012

del gobierno de la CDMX y de la propia Comisión de Derechos Humanos de la CDMX fue recomendar que se elaborará un protocolo especializado para la interacción de policías con adolescentes⁵⁴. La extorsión, tortura, ocultamiento y falta de supervisión no se modifican con un protocolo y mayor especialidad en el trato con los adolescentes. Se trata de delitos y omisiones que no sería necesario enfáticamente prohibir cuando se trata de interacción con un adolescente.

III. Fragmentación entre policías y Ministerio Público

La fragmentación en la investigación criminal no solo existe en la especialización y las carpetas. También existe dentro del equipo mismo que debería hacer la investigación. El M.P. encabeza la investigación y por tanto debería diseñar el plan de investigación. Se auxilia de agentes de investigación adscritos a la misma fiscalía o también de policía local. Sin embargo, aun cuando trabajan para la misma institución, su colaboración queda lejos de formar un equipo. De hecho la mayoría de las veces la comunicación entre aquellos que conjuntamente investigan se da únicamente a través de papel y de oficios.

En el caso ya mencionado se busca investigar hechos similares en diversas escuelas del país. La similitud de los hechos denunciados y la obligada manipulación de estructuras institucionales para colocar a los agresores en puestos claves se logra finalmente investigar en una sola carpeta: es un caso “de casos”. El M.P. solicita a el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) que realice un análisis de redes. La labor de CENAPI produce un documento que replica la misma información con la que se pidió se iniciara la investigación, es decir la documentación de los patrones similares. La parte denunciante insiste en conformar una mesa de mando. A dos años de iniciada la investigación, por primera vez el M.P. se sienta a la misma mesa con CENAPI. En la reunión los investigadores de CENAPI finalmente comprenden de qué se trata el caso y conocen la información que ya ha sido documentada. Hasta ese momento sus esfuerzos se realizan a ciegas, se investigan redes y relaciones entre actores sin tener información sobre el caso⁵⁵. La falta de comunicación no solo hace poco eficientes los esfuerzos, sino genera altísimos costos institucionales. El trabajo elaborado por CENAPI requirió horas de trabajo de múltiples actores. Su labor no tiene utilidad alguna para la

⁵⁴ CDHDF/121/AZCAP/18/D0547

⁵⁵ FED/SEIDO/UEITMPO-CDMX/0000399/2021

investigación y tras tener una discusión conjunta sobre el caso, el equipo deberá volver a realizar una labor similar.

La falta de comunicación y coordinación existe también entre el M.P. y los agentes de investigación. En el mejor de los casos, cuando se trata de una unidad altamente especializada, los agentes de investigación trabajan exclusivamente en un tema particular. Aun así cada agente llevará aproximadamente 50 casos de manera simultánea y además participará en las diligencias y acciones de investigación acompañando a sus compañeros. Si así lo desean pueden tener acceso a la carpeta y conocer en su totalidad un caso. La realidad es que nunca tienen tiempo para leer una carpeta. La mayor parte de la comunicación a través de la cual se solicita una acción de investigación es escrita. El M.P. emite un oficio al jefe de los agentes y este lo remite por la cadena de mando hasta que llega a un agente en particular. El conocimiento del agente sobre cómo indagar cierto tipo de delitos, hipótesis sobre los hechos y otro conocimiento especializado no se utiliza para definir las diligencias requeridas. No forman equipo, no discuten los casos. El M.P. desde su oficina ordena las diligencias que considera útiles, o normalmente replica aquellas que de manera rutinaria se solicitan, y los agentes las implementan con poco conocimiento del caso⁵⁶.

La comunicación a través de oficios y la falta de un equipo de investigación que planea de manera conjunta las diligencias a realizar resulta desastroso para cualquier investigación. En un caso de posible producción de materiales de explotación sexual la fiscalía consigue una orden de cateo. En el oficio a través del cual se comunica la M.P. con el policía que operará el cateo, se hace referencia únicamente a posibles delitos sexuales. El agente, no resguarda computadoras, discos duros o teléfonos. Tras el cateo fallido, cualquier evidencia material que pudiera haber existido fue destruida. Sería otro el resultado si ambas, M.P. y policía, conocieran los hechos y hubieran discutido posibles hipótesis del caso. El cateo debiera formar parte de una estrategia consensuada de investigación⁵⁷.

Si los niveles de desarticulación son altísimos y graves aun estando dentro de la misma institución, la situación es aún peor cuando se trata de coordinación con policía preventiva, municipal o guardia nacional. La comunicación entre el M.P. y la policía que le auxilia también se da por comunicación de papel. Oficios van y vienen, sin que las personas tengan contacto o se conozcan. No solo se genera una comunicación rígida e incompleta, sino que no existe registro o control de todo lo que no se comunica. Como se menciona anteriormente, primeros respondientes reportan de manera consistente⁵⁸ que omiten información que pueden considerar relevante pero que no ha sido explícitamente solicitada

⁵⁶ Griesbach, M. Entrevistas anónimas con agentes federales de investigación. Enero a Marzo, 2024.

⁵⁷ A.P./PGR/FEVIMTRA-C/041/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/073/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/078/2011, A.P./PGR/FEVIMTRA-C/087/2011 y ACUMULADA AP/PGR/FEVIMTRA-C/127/2011.

⁵⁸ Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. Entrevistas a primeros respondientes realizadas para la Serie didáctica: Primer Respondiente y la Protección de la Infancia. Iniciativa Spotlight. Unicef-México. 2021.

por el M.P. Temen incurrir en alguna falta y consideran que el sustento de su actuación es justamente la petición del M.P. Información valiosa se pierde en esta omisión.

Las omisiones por parte de primeros respondientes no son lo peor en cuanto a desarticulación. En un parque de la Ciudad de México tres jóvenes migrantes son asaltados. Primero los aborda una mujer joven pidiéndoles la hora. Al sacar su teléfono ella se retira e inmediatamente los aborda un sujeto con un cuchillo. Uno de los jóvenes migrantes, encara al asaltante. Se dan unos empujones, el asaltante gira con el cuchillo en alto y lesiona al joven migrante en el cuello. El asaltante sale corriendo y el joven migrante se desangra en el parque y pierde la vida en pocos minutos. Alguien llama a una ambulancia y desde el hospital dan vista a la fiscalía⁵⁹.

La asesoría jurídica que representa a las víctimas exige las cámaras de seguridad y los reportes de policía que circulaba en esa zona. El expediente tarda más de una semana en ser radicado en la fiscalía especializada en homicidios. Para cuando la carpeta es asignada a un M.P. y este solicita las cámaras de seguridad, ya han sido borradas.

