

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Autonomía constitucional a debate: hacia el logro de un nuevo modelo
político en materia de procuración de justicia en el Distrito Federal**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

MARÍA ELENA CORTES LUCAS

Director de trabajo recepcional

Mtro. Adrián López Cabello

Ciudad de México, mayo de 2016

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Dedicatorias

Con todo mi cariño para Maricarmen Cortes que nunca dejo de creer en mí y me acompaño en todo momento, para mi familia que contribuyó con sus palabras en la culminación de una meta más en mi vida.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por ser la institución que me brindó la oportunidad de concluir mis estudios en Ciencia Política y Administración Urbana. Alma Mater que sin duda, contribuyó con la formación de mi vida profesional y académica durante cuatro años.

Quiero agradecer a mi Director de Tesis el Mtro. Adrián López Cabello por haberme transmitido su enseñanza y demostrarme que los tropiezos sólo promueven la madurez de una experiencia de vida más exitosa, que la vida es demasiado breve para ser pequeña, y en las cosas más sencillas se encuentran las más extraordinarias, que la culminación de una carrera representa un cúmulo de esfuerzos compartidos, donde intervienen personas muy valiosas, que enriquecen el ámbito profesional y promueven el trabajo arduo y decidido; me dirijo a usted agradeciéndole sus consejos pero sobre todo su tiempo e interés en recordarme que con esfuerzo y dedicación se logra lo necesario.

Agradezco también a mi lectora la Mtra. Blanca Mar León Rosabal por su enseñanza, empatía y por los ánimos que me brindó a lo largo de mi investigación, a usted le puedo decir gracias por esa humildad de hacerme entender que sólo necesitamos de la comunicación para obtener los mejores resultados. Así también, les agradezco a mis lectores el Dr. Cuauhtémoc Ochoa Tinoco, el Dr. Alberto Espejel Espinoza y al Mtro. José Ricardo Piña Cancino por su dedicación y sus excelentes comentarios en la elaboración de este trabajo.

De igual manera agradezco a mi familia a la cual amo profundamente por brindarme su atención y el apoyo constante, pero sobre todo le agradezco a Maricarmen Cortes por recordarme que el esfuerzo genera buenos resultados y que esos resultados siempre vienen acompañados de oportunidad.

INTRODUCCIÓN	5
---------------------	----------

CAPÍTULO I

Autonomía constitucional y procuración de justicia: una aproximación teórica	13
1.1. El concepto de autonomía.....	14
1.2. Órganos autónomos.....	17
1.3. Autonomía constitucional.....	25
1.4. Institucionalismo.....	27
1.5. Procuración de justicia.....	30
1.6. La importancia de la autonomía constitucional en la procuración de justicia.....	34

CAPÍTULO II

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	37
2.1.Naturaleza Jurídica.....	37
2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	38
2.1.2 Plan Nacional de desarrollo (2013-2018).....	42
2.1.3 Programa Nacional de procuración de justicia (2013-2018).....	44
2.1.4 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	46
2.1.5 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	47
2.2.La procuración de justicia en el Distrito Federal: situación actual.....	48
2.3.Diseño y evolución de la procuración de justicia en la Ciudad de México.....	58
2.4.La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su posible autonomía.....	67

CAPÍTULO III

Recomendaciones para una mejor procuración de justicia en la Ciudad de México.....	78
3.1. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: institución técnica no política.....	82
3.2. Autonomía constitucional: recomendaciones para una mejor procuración de justicia en el Distrito Federal.....	92
CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFÍA	102

INTRODUCCIÓN

Actualmente en México están teniendo lugar importantes cuestionamientos a las instituciones políticas y sus diseños. En este sentido, uno de los más recientes y trascendentales desafíos ha sido precisamente el triunfo de las candidaturas independientes en las elecciones intermedias para gobernadores locales.

Este desafío constituye una respuesta más a la creciente insatisfacción de la sociedad civil organizada, de cara al sistema electoral mexicano. La independencia de estos candidatos políticos se plantea como una forma autónoma de ejercer el poder local, en beneficio de los ciudadanos y sus demandas, sorprendiendo con triunfos y resultados competitivos en el proceso electoral, casos como el de Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco” compitiendo por la gubernatura de Nuevo León, Manuel Clouthier por la de Sinaloa entre otros, con la finalidad de abrir puertas a la participación para que los ciudadanos compitan en futuras elecciones por un puesto de elección popular, obligando a los partidos a modernizarse.