Testigos, la policía de la caseta de seguridad y cámaras de seguridad privada, revelan que 4 patrullas llegaron al parque poco después de los hechos. Ninguna aseguró el área, ninguna reportó lo sucedido al M.P. y ninguna registró en su reporte diario que había estado en el lugar de un homicidio. Posteriores testimoniales dieron cuenta de que una de esas 4 patrullas había detenido a la mujer joven que primero abordó a las víctimas. La joven nunca fue presentada ante M.P. y no existe registro de su detención.

El M.P. que tuvo el primer conocimiento del caso nunca solicitó resguardo de evidencia en el lugar de los hechos y ni siquiera solicitó el resguardo de la ropa del joven fallecido. Sus pertenencias, cubiertas en sangre, fueron entregadas junto con el cuerpo a la organización civil en donde se encontraba albergado. Para cuando el M.P. ordeno que personal forense acudiera al parque, ni criminalística, ni química encontraron indicios de algún delito.



Sobresale la pregunta. ¿Qué sistema de supervisión de la actividad policial existe? ¿Del M.P.? Cualquier supervisión técnica reprobaría las acciones de cada uno y de ambos en conjunto de inmediato. Sin embargo, en un esquema de lealtad política y no de estándares

⁵⁹ Carpeta de investigación 095/2018. CDMX.

técnicos, estas graves omisiones pasan desapercibidas. Lamentablemente las denuncias presentadas contra los agentes involucrados no prosperaron. No se logra establecer una comisión de delitos y ante la práctica inexistencia de mecanismos para fijar responsabilidad administrativa, la lamentable actuación policiaca y ministerial permanece impune.

IV. Supervisión fragmentada

Los gravísimos niveles de incompetencia, omisión y fragmentación parecieran imposibles de explicar. Si bien en algunos casos, la incompetencia convenientemente asiste a la corrupción, gran parte de las deficiencias de investigación se manifiestan en casos ordinarios. Las omisiones y la fragmentación se perciben desde las primeras acciones mucho antes de que cualquier acto de corrupción pudiera incluso haberse materializado. Se trata de una forma de operar disfuncional que es generalizada. Además de resultar ideal para invisibilizar la corrupción y mal uso de las instituciones penales, resguarda el dominio privado de cada dueño político dentro de una institución. Parece un diseño construido con el objetivo de garantizar que nadie pise el terreno de otro.

El resultado es que la supervisión de los agentes involucrados en la procuración de justicia también es fragmentada. Nadie observa el proceso en su compleción o aplican estándares técnicos. La evaluación es personal y directa por parte del superior jerárquico. Complacer al jefe se establece como lo único que importa para mantener el trabajo asegurado.

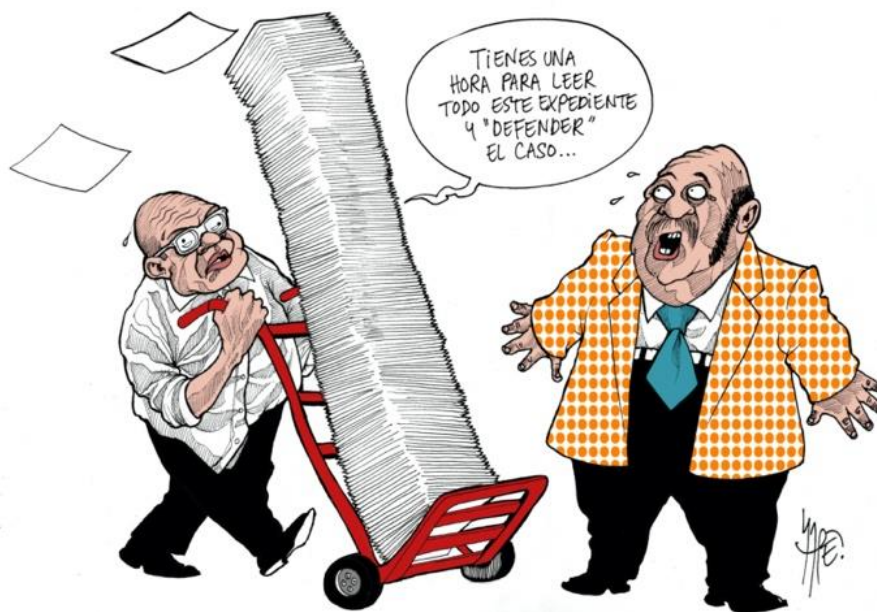
La fragmentación atraviesa la investigación criminal de principio a fin. Se fragmenta la investigación entre la mesa de turno y de trámite, es decir entre dónde se presenta la denuncia y a cuál fiscalía deciden enviarla. A menudo en cada mesa se deben repetir todas las diligencias. La fragmentación no solo duplica el desgaste para las víctimas, también el gasto público.

El proceso se fragmenta entre la investigación y la judicialización. En muchas fiscalías será un M.P. que investiga y conoce el caso y otro que lo lleva a juicio. En otras fiscalías incluso son tres funcionarios quienes intervienen: uno investiga, otro judicializa y otro más litiga el juicio. Bajo cualquier supuesto la forma de organizar el trabajo es un desperdicio de recursos públicos. Significaría que el asunto debe estudiarse y conocerse a profundidad tres veces. La realidad es aún peor, en la práctica quien litiga ante un juez frecuentemente no ha leído el expediente y no conoce el asunto. En un juicio por violencia sexual en contra de una niña, la acusación es elaborada con tal premura que se encuentra plagada de errores.

Los nombres de testigos están mal, se ofrecen pruebas de manera incompleta y se desconoce lo que ha ofrecido la defensa⁶⁰. No hay litigante, por más talentoso, que pueda realizar una representación adecuada de un caso en esas condiciones.

Los órganos de control a su vez también están fragmentados⁶¹. Existe una visitaduría, una coordinación de agentes de ministerio público, un órgano interno de control y una fiscalía de servidores públicos. Cada una tiene un sesgo particular o un detalle que le distingue. Finalmente todos investigan los mismos hechos, sin compartir información y con efectos limitados.

La única lógica constante en la fragmentación de las fiscalías, es que cada coto de poder tiene su propio jefe y éste de manera exclusiva será dueño de la supervisión de sus subordinados. La supervisión fragmentada asegura que funcione la cadena de lealtad política.



⁶⁰ Carpeta Judicial 391/2023.

⁶¹ Comisión Técnica para la Transición de Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de la Ciudad de México. Entregables, 2019. p. 47-48

Capítulo 3

Frankenstein: el Diseño Político de la Justicia

I. La coerción penal como bien político

Antes del 2018 y la reforma del sistema acusatorio, la justicia penal estaba hecha para su uso político y discrecional. El sistema de persecución penal, en su conjunto estaba diseñado como un bien político. Su estructura era acorde, una institución conformada por cotos de poder con la mayor independencia posible hacia el interior de cada uno y una cadena de lealtad política vertical infranqueable. Bajo este esquema, los diversos actores o áreas dentro de una institución (o instituciones en el caso de la justicia penal) no se definían por *funciones* sino por *dominios*.

La presión nacional e internacional ha tratado de imponer límites al uso indiscriminado de la justicia penal como herramienta política. El primer eslabón en liberarse fue el poder judicial. La reforma que mandató el sistema oral acusatorio a partir del 2018, rediseñó el papel del poder judicial dentro de la persecución penal. Se trata de un diseño basado en la *función* que debe cumplir la institución como bien público. La reforma reforzó la función judicial como quien controla los estándares aplicables a la investigación, y en particular la creación de datos de prueba, y quien valora el acervo probatorio y lo juzga.

Los tiempos cambiantes pronto alcanzaron a las fiscalías. La presión nacional e internacional quería acotar aún más el uso discrecional y faccioso de la justicia penal. Se modificó el artículo 102 constitucional estableciendo la creación de una Fiscalía autónoma para la persecución penal. A pesar de ser un cambio significativo, el botín político se logra resguardar para su uso discrecional. Las subsecuentes reformas normativas que diseñan y regulan la operación de este nuevo órgano autónomo se apegan al viejo estándar, la institución se diseña con base en dominios y no en funciones. Es tan extremo el olvido de las funciones que debe cumplir como bien público que incluso su titular no las tiene claras.

El poder político que se ostentaba al mando de la procuraduría de justicia se había acotado con el sistema acusatorio y la creación de fiscalías autónomas. Bajo este sistema para ejercer la acción penal se necesita más que la voluntad de la procuraduría: el poder judicial debe intervenir. La única modalidad para mantener el monopolio de la acción penal por parte del M.P., aunque sea de manera temporal, es aplicando la prisión preventiva. Los dueños del botín político que significa la procuración de justicia se aprestaron a ampliar al máximo posible esta ventana de oportunidad ampliando los delitos en los que procede la

prisión preventiva oficiosa en el 2019, 2021 y adicionando una nueva propuesta de ampliación en el 2024⁶².

Las batallas libradas en torno a la justicia penal son sumamente relevantes. Como botín político es codiciado, cómo bien público es indispensable. Los intentos por resguardarlo del mal uso y aquellos por mantener su uso discrecional han resultado en un diseño institucional desastroso. Ante todo, la procuración de justicia en México ha perdido claridad de quién cumple las funciones básicas que la componen.

En la justicia penal, y en el diseño institucional para su operación, se deben contemplar tres funciones básicas. La primera es la función de investigar delitos, la segunda es la función de judicializar y litigar estos delitos en representación del interés público y una tercera la función de juzgar. Se trata de tres funciones diferentes porque cada una exige una lógica propia. Las reglas de actuación y los objetivos son distintas en cada una de estas tareas. Además, su separación es un medio reforzado para garantizar que esta, la herramienta coercitiva de mayor envergadura que tenemos como sociedad, se proteja del uso discrecional. Se trata de que nadie sea juez y parte y que la persecución penal responda a estándares técnicos.

En México, se logra clarificar el papel del poder judicial dentro de la justicia penal, pero las funciones de investigación y de judicialización quedan en un desaseo inoperante. El resultado es un diseño institucional en el que nadie cumple la función de investigar. Como una fábrica de balones que carece de una máquina capaz de formar esferas, la justicia penal no cuenta con el diseño institucional para obtener su materia prima: la investigación criminal.

A fin de entender el actual diseño disfuncional, es útil retomar de dónde viene. Desde un diseño puramente político, la procuraduría de justicia acaparaba todas las funciones necesarias para la coerción penal. Esta institución investigaba, judicializaba y dado sus poderes para producir prueba plena básicamente también juzgaba. Como se ha reiterado se libera la función juzgadora al obligar control sobre la producción probatoria. Quedan sin embargo, las dos funciones restantes: la investigación y la judicialización.

En muchos países estas funciones se cumplen de dos maneras. O bien un Estado tiene un órgano que investiga y judicializa o bien tiene un órgano para investigar y otro para judicializar. En el segundo supuesto, estos dos entes deben coordinarse únicamente para la judicialización de un caso. Es decir, el detective investiga con el ánimo de entender qué sucede y cuando existen indicios de actividad delictiva se coordina con el fiscal para la obtención de material probatorio suficiente y adecuado⁶³. En México, la lógica política de

⁶² Diario Oficial de la Federación: 12 de abril, 2019 y 19 de febrero, 2021. Comunicado No. 043/2024, Secretaría de Gobernación del 6 de febrero, 2024 en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/ofrece-segob-informacion-detallada-sobre-iniciativas-de-reforma-a-la-constitucion?idiom=es>

⁶³ UNDOC, 2020.

quien será dueño de la coerción penal resultó en un modelo mixto que no es ni el de una sola entidad, ni el de dos entidades separadas.

Históricamente México ha tenido policía preventiva cuyo propósito es inhibir delitos e intervenir cuando estos se manifiestan en flagrancia. Como expone con claridad María Elena



Morera, el modelo resulta inoperante si la policía no puede investigar⁶⁴. Sin investigación e inteligencia, la policía preventiva funciona como bomberos circulando por la ciudad en espera de encontrarse con un incendio⁶⁵. En la última década sendas reformas normativas⁶⁶ dotan a la policía de crecientes facultades para investigar. Parecería que las condiciones normativas necesarias para consolidar capacidad de investigación están dadas y sin embargo más de diez años después la policía no investiga. No cuentan con la capacitación, los recursos materiales, ni la práctica y consecuentes procedimientos organizativos. Hoy por hoy, subsiste una policía sometida a la autoridad del M.P.



En el proceso de creación de una fiscalía independiente, la institución a cargo de la persecución penal no soltó el dominio político de esta herramienta. Se dota a la policía de facultades para investigar y a la vez se le somete a hacerlo únicamente bajo la conducción del M.P. El artículo 21 constitucional retira⁶⁷ la operatividad de la investigación de la fiscalía, pero logra mantenerla bajo el dominio político de su titular. La investigación criminal independiente, por parte de diversos órganos policiales, podría pulverizar y debilitar la titularidad política de la coerción penal. Al someter la capacidad de investigación a la conducción del M.P., la fiscalía mantiene el dominio de la fuerza penal. Sin su aprobación, la policía no puede investigar y sin su

aprobación ningún caso se puede judicializar. La bisagra indispensable para la coerción penal sigue en manos de una sola institución.

Dado el enorme poder que significa dominar la coerción penal, se estableció que la fiscalía fuera autónoma. Sin embargo, su diseño no logró superar tratarla como un bien político. Una vez más se concentra el poder en su titular y se apuesta todo a la probidad. El diseño institucional no se modifica y continúa operando con base en dominios y no en funciones.