A reserva de que falta probar su valía, ciertamente, no es la primera experiencia autónoma exitosa en México. Puesto que, con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una institución que ha servido para promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Con Vicente Fox Quesada, surge el Instituto Federal de Acceso a la Información en 2002, con la finalidad de encargarse del ejercicio del derecho de acceso a la información, así como la protección de datos personales en poder de las dependencias y entidades. Los ejemplos no abundan, pero los resultados hablan por sí solos.

Valdría la pena preguntarse si es posible trasladar con éxito la experiencia autónoma de estas instituciones a otras esferas problemáticas, pero de enorme interés social, como lo es la procuración de justicia. Sin duda, uno de los problemas más sensibles para los mexicanos es precisamente la cuestión de la creciente inseguridad, a juzgar por las encuestas de percepción que reflejan un enorme descontento frente a los altos niveles de violencia, criminalidad e ineficiencia en las políticas de seguridad y justicia, tanto a nivel nacional como local.

La principal institución (pero no la única) encargada de combatir la delincuencia, es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, una instancia que el ciudadano común percibe como ineficiente y corrupta, como no pocos gobernadores locales, antes de las candidaturas independientes. ¿Sería acaso posible pensar en un organismo autónomo para la procuración de la justicia? ¿En qué medida la autonomía constitucional contribuiría a un mejor desempeño institucional en materia de seguridad y justicia?

La presente investigación discutirá precisamente de qué forma la autonomía constitucional podría contribuir en la batalla cotidiana por la inseguridad y la delincuencia. Lo anterior supone discutir en primer lugar, el concepto de autonomía constitucional desde el enfoque institucional. En segundo lugar, y a partir de la discusión de países donde esta atribución ha sido puesta en práctica con éxito, se analizarán las posibles contribuciones específicas para la tarea de la procuración de justicia en la Ciudad de México. Lo anterior supone el análisis comparado de los rasgos de procuración de justicia, haciendo explícitos sus principales problemas y dificultades en esta dirección. La idea que se persigue es ilustrar cómo la autonomía constitucional podría contribuir a la superación de, al menos, algunos de estos rasgos negativos en el caso de la Ciudad de México.

La discusión ya está teniendo lugar: a nivel federal, ya que dicho concepto se está debatiendo para ser aplicada en la Procuraduría General de la República. De aprobarse, para 2018 la Procuraduría General de la República pasaría a ser Fiscalía General de la República con autonomía constitucional plena.

Mi hipótesis en esta dirección es la siguiente: al lograr autonomía en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal permitirá incrementar un mejor desempeño institucional en la procuración de la Ciudad de México.

Puesto que, a estas alturas los índices de inseguridad resultante en los últimos tiempos ha permeado a la sociedad mexicana entera, lo cual ha contribuido al interés del gobierno federal y local, así como de algunas instituciones para buscar resultados que resuelvan estas circunstancias, generen un mayor bienestar social y la tranquilidad de la ciudadanía.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía la tasa de incidencia delictiva aumento en 2014, teniendo un alza de 41,655 a nivel nacional por entidad federativa de ocurrencia por cada cien mil habitantes, en el cual una de las entidades federativas con índices más altos es el Estado de México con 83,566 seguido de Baja California Norte con 56,632 y la Ciudad de México con 59,545. La Encuesta de Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015 considera que una de las preocupaciones para la sociedad es la inseguridad, además de saber que la credibilidad en las instituciones de procuración es cada vez más preocupante.¹

Es así, que las distintas instancias de gobierno han aplicado varias estrategias y alternativas para enfrentar la inseguridad. Algunas estrategias han resultado fallidas, como es el caso de la lucha contra el narcotráfico durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía el número de homicidios aumento durante el periodo de 2008 a 2011 con una cifra de 8 mil a 27 mil homicidios, sin embargo, el número total fue considerado un alza en los índices de violencia e inseguridad, dando como resultado que el narcotráfico superara la capacidad del gobierno, sin duda, dicha guerra solo resalto la falta de comunicación entre las distintas órdenes de gobierno y la puesta en juego de la seguridad ciudadana por un proceso electoral. Durante ese tiempo y en la actualidad la violencia, el consumo de drogas y la proliferación de nuevos cárteles siguen existiendo y proliferando a grandes dimensiones.