⁶⁴ Morera, M.E.2018. PP. 54- 58

⁶⁵ Concepto desarrollado por Mario Arroyo –Juárez.

⁶⁶ Morera, M.E.2018. PP. 54- 58

⁶⁷ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 establece: ... “la investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función”...

Como resultado de esta apuesta, se designó cómo primer fiscal autónomo a un antiguo miembro de la clase política. Su nombramiento y posterior ejercicio ha estado rodeado de escándalo y pocos han encontrado boca con la cuál defender su probidad. Sin embargo, tras álgidas acusaciones de espionaje, abuso de poder y uso discrecional de la justicia penal, senadores de oposición exigen la comparecencia del fiscal. Tras dos horas de comparecencia a puerta cerrada el conjunto de senadores oficialistas y sin excepción todos los de oposición dan su voto de confianza al fiscal⁶⁸. A pesar de reiterar que el funcionario autónomo presenta gran disposición para rendir cuentas de manera transparente, el fiscal no vuelve a comparecer y el senado no lo vuelve a requerir. No hay explicación de porque las fuertes críticas hacia el fiscal súbitamente callan y más de uno se pregunta si el silencio guarda relación con el enorme poder que significa controlar la coerción penal.

II. Un sistema penal en el que nadie investiga

El sistema mixto diseñado en México resulta torpe cuando no inoperante. La investigación criminal deberá ser encabezada por un M.P. de la fiscalía quien se auxiliará con policía propia (agentes de investigación) o de otras corporaciones. A su vez es la misma institución quien deberá llevar el caso ante un juez para litigarlo. Realizar ambas tareas coloca a los operadores de procuración de justicia en una confusión terrible.

Algunos M.P. consideran que no pueden intervenir de ninguna manera en la obtención de información que podrá ser usada como prueba. Si intervienen en la obtención de información, según su parecer, tendrían que participar en el juicio como testigo, lo cual imposibilitaría su participación como litigante. El resultado práctico es que actúan como el único que puede ordenar una u otra diligencia de investigación, pero sin involucrarse directamente. Las acciones de investigación por tanto pueden suceder “a ciegas”. En Oaxaca tras capacitar a más de 300 agentes de investigación y policías municipales⁶⁹, los participantes reportaban de manera consistente que al ser requeridos para realizar una inspección del lugar de algún hecho, no sabían qué material del allí descubierto se debía preservar. Interpretaban que el nuevo sistema impedía que el M.P. estuviera físicamente presente en el lugar, y a la vez no consideraban tener facultad para decidir qué preservar. La inspección y recolecta de evidencia se limitaba a lo que el M.P. sabía que se encontraría en el lugar y había ordenado que se preservara. Si los hechos arrojaban evidencia hasta el momento desconocida, ésta no era recolectada.

⁶⁸ Gamboa, V y Rodríguez, L.C. 18 Marzo, 2022.

⁶⁹ Talleres La Procuración de Justicia y Niñas, Niños y Adolescentes. Impartidos por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. Unicef -México. Oaxaca. 2014.

En algunas fiscalías, los últimos años con el sistema acusatorio ya en marcha han mejorado las prácticas. Pero en la mayoría de los casos la confusión sobre el papel del M.P. en una investigación sigue siendo un obstáculo. En la Ciudad de México en el 2024 la asesoría jurídica de la víctima presenta un video que arroja información relevante para esclarecer lo sucedido. Sin embargo el M.P. considera que no puede “ver” el video. Si el M.P. reprodujera el video (es decir poner “play” en la computadora) estaría actuando como perito y tendría que testificar sobre la obtención del dato de prueba. Propone, para poder conocer del contenido del video y encabezar adecuadamente la investigación bajo su mando, que se requiera a un perito que por escrito detalle lo que se percibe en el video⁷⁰. La forma de operar implica semanas, si no meses y enorme desgaste de recursos públicos. Además retira toda inteligencia, la experiencia y conocimiento especializado del M.P. (que podría percatarse de detalles significativos en el video) como investigador en general y del caso en particular, del desarrollo de la investigación.

Quizá la mayor confusión sobre el papel de la fiscalía frente a la investigación criminal fue expresada por el propio fiscal. En un programa de radio el fiscal explicó que la institución bajo su cargo está impedida de realizar investigaciones. A decir del Fiscal General de la República, esta institución solo puede recibir denuncias que estén fundadas y con las pruebas suficientes. Reitera que no es su función hacer pesquisas y que es responsabilidad de quien denuncia aportar las pruebas para que así la fiscalía pueda presentarlas ante un juez⁷¹.

A pesar de que la ley es clara al establecer al M.P. como quien encabeza, conduce y diseña una investigación, gran parte de su labor es la recolección de evidencia más no la investigación criminal. En la práctica más común, la labor ministerial se trata de acciones rutinarias de recolección de evidencia sin un razonamiento estratégico. Durante muchos años se han impartido talleres a M.P.s sobre violencias en contra de infancias. En muchos de estos talleres se les pide a los participantes trabajar sobre tres casos reales. Un caso es un asunto de violencia familiar, otro caso es un secuestro de una niña que logra escapar y es llevada a un hospital por quien la encuentra en la calle y el último caso se trata de una red que produce material de explotación sexual infantil (pornografía infantil). De manera reiterada, y difícil de creer, los tres grupos proponen realizar exactamente las mismas diligencias para los tres casos⁷². La estrategia y las acciones de investigación no varían según el tipo de caso o los hechos. Su labor de recolección de evidencias es rutinaria y está preestablecida pues se trata de que las víctimas o denunciantes aporten las pruebas necesarias. Por ello su labor se concentra en tomar declaraciones, corroborar la identidad de las personas (solicitando actas de nacimiento), y corroborar lo dicho por estas personas.

En múltiples casos y múltiples fiscalías se reafirma la misma premisa: la fiscalía recopila la evidencia aportada por la víctima, no investiga los hechos. En el 2017 se exigió vía amparo

⁷⁰ CI-FIDS/FDS-6/UI-FDS-6-02/00348/03-2023.

⁷¹ Debate: Eduardo Buscaglia y Alejandro Gertz Manero. Aristegui Noticias. 16 de septiembre, 2022.

⁷² Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. Acceso a la Justicia e Investigación de Delitos contra las Infancias. Talleres impartidos 2015 – 2018.

que la fiscalía especial para delitos en contra de periodistas (FEADLE) produjera un plan de investigación. Se observaba por la víctima y su asesoría jurídica que la fiscalía solo proponía realizar diligencias ociosas y que ninguna de sus acciones se encaminaba hacia el esclarecimiento de lo sucedido. En su informe justificado, la fiscalía explicó claramente al juez que no le correspondía hacer este plan pues “sólo la víctima puede plantear hipótesis del caso”⁷³.

Si la policía no hace nada de investigación que no le sea solicitado por el M.P. y el M.P. solo recopila evidencia aportada por quien denuncia, resta la pregunta fundamental para entender por qué no funciona la investigación criminal en México: ¿quién investiga?

III. Investigar bajo una lógica probatoria, no indagatoria

En múltiples leyes y pronunciamientos públicos se reconoce que la fiscalía debe investigar. De hecho una gran parte de su personal son agentes de investigación. En la Fiscalía General de la República el 21% del personal son agentes de investigación, en las estatales el 28% son agentes. Estas cifras contrastan con el 100% que incluye no solo personal ministerial sino también administrativo⁷⁴. Resulta por tanto difícil de entender cómo una institución designada y equipada para investigar concilia su quehacer con el no investigar. La solución es sutil pero determinante.

La persecución penal requiere de dos elementos fundamentales. Los delitos, normalmente cometidos de manera oculta, deben ser primero descubiertos y luego probados. No basta con que el detective comprenda aquello que sucedió, la justicia penal solo podrá ejecutarse cuando además aquello que se comprende se logra probar más allá de una duda razonable. Se trata de dos tareas y se trata de dos lógicas distintas. La tarea de descubrir tiene el objetivo de entender y no el de probar. Otra tarea es aquella de habiendo comprendido algo buscar y obtener las pruebas. Estas dos tareas y formas de pensar son precisamente lo que diferencia el quehacer del detective y del fiscal.

En la mayor parte de los modelos de investigación criminal la policía, detective o agente de investigación tiene la tarea de investigar, descubrir y entender. Al formar parte de un

⁷³ Amparo en Revisión 212/2017.

⁷⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2022 y Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2022.

esfuerzo público por la persecución penal, es importante que su indagación no destruya evidencia o incurra en actos que pudieran tildar los hallazgos de ilícitos. El fiscal tiene la tarea de litigar en representación del interés público. Para ello, una vez que la policía le informa de qué ha sucedido, la fiscalía se aboca a construir un caso judicializable. Se trata no solo de recopilar y ordenar aquello que conoce el policía, sino de dotarlo de las formalidades, antecedentes y contexto necesario para poder narrar esa historia de manera clara y convincente ante un juez.

Como se ha mencionado, en México ambas tareas quedan en manos de la fiscalía. Esta institución conduce la investigación y judicializa los casos. Mas allá de mantener la concentración del poder de la coerción penal, el resultado es una institución que investiga con una lógica probatoria. La práctica en las fiscalías es de probar aquello que ya se conoce y no de descubrir lo desconocido para luego probarlo. Consecuentemente, la investigación criminal en México asemeja el esfuerzo canino por capturar su propia cola.

Esta lógica explica en gran medida la actuación rígida y formalista de muchos M.P.s. Desde una lógica probatoria toda acción debe resultar en la obtención de un dato de prueba. En cambio, la investigación, bajo una lógica indagatoria, debe realizar múltiples acciones que no se sabe si resultarán en la obtención de información útil o no. Se trata de entender primero para poder probar después. Las acciones de la fiscalía olvidan que si ellos no investigan, en el sentido estricto de descubrir, nadie lo hará. Si nadie investiga el trabajo de la fiscalía es solo probar lo que ya conoce.

Múltiples ejemplos reflejan esta lógica en la acción ministerial. En la mesa de mando antes referida sobre un caso complejo de posible explotación sexual infantil, el experto internacional sugiere que la autoridad se entreviste con sentenciados por delitos que cumplen los mismos patrones. Si bien se identifican casos similares o casi idénticos, no se logra esclarecer si guardan una relación entre sí o cómo funciona una posible red detrás de los mismos. El experto, con amplia experiencia en casos similares desde Interpol, refiere que a menudo un delincuente sentenciado que no tiene nada que ganar y nada que perder, ofrece información útil para descubrir cómo opera una red. Tras una amplia discusión, el M.P. a cargo del caso en México se niega a realizar la acción. Reconoce que puede obtenerse información que explique lo sucedido pero se rehúsa a hacer algo que no podría utilizar como prueba⁷⁵. Aplica una lógica probatoria aun cuando está frente a un caso que no entiende y que requiere ser investigado.

En otro caso, también de posible explotación sexual infantil, el M.P. se niega a requerir y estudiar información sobre otros casos que cumplen patrones similares. Insiste que para estudiar un dato es necesario vincularlo directamente a lo que ya mencionado por la víctima⁷⁶. En un caso más, un M.P. se niega a solicitar una orden de cateo dado que no es

⁷⁵ FED/SEIDO/UEITMPO-CDMX/0000399/2021

⁷⁶ FED/SDHPDSC/UNAI-CDMX/0000207/2020.

capaz de enlistar qué objetos serán encontrados y confiscados⁷⁷. Solo se justifica investigar lo ya conocido.

En algunos casos la víctima podrá aportar toda la información necesaria y bastará con que un M.P. traduzca lo que aporta la víctima a una clave probatoria. Pero muchos casos simples, como robo vehicular o un asalto, se cometen por personas desconocidas para la víctima. Es necesario que se investiguen los hechos para luego poder probar el caso. Sin duda, toda la delincuencia compleja escapará cuando nadie la investiga. Desaparición, extorción, cobro de piso, violencia entre grupos delictivos, explotación y trata son delitos que aquejan al país y que requieren de investigación y de acción oficiosa.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador publicó una actualización del censo de personas registradas como desaparecidas. Más allá de los graves cuestionamientos sobre la metodología y el objetivo de este ejercicio, se evidencia que las fiscalías no han realizado las acciones más básicas para investigar qué ha pasado con una persona desaparecida. La actualización del gobierno reporta que 17,843 personas están “ubicadas”⁷⁸ y refiere que esto significa que se encuentra una coincidencia de nombre de la persona desaparecida con otra base de datos pública como puede ser un registro de vacunación. Más allá de que esto no significa que se sabe dónde está esa persona o que sucedió con ella, lo que sí significa es que las fiscalías no habían realizado esta tarea básica de búsqueda de una persona. No habían requerido bases de datos públicas para cruzar datos que pudieran dar indicios del paradero de la persona, es decir: investigar.