Pareciera lógico apostar entonces por otras estrategias que no pongan en mayor peligro a la sociedad en su conjunto y que, en su lugar, coadyuven con la integridad y la seguridad ciudadana. En este sentido sería deseable, por ejemplo, ampliar la profesionalización de aquellos servidores públicos, responsables de esta tarea, en la medida en que esto podría redundar en una mayor eficiencia de las instituciones que llevan a cabo la procuración de justicia.

Otra posible medida que contribuiría en la mejora de la procuración sería el otorgamiento de la autonomía constitucional a aquellas instituciones encargadas de dicha función.

¹ Ciertamente, esta situación no es exclusiva de México, ya que según datos estadísticos de Latinobarómetro se muestra un análisis en el desempeño y la evaluación de la Seguridad en dicho país con un alza en los índices de seguridad durante el periodo de 2015.

Por tanto, mi objetivo en este sentido será identificar a la autonomía constitucional como la alternativa para mejorar la procuración de justicia en la Ciudad de México.

Dicha autonomía ya se ha puesto en práctica en otras instituciones tales como el Banco de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información. Los resultados de esta aplicación son públicos y notorios: debido a que el Banco de México tiene a su cargo procurar la estabilidad de precios e instrumentar la postura monetaria, la autonomía es una garantía para todos los usuarios de la moneda nacional en el cual se debe ejercer que la moneda conserve su poder adquisitivo, es decir hacer que el sistema bancario permanezca fuerte y sólido. Mientras que el IFAI ha contribuido con la promoción y difusión en el ejercicio del derecho de acceso a la información, garantizando el libre acceso al desempeño público gubernamental, la protección del derecho a la privacidad y la intimidad, la vigilancia de los avances en la transparencia del Gobierno Federal sobre el ejercicio de su labor como contrapeso al secretismo y a la opacidad del mismo gobierno. Estoy de acuerdo que la autonomía en los organismos antes mencionados ha reforzado el desempeño institucional otorgándoles credibilidad y confianza, puesto que no dudaría en ponerlo en práctica hacia una de las instituciones encargadas de procurar justicia.

La importancia de este estudio contempla como unidad de análisis a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a partir del enfoque institucional, propio de la ciencia política como proceso de toma de decisiones, de diseño y estabilidad en una institución, contribuyendo hacia una perspectiva politológica sobre la importancia de las instituciones y en este caso el otorgamiento de autonomía a dicha dependencia, debido a que el desempeño de la procuración de justicia en la Ciudad de México ha sido un tema relevante en el ámbito social y de gobierno, puesto que contempla las distintas problemáticas que han existido en los últimos tiempos, como es la inseguridad.

De esta manera, la pregunta que dará dirección a mi investigación es la siguiente: ¿La autonomía constitucional contribuye a la existencia de una mejor procuración de justicia en el Distrito Federal?

En este sentido, hay que hacer mención que la Ciudad de México vive una constante inseguridad que ha permeado a la sociedad entera, lo cual ha contribuido al interés del gobierno e instituciones para ejercer resultados que generen el bienestar de la ciudadanía capitalina, es así que las distintas órdenes de gobierno han buscado alternativas que contribuyan a la integridad y seguridad ciudadana.

En dicho contexto, una de las problemáticas consideradas es la actuación de las instituciones en la labor de procuración de justicia, lo que ha llevado a que el gobierno considere el desempeño de la institución como un objetivo políticamente redituable, así como la deficiencia en las investigaciones que pueden tener impacto en la imagen pública de la administración.

Considerando, que para la existencia de un eficiente desempeño se necesita la labor de instituciones eficaces y servidores públicos realmente capacitados en sus respectivas funciones, lo cual he considerado que la autonomía constitucional es la alternativa para combatir uno de los grandes problemas que enfrenta en la actualidad la Ciudad de México.