La lógica detrás de esta omisión se confirma cuando el presidente reporta que 26,090 personas registradas como desaparecidas están en la categoría de “Registros sin datos suficientes para identificar” y que esto significa que falta documentación, como puede ser un acta de nacimiento. Aparentemente las fiscalías esperan que los denunciantes les proporcionen estos documentos. Si bien esto podría facilitar la labor ministerial cuando el denunciante tuviera el documento a la mano, bajo ninguna lógica debiera ser obstáculo para investigar de manera oficiosa un delito grave. Si el documento es necesario para que el M.P. cumpla su obligación de investigar, éste puede requerir al registro civil la entrega del mismo. Sin embargo, se espera que el denunciante presente la información que “prueba” la identidad de la persona desaparecida. Bajo la lógica probatoria, pareciera que quien debe investigar es quien denuncia. Lamentablemente esta afirmación es confirmada por el presidente que al explicar las categorías de personas ubicadas y de registros sin datos suficientes para identificar parece ignorar la grave omisión de las fiscalías y concluye que se trata de casos en los que “Se requiere apoyo de la ciudadanía para contar con mayor información para continuar con su localización”⁷⁹.

⁷⁷ CI-FIDS/FDS-6/UI-FDS-6-02/00348/03-2023.

⁷⁸ Conferencia matutina de Andrés Manuel López Obrador. 14 de diciembre, 2023. México.

⁷⁹ Ídem.

Capítulo III

La Ciudadanía: participación política pero no técnica

I. Ausencia de demanda social

Dentro de un modelo democrático, las instituciones del Estado necesitan de tres pilares para funcionar correctamente. Requieren de la ley y los marcos normativos que regulan su actuar, se necesita que la institución funcione adecuadamente desde su diseño y su composición profesional y se requiere del uso y la exigencia ciudadana. La investigación criminal en México carece en las tres áreas requeridas.

En un país en el que la burocracia es un botín político y no un bien público, la exigencia ciudadana también concentra sus demandas en las personas. Se exige que cambie el o la titular, que se instale una persona más “proba” y no se atiende el funcionamiento institucional.

Las instituciones requieren de la exigencia ciudadana. La participación ciudadana indispensable en un Estado democrático no solo se trata de puntos de quiebre en los que un caso particular ocupa de manera visible la discusión pública. Se trata de la exigencia cotidiana en la utilización de los servicios públicos.

En el caso de la justicia penal, y en particular de la investigación de delitos, la exigencia ciudadana se manifiesta de manera importante a través del litigio. Cuando una víctima cuenta con una adecuada representación jurídica, es decir cuando tiene abogados, es capaz de exigir a la autoridad mejor calidad en su actuación. Sin embargo en México la inmensa mayoría de las víctimas no cuentan con una asesoría jurídica. A pesar de la obligación normativa de que el Estado les brinde este servicio, las instancias públicas se encuentran rebasadas. La CNDH expone que en el 2016 se requerían 4,013 asesores jurídicos y el país contaba con tan solo 66⁸⁰. En fechas más recientes, la CEAV federal reporta contar con entre 41 y 124 asesores jurídicos (la cifra reportada es distinta en dos respuestas vía acceso a la información) para atender a 28,514 víctimas⁸¹. La ausencia de asesores jurídicos para las víctimas significa que en su gran mayoría, las omisiones, deficiencias o actos de corrupción durante una investigación penal pasan sin consecuencia alguna. La investigación criminal opera sin una demanda cotidiana de mayor calidad en su labor.

Agrava esta situación los altísimos niveles de desconocimiento sobre cómo funciona el Estado y en particular la justicia. De manera alarmante los y las mexicanas desconocen dónde se denuncia un delito, qué hace un M.P. y qué hace un juez. Nociones básicas de derecho son también desconocidas. La educación cívica se concentra en valores,

⁸⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2014.

⁸¹ Rosas Ramírez, LF. 2020.

percepciones y símbolos. No enseña cómo funcionan las instituciones públicas. Incluso estudios sobre cultura cívica y ciudadanía⁸² ignoran el grado de comprensión que se tiene sobre el funcionamiento de lo público y concentran la medición de la calidad ciudadana sobre temas electorales. De nueva cuenta se aplica un estándar político y no técnico cuando se considera la participación ciudadana.

La participación ciudadana no debería requerir altos niveles de especialidad o conocimiento técnico. Pero si requiere el dominio de ciertos temas básicos sobre cómo funciona el sistema político y el modelo de Estado que se tiene. En particular, el conocimiento de los derechos y de los medios existentes para exigir y evaluar los servicios públicos resulta indispensable. Una ciudadanía activa requiere de un conocimiento básico del modelo de Estado. El desconocimiento de la población sobre cómo funciona el Estado produce lamentables situaciones en las que se ofrecen soluciones irrelevantes o inútiles a la sociedad para apaciguar demandas legítimas. Al no tener comprensión sobre el funcionamiento del Estado estos ofrecimientos vacíos se aceptan y premian, mientras las demandas legítimas continúan sin respuesta.

II. Evaluación técnica independiente

De manera inevitable la ciudadanía será incapaz de percibir y comprender detalles técnicos que son relevantes para la evaluación y re-diseño de las instituciones públicas. Obras y políticas públicas requieren de conocimientos de ingeniería, manejo de recursos naturales, política fiscal etc.... La sociedad por tanto, además de la exigencia cotidiana ciudadana, requiere de opiniones letradas que ayuden a mejorar el diseño de las instituciones. La justicia y en particular la investigación criminal también necesita de miradas especializadas para lograr transmitir a la sociedad aquello que debe cambiar.

Se aborda en el primer apartado, que un problema con los consejos, comités y demás órganos colegiados e independientes es que su efectividad se enfoca en su perfil, particularmente la probidad de sus miembros, y no en su quehacer. Se consolida un órgano con perfiles autónomos, concedores y probos para luego encomendarles una tarea política.

El problema no es que sea inútil instaurar órganos independientes y especializados, sino que su labor debe ser técnica y no política. Se debe tratar de especialistas que tienen acceso

⁸² Backhoff, E. Educación cívica y ciudadana en México. Marzo 22. Educación Futura.; Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020.; Instituto Nacional Electoral. Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. Colegio de México. 2023.

suficiente a la información operativa de la institución y que realizan de manera sistemática y publica investigación sobre el “funcionamiento” institucional. No se requiere de comités que se reúnan para discutir temas de coyuntura y en su caso ejercer presión pública y política al denunciar una práctica indebida. Este escenario es político y no técnico. Se requiere de investigaciones que analicen cómo opera la institución.

En el caso de la evaluación de la procuración de justicia se requiere la investigación de múltiples temas técnicos y operativos. Un comité técnico utiliza datos como variables dinámicas para estudiar qué delitos se persiguen, cómo se integran las carpetas, qué razona el rechazo en el control judicial de la investigación, estadísticas y patrones en la judicialización, patrones en casos archivados, la opinión de operadores y la opinión de usuarios entre un largo etc.. de temas. Sus hallazgos, protegiendo datos privados pero incluyendo íntegramente el material y metodología de su indagación, deben ser públicos. Sus resultados deben contener recomendaciones para la mejoría institucional. Finalmente su labor debe ser sistemática y constante.

III. La Impunidad administrativa

Una de las debilidades más notables con respecto a la exigencia ciudadana se relaciona con un tema aburrido que recibe poca atención. La falta de mecanismos para reclamar un mal servicio público es un factor clave para el funcionamiento del Estado. En México, reclamar un servicio o quejarse de la labor deficiente de un funcionario público se considera como una pérdida de tiempo. La realidad es que en la mayoría de los casos lo es. Son pocos, casi nulos, los recursos administrativos a través de los cuales un ciudadano puede efectivamente obtener una respuesta satisfactoria.

La coerción penal es la máxima expresión de reproche social. Consecuentemente debe ser reservado para situaciones extremas que lo ameriten. El rechazo político es la expresión menor de reproche social pues no conlleva coerción alguna. Entre medio se encuentra el derecho administrativo. Sin embargo, el derecho administrativo en México es prácticamente inoperante. Cuando las únicas dos herramientas posibles son la vía penal o el reproche político, se despoja a la ciudadanía de la capacidad real y efectiva de ejercer coerción sobre el actor público.

En México se ha generado un escenario de “impunidad administrativa” en el que se estima que el 92.2% de las faltas administrativas denunciadas no se sancionan⁸³. Aunado a la cantidad de faltas que no son denunciadas sea por tolerancia y normalización del mal servicio, por falta de confianza en su efectividad o por la inexistencia de vías en las que el usuario puede presentar una queja, la cifra debe ser casi total.

La justicia administrativa es ineficiente, tediosa y poco accesible para el usuario quejoso. Sus deficiencias se enraízan en la lógica política que se ha venido describiendo. Un problema administrativo se considera como un asunto entre el trabajador y su superior, no en un tema de derechos del usuario. Esta lógica se refleja en aquellos procedimientos administrativos que excluyen al ciudadano agraviado al no considerarle parte en el proceso. En estos casos el ciudadano quejoso se convierte en un mero notificador al jefe y dueño de que existe un problema con su subordinado. El ofendido es el superior jerárquico no el derechohabiente. La justicia administrativa accesible para la ciudadanía debería vincular la seguridad laboral con la calidad del trabajo y romper la cadena de lealtad política.

La efectividad en la justicia administrativa depende en gran medida de la información que se genera por parte de las instituciones y que da cuenta de su proceder. Es distinta a la información que se “reporta” de manera intencionada. El rastro de papel, como las huellas al caminar, se trata de datos que se “generan” a través de la operación misma de una institución. Estos datos pueden utilizarse para esclarecer un caso particular en el que se disputa la calidad del servicio brindado y también sirven para mejorar a la institución misma.

Idealmente la justicia administrativa debería estar vinculada con evaluación y mejora institucional. Las consecuencias individuales para el funcionario pretenden un fin disuasivo más allá de ser un acto de retribución. Mas allá de que existan o no consecuencias para el individuo responsable, la sociedad padece la disfunción institucional. Cada evento de una falta administrativa, y particularmente si se tratara de corrupción, debería llevar a un análisis de qué condiciones existieron para permitir que ese evento sucediera. Así mismo, cada evento debe generar la evaluación de que datos se generan en las acciones bajo estudio y cuáles podrían permitir la detección de irregularidades en el futuro. Los datos como variables pueden ser entonces utilizados con diversos fines analíticos. A través de ellos se puede estudiar los procedimientos, la calidad del servicio y el desempeño, entre un sinnúmero de objetivos. Deben ser datos útiles, confiables y homogéneos⁸⁴.

Se ha mencionado el caso en el que un joven es detenido por policía de la CDMX por supuestas acusaciones de robo por parte de un transeúnte que nunca fue identificado. En la detención el joven es golpeado y torturado, tras ser puesto dentro de la patrulla, no se vuelve a saber de él hasta 5 días después. En medio de un escándalo mediático, la Secretaría de Seguridad Pública de la CDMX y otras autoridades convocan a la organización que

⁸³ Ángeles González, L.D. 2021.

⁸⁴ Ibid. P. 45.

representaba al joven en el litigio penal contra las autoridades responsables⁸⁵. En la reunión, las autoridades de la CDMX propusieron la creación de un protocolo especializado para la detención de jóvenes y la capacitación y sensibilización de policías. La organización les hizo notar que la detención arbitraria y tortura no se debían a falta de capacitación o protocolos. Propuso que se trataba de faltas en los mecanismos de control y supervisión policial. Agregó que en las periciales se detectó que la cámara instalada dentro de la patrulla estaba intencionalmente desconectada y que había estado sin funcionar durante más de cinco meses sin que ningún supervisor interviniera. Claramente eran los procedimientos de control interno los que deberían modificarse y la organización con gusto participaría en la revisión de los datos e indicadores utilizados para ese fin. La organización no fue convocada a una próxima reunión.

Las fiscalías, en particular se caracterizan por la impunidad administrativa. La habitual falta de sistemas de información se ve reforzada por la noción de secrecía que requiere su trabajo. Es un falso dilema: Los datos que debiera generar un sistema de información institucional no se contraponen de manera alguna a la secrecía de una investigación o con la protección de datos particulares. Sin embargo, convenientemente la institución más valiosa como bien político, es la más celosa en el resguardo de información. Mucho se ha escrito sobre los sistemas de información que debería tener una institución encargada de la procuración de justicia⁸⁶. La resistencia solo se explica con la voluntad de mantener el funcionamiento institucional sujeto a la lealtad política y no a estándares técnicos.

⁸⁵ Carpeta Judicial 014/0840/2022.

⁸⁶ Bouchot, E. 2018. Pp. 97 – 103.

Bibliografía

Álvarez del Castillo Vargas, B. *El éxito y el servicio público en México*. Expansión. Jueves 15 de Marzo, 2018. En: <https://expansion.mx/opinion/2018/03/15/opinion-el-exito-y-el-servicio-publico-en-mexico>

Ángeles González, L.D. *La Impunidad Administrativa en México – La ineficiencia del sistema que genera impunidad*. Impunidad Cero e Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción. México 2021.

Bacerra, R y Castillo G. *Compilación jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2005.

Bouchot, E. *Midiendo la justicia: el camino a seguir*. En: Reflexiones sobre la Justicia que México Necesita. (Gómez, M y Galindo C.A). Instituto Belisario Domínguez, México 2018. Pp. 97 – 103.

Buscagliá, E. y Gertz Manero, A. Aristegui Noticias. 16 de septiembre, 2022. En: https://www.google.com/search?sca_esv=3a827d9a328fa3af&rlz=1C5CHFA_enMX895MX895&tbm=vid&sxsrf=ACQVn0_ztpIzwnTd3nmLtNoCurs6CV3Olw:1711130775692&q=gertz+y+buscaglia+2020&sa=X&ved=2ahUKEwiSj7LwuoiFAxXNDkQIHfwLDKcQ8ccDegQIFBAG&biw=1624&bih=718&dp_r=1#vhid=pDspGBw3eLDopM&vssid=videos-49a62de3

Cacho, L. *Los Demonios del Edén*. Penguin Random House. México, 2006.