Construir mecanismos hacia el futuro que motiven la responsabilidad institucional y social, así como el mejoramiento de la procuración. Aunado a esto, es necesario establecer dicha autonomía en la institución, con el fin de tener una mejora en la procuración de justicia fortaleciendo la actividad del gobierno en turno y resolviendo problemas públicos.

Se debe tener en cuenta, que la autonomía no sólo se ha convertido en uno de los temas a debate en México, ya que en la mayoría de los países latinoamericanos se han logrado cambios significativos en materia institucional, uno de ellos (pero no exclusivamente) es el otorgamiento de nuevas funciones en el Ministerio Público Fiscal. Actualmente la institución ha sido encomendada a resolver demandas ciudadanas que involucre la disminución de la tasa de criminalidad y controle los índices de corrupción. Sin embargo, es necesario saber que los cambios que han sufrido dichas instituciones se han efectuado en un contexto institucional problemático, ya que en la mayoría de los países han existido crisis políticas graves, en el cual la voluntad política ha estado inmersa en la manipulación y no en la consolidación de nuevas instituciones políticas.

Algunos de los países que ubican al Ministerio público como órgano autónomo, se encuentra, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela. Mientras que Colombia y Paraguay se ubican como órganos insertados dentro del Poder Judicial, pero con un grado de autonomía funcional en el control presupuestario y potestad reglamentaria de manera autónoma.

Es así, que dicho concepto podría representar una contribución notable en la procuración de justicia del Distrito Federal, a partir de las experiencias exitosas obtenidas en su implementación en otras instituciones y en otros países.

Si vivir en un país seguro implica estar al servicio de los derechos fundamentales y no de la corrupción, el chantaje y el fraude, es necesario en primer lugar alejar la procuración de justicia de coyunturas y vaivenes políticos a través de la autonomía.

Retomando a Federico Guzmán Tamayo (2012) un órgano autónomo es aquel establecido en la Ley Suprema no adscrito a ningún poder tradicional (ejecutivo, legislativo, judicial), órganos de equilibrio constitucional y político, donde se preserve la organización y el funcionamiento constitucional (p. 2). Dicha autonomía ha ido cobrando interés en su estudio ya que se considera tema para reflexionar en torno a la labor dentro de la Administración Pública. Comúnmente analizar dicho concepto conlleva al debate del mismo y reflexionar sobre la importancia pragmática en el aparato estatal.

La presente investigación ha considerado un estudio exploratorio sobre la mejora de procurar justicia en la Ciudad de México, con la finalidad de generar eficientes servicios, salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y establecer mecanismos libres de cuestiones políticas dentro de la institución. Sin lugar a dudas el tema de autonomía es un tema político y de suma importancia para abogados preocupados por la transparencia en el ámbito público nacional, pero el entramado para llevarla a cabo en la práctica es necesariamente jurídico con el fin de resolver problemas públicos pero que no dejan de ser importantes en la agenda pública, logrando una mayor credibilidad en dicha institución.

Haciendo mención a José Antonio Crespo (2009) explica: “la autonomía nace desde la intención de separar a quienes vigilan a ciertos actores políticos y actores institucionales fundamentales de ellos mismos, es decir, se tiene que cumplir con un fundamento básico de la democracia consistente en que no se puede ser juez y parte” (p.113).

El mismo autor expone que entre más se tengan distribuidas las funciones de control, más seguro se podrán supervisar que se cumplan las verdaderas atribuciones de una institución. Así mismo, Valadés (2009) comenta: “la autonomía se busca estimular, fomentar y auspiciar conductas cooperativas para hacer viables las decisiones políticas que se toman, y lograr el soporte mayoritario en las acciones del gobierno” (p. 312).

De acuerdo con lo que exponen estos autores considero que ejercer autonomía hacia la procuración implica de cambios en la institución, que fortalezcan su labor de cara a las necesidades ciudadanas y contribuyendo con la confiabilidad de las mismas, reconociendo la participación de la sociedad en las labores cotidianas de dicha dependencia. Por otra parte la procuración explicada a través de Luigi Ferrajoli (2008) afirma lo siguiente: “es enfrentar nuevos retos ante un mundo globalizado dónde radica el crimen organizado y las influencias económicas” (p. 84).

Hablar de ello considera un tema delicado sino se efectúa de la mejor manera, ya que involucra el bienestar de la ciudadanía y la distribución de los derechos y deberes fundamentales de forma equitativa, entender la justicia en la procuración significa responder a las necesidades y salvaguarda de la integridad de la persona, y para lograr esto se necesita la transformación del aparato institucional.

Es así, que las procuradurías estatales están en mayor rezago que las instituciones Federales, ya que no cuentan con las herramientas suficientes para comprometerse con la sociedad y la justicia (Castillo, 2008, p. 522).

Sería importante que este tema sea analizado de forma eficiente a sabiendas que se debe fortalecer uno de los eslabones en contra de la criminalidad como son las procuradurías.

López Ugalde (2003) aclara: “en las procuradurías se violan muchos de los derechos humanos, la falta de toma de decisiones sumergidas en cuestiones políticas y económicas no permite llevar a cabo la naturaleza jurídica de la propia institución” (p.54).

El tema es complejo pero debe realizarse una investigación del todo profunda que considere el interés de las autoridades en el desempeño cotidiano de la institución en bien de la sociedad, el problema no se considera tenerlo adscrito a la Ley sino en ejecutar cambios estructurales que fomenten la coordinación y cooperación en respuesta de las demandas ciudadanas.

De esta manera, en toda sociedad se requiere la participación de instituciones que se preocupen por la estabilidad social y la convivencia de los ciudadanos de una forma pacífica, una aplicación oportuna en esta materia contribuye con la resolución de problemáticas en materia de justicia y la existencia de instrumentos de legitimidad como la transparencia y la rendición de cuentas que son necesarios para la existencia de un Estado democrático de derecho en la política mexicana y que incluye al Distrito Federal.

Algunas de las palabras clave y de suma importancia que abordaré en mi investigación son: autonomía, órganos autónomos, autonomía constitucional, institucionalismo y procuración de justicia.

Capítulo I

Autonomía constitucional y procuración de justicia: una aproximación teórica

En el presente capítulo se analiza el tema de “autonomía constitucional y procuración de justicia” puesto que, en los últimos años ha sido de gran interés y debate público conocer ¿qué son? y ¿hasta dónde pueden extenderse estos conceptos?, además de saber cómo contribuyen con la mejora en el ámbito político e institucional.

Hablar de autonomía nos permite reflexionar en uno de los temas de importancia no solo para la política mexicana sino para la sociedad en general. Conocer que tan factible es aplicarla en un gobierno democrático, en un individuo, un estado, región, etcétera, así como en la facultad de poder tomar decisiones de forma eficiente y profesional. No obstante, pensar en autonomía hacia la procuración de justicia, contribuye con la creación de mecanismos para un mejor desempeño en la vida de una institución, de un conjunto de individuos y de lograr resultados eficientes ante la sociedad y en este caso el de la sociedad capitalina.

Una manera de poder ejercer la libre determinación en las responsabilidades y en el actuar de un organismo, un efectivo desempeño en el ejercicio de sus facultades pero sobre todo tener el reconocimiento de la personalidad jurídica, es decir tener derechos y obligaciones.

Para ello, es indispensable analizar el término autonomía y procuración de justicia como puntos de partida del entendimiento histórico y conceptual.

1.1. Concepto de autonomía

En este apartado se establecen las definiciones necesarias para llevar a cabo el análisis de la investigación. Sin duda, se busca definir, qué es la autonomía, qué son los órganos autónomos, la autonomía constitucional, el institucionalismo y la procuración de justicia.

Pensar en el concepto tan trillado de **autonomía**, no es tan sencillo ni llevarla a la práctica en una sociedad tan compleja. Primeramente dicho término tiene distintos sentidos y dimensiones lingüísticas, es decir, para entenderla, se debe comenzar por la semántica de la misma. Dicha palabra proviene de las raíces griegas *autos* que significa *propio, en sí mismo*, y *nomos* que significa *ley*, lo cual, consiste en la facultad que tiene un individuo, comunidad u órgano del Estado para darse sus propias leyes, así como, regular la conducta del individuo u organización mediante normas establecidas (Valencia: 2006).