Castañer, A. et al. *Protocolo para la Procuración de Justicia Especializada a Niños, Niñas y Adolescentes en el Estado de Oaxaca*. Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, Unicef y ODI. México. 2014.

Causa en Común. *Policías asesinados informe anual: Ser policía en México*. México, 2021. En: https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf

CIDAC. *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México, 2017.

Colectivo #FiscalíaQueSirva, *Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México*. Informe de Audiencia, Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017. 161 Período Ordinario de Sesiones CIDH, México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Víctimas del Delito y Violaciones a los Derechos Humanos*. Sin fecha de publicación. Consultado en marzo, 2014. En: <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30081>

Comisión Técnica para la Transición de Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de la Ciudad de México. *Entregables de la Comisión Técnica para la Transición de Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de la Ciudad de México*. México, septiembre 2019.

El País. *Rebelión en la CNDH: todos los integrantes del Consejo Consultivo renuncian en protesta contra Rosario Piedra Ibarra*. 24 Octubre, 2023 en: <https://elpais.com/mexico/2023-10-24/rebelion-en-la-cndh-todos-los-integrantes-del-consejo-consultivo-renuncian-en-protesta-contr-rosario-piedra-ibarra.html>

Fernández Ruiz, Ma.G. *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México, 2015.

Gamboa, V y Rodríguez, L.C. *Dan senadores voto de confianza al fiscal Gertz*. El Universal. 18 Marzo, 2022 en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/dan-senadores-voto-de-confianza-al-fiscal-gertz/>

Goodin, R.E. editor. *Institutional Design and Rational Choice*. Cambridge University Press, New York. 1996.

Griesbach, M. *Diagnóstico sistémico institucional y orientaciones para el cumplimiento de obligaciones de cara a los derechos de la infancia*. DIF. Distrito Federal, 2010.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). *Informe Ayotzinapa VI*. Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes. Medida Cautelar 409/2014 de la CIDH. En: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/08/2023_Informe_Ayotzinapa_VI.pdf

Hernández M. *Policía Metropolitana de Investigación: policías que investigan*. Revista iapem: Seguridad, Justicia y Paz. No. 108. Enero- Abril 2021. Instituto de Administración Pública. Toluca, 2021.

Hunt, J. *From Crime Mapping to Crime Forecasting: The Evolution of Place-Based Policing*, 10 de julio, 2019. Recuperado de: <https://nij.gov/journals/281/Pages/from-crimemapping-to-crime-forecasting.aspx>.

Impunidad Cero. *Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDF) 2021*. En: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2022*. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2022/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2022*. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnpj/2022/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n,de%20soluci%C3%B3n%20de%20controversias%20y>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo Nacional de Procuración de Justicia del Estatal y Federal (CNPJE-F) 2023*. En: [https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8493#:~:text=octubre%20de%202023-Censo%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia,Federal%20\(CNPJE%2DF\)%202023&text=Al%20cierre%20de%202022%2C%20hab%C3%ADa,no%20se%20especific%C3%B3%20el%20sexo](https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8493#:~:text=octubre%20de%202023-Censo%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia,Federal%20(CNPJE%2DF)%202023&text=Al%20cierre%20de%202022%2C%20hab%C3%ADa,no%20se%20especific%C3%B3%20el%20sexo)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Comunicado de prensa número 590/23*. México. 12 octubre 2023. En: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNPJE-F/CNPJE-F2023.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Comunicado de Prensa 768/23. Diciembre, 2023*. En: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2023/EAP_vsCorrup23.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. México 2021. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. En: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. 2022. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. 2023. En: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>

Instituto Nacional Electoral. *Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. Colegio de México. 2023. En: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf

Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. Penguin Books, England. 2019.

Levy-Carciente, Sary (coord.) *Índice de Burocracia en América Latina 2022*, Center for Latin America Arlington, VA: Atlas Network, 2021. En: www.atlasnetwork.org/ibal2022

Ley de Amparo. Diario Oficial de la Federación. 2 de abril del 2013.

Ley de la Fiscalía General de la República. Diario Oficial de la Federación. 20 de mayo del 2021.

México Evalúa. *Comunicado de Prensa. Octubre 2023*. En: <https://www.mexicoevalua.org/justicia-solo-en-4-de-cada-100-delitos-que-son-investigados/>

Morera, M.E. *Reflexiones Sobre las Capacidades de Investigación*. En: Reflexiones Sobre la Justicia en México. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Agosto, 2018.

Novoa, M. et al. *Lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal*. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. México 2017. En: <http://cidac.org/lineamientos-modelo-homologado-investigacion-criminal/>

Novoa, M. *Los Engranajes de la Justicia Mexicana Están Averiadados. ¿Qué se puede hacer?* Americas Quarterly. En: <https://www.americasquarterly.org/article/los-engranajes-de-la-justicia-mexicana-estan-averiadados-que-se-puede-hacer/> Julio, 2020.

Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. *Serie didáctica: Primer Respondiente y la Protección de la Infancia*. Iniciativa Spotlight. Unicef-México. 2021. En: https://www.youtube.com/watch?v=dVHYiagGsfU&list=PL9l81yMYQ_Zr9VbtS0u66M5kmFqztbvFe

Olmos Jasso, M.T., *Organización de la Administración Pública Federal. Una propuesta para lograr una administración pública de calidad*. Sin fecha de publicación. Consultado en marzo 2024. En: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/organizaciondelaadministracionpublicafederal.pdf>

Redacción El Financiero. *Del Amor al Odio: Así se transformó la relación de AMLO y Sanjuana Martínez*. Publicado el 10 de enero, 2024. En: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/01/10/del-amor-al-odio-asi-se-transformo-la-relacion-de-amlo-y-sanjuana-martinez/>

Rosas Ramírez, LF. *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020 – 2025 Certeza de Futuro*. En: http://www.consultaceav.segob.gob.mx/work/models/consultaceav/Documentos/PDF/PRO2020/PROPUESTA_RRLF.pdf

Transparency International. *Corruption Perception Index*. 2023. En: <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>

UNDOC. *Module 14 Independence of the Judiciary and the Role of Prosecutors*. February 2020. En: https://www.unodc.org/e4j/zh/crime-prevention-criminal-justice/module-14/key-issues/2--the-institutional-and-functional-role-of-prosecutors_different-models-and-practices.html

Weber, M. *¿Qué es la Burocracia?* (primera edición 1922). Ediciones Coyoacán. México, 2010.

Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin Castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. México, 2004.