Podría entenderse, que el ser autónomos significa ser conscientes moralmente, tener una conducta que genere una toma de decisión de forma responsable, sustentada en los principios y valores humanos. Sin embargo, en el terreno de lo público internamente, este concepto se emplea para designar tanto a individuos como a entidades, dependiendo cuál sea su actuar en la sociedad, dicha palabra contribuye con la capacidad de autodeterminación y potestad para dirigirse así mismo sin intervención de terceros, poder manejarse conforme a dichas funciones otorgadas, es decir, tener la libertad de acción respecto al entorno social y político en el que se está inmerso un organismo público.

Así mismo, en palabras de Sepúlveda (2003) se explica lo siguiente: “en la autonomía se sigue una regla, un principio, o ley que es interna a la propia conciencia de la persona, que la ha interiorizado a través de un proceso de construcción progresivo y autónomo; es el resultado de una decisión libre y digna de respeto en la medida que hay un consentimiento mutuo” (p.26).

Dicho concepto puede ser multidimensional, pero lo que importa es saber qué sentido e interés tendría dentro del análisis de la procuración de justicia, con qué objetivo puede contribuir a la administración de la misma y saber si verdaderamente es ésta la solución a las grandes problemáticas en materia de justicia en la Ciudad de México.

Algunos tipos de autonomías que se consideran relevantes en el ámbito institucional son las siguientes:

- 1. Autonomía constitucional:** se concibe nombrar a un órgano que no esté derivado del estado, es decir aquel que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes del Estado y que participe en las decisiones fundamentales y esenciales del mismo.
- 2. Autonomía Orgánica o administrativa:** supone que el órgano no pertenezca a ninguno de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo, judicial) ya que puede contribuir con la vigilancia de todos los demás poderes y órganos del Estado. Alfonso Nava (1972) lo explica como la independencia de acción entre órganos u organismos públicos y que no están sujetos a una subordinación (p.276).
- 3. Autonomía presupuestal:** Implica que un porcentaje del presupuesto se destine a la institución, con la finalidad de que el presupuesto de la entidad no esté sujeta a vaivenes políticos o desiciones coyunturales, el cual se tenga la facultad de planear sus tareas y manejar los ingresos, egresos y patrimonio conforme lo dicte la ley.
- 4. Autonomía de gestión:** Considera las facultades para decidir sobre la forma en que se administran los recursos financieros, humanos y materiales en la institución. Tener la libertad de decidir en cuanto a su organización interna así como su funcionamiento.
- 5. Autonomía técnica:** Es la forma en que una institución ejerce sus atribuciones, esto es, con métodos y procedimientos así como la naturaleza y profundidad de sus decisiones sin la intervención sobre su proceso de planeación, fuentes de información que se utilizan, la manera de analizarlos e interpretarlos. Gabino Fraga (1999) afirma: “es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos” (p. 200).

6. Autonomía jurídica: Es la capacidad de dictar normas para la autorregulación de la institución, normar en su ámbito administrativo reglas donde se reconozcan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²

Hablar de autonomía en el ámbito gubernamental se considera una cualidad que adquiere una entidad territorial de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución.

En términos simples se considera un proceso de descentralización político administrativo de dicha entidad al interior del territorio mexicano. Por lo que significa capacidad de administrarse, legislarse y de elegir a sus autoridades.

Es así, que identificar la autonomía constitucional como la alternativa para mejorar la procuración de justicia, implica tener presente los avances que se han ido logrando hasta ahora en la materia y saber si se ha contribuido con las necesidades y la satisfacción de la ciudadanía. Ya que a estas alturas la creciente inseguridad debilita la existencia de un Estado de Derecho, y acrecienta la incertidumbre de saber si las instituciones que efectúan esta labor tienen las herramientas necesarias para llevar a la práctica dicha función. Cabe señalar que la procuración de justicia ha tenido fuertes impactos en la actual administración del jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, sin duda, la gran debilidad de las instituciones que procuran justicia es cada vez más alarmante, si actualmente dicha institución depende del poder ejecutivo y esto conlleva a ver los mismos resultados y el deficiente avance de la procuración, es necesario llevar a cabo una autonomía en la institución.

Aunado a ello, para entender la interrelación entre autonomía y procuración, es necesario comprender que es un órgano autónomo, que finalidad tiene y cuál es su importancia en el desempeño gubernamental.

Dado que, desde el punto de vista etimológico, se considera un órgano autónomo a la entidad que se rige por su propia ley, aquel que no depende de una norma, que no sea la suya (Reinoso, 2007:23).

² Tal y como lo establece el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2008), considera distinguir a la autonomía como una manera ejercer con libertad la toma de decisiones en el ejercicio de distintas funciones.

1.2. Órganos autónomos

Un órgano autónomo tiene su existencia en lo constitucional, puesto que se encuentra sometido solo a la Constitución política y a sus propias leyes orgánicas, es decir, son organismos independientes que no están sujetos a la jerarquía del Presidente, y se les encomiendan diversas responsabilidades que deben ser efectuadas por su propio medio.

Sin duda, el contexto histórico de dichos entes se encuentra en la tan famosa teoría clásica de la división de poderes, en la cual, la idea de la existencia de un Estado fue el resultado de una nueva actitud del hombre ante su vida social. No cabe duda, que la teoría de división de poderes tiene sus antecedentes en Aristóteles, pero es a partir del siglo XVIII, con las grandes ideas de Montesquieu (1977) plasmadas en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos Humanos, donde se explica lo siguiente:

“...Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (p.42).

Para este teórico la importancia de la división de poderes radica en no abusar del poder, por lo que es necesario que el poder detenga al poder; pues la limitación de dicho poder público, es la garantía de la libertad individual.

Más que hablar de una división de poderes, existe una distribución orgánica de las funciones públicas, y por lo mismo, debe generarse un balance entre los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial).

Dicha distribución de competencias corresponde también con el surgimiento de la autonomía en órganos públicos, ya que su importancia radica en el equilibrio constitucional, es decir, en preservar la organización y el funcionamiento de las leyes, órganos que vigilen y controlen las acciones del poder (Reinoso, 2007:27).

Este surgimiento muestra el establecimiento de un nuevo orden en el quehacer político de un Estado, será ¿que estos organismos son de vital ayuda para dar marcha a la maquinaria estatal?; sin duda reconocer su importancia y la existencia de los mismos corresponde a la función y responsabilidad de hacer efectivo su desempeño.

No obstante, su relevancia radica en el trabajo coordinado que tienen con los otros poderes tradicionales y la trascendencia que han tenido en el contexto internacional, saber la vital importancia de los mismos en el ámbito político, ya que su existencia ha contribuido con el surgimiento de nuevas funciones de dirección política en algunos países del mundo, como ejemplo de ello se encuentra España, con su órgano de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial etcétera; mientras que en el caso de América del Norte se encuentra Estados Unidos con la Reserva Federal como órgano autónomo para el mejoramiento de la función institucional.

Por otro lado América Latina no puede ser la excepción, ya que algunos países han reconocido la existencia de dichos órganos y su importancia, un claro ejemplo es el Tribunal Constitucional muy ajeno al Poder Judicial que existe en Guatemala, la Jurisdicción electoral de Costa Rica, la Contraloría en Chile, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Uruguay, son diversos ejemplos paradigmáticos, dignos de conocer y así poder reflexionar sobre la importancia de los mismos en la gran mayoría de los países antes mencionados; y considerar que una autonomía bien planteada puede ser vista como una alternativa para la mejora de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

Conocer el desempeño de estos organismos en el quehacer político de cualquier país, considera poder llevarlo a cabo como un nuevo modelo en la política mexicana, con la finalidad de contribuir a la solución de diversas problemáticas que día con día emergen en sociedades tan complejas y heterogéneas como lo es la sociedad capitalina.

Cabe señalar, que uno de los objetivos de estos organismos, es el no vivir subordinados por otros entes o poderes públicos que dejen entre dicho su función y aleje la confianza de los ciudadanos (Guzmán, 2012:3).

Se debe tener presente, que otorgar autonomía no significa la oportunidad para poner comisionados con fines de subordinación, ni mucho menos eliminar elementos que perjudiquen a poderes públicos, más bien es el ejercicio de reclutar personas capacitadas con experiencia en la materia.

La autonomía establece ejercer una libre toma de decisión en las responsabilidades de una institución, la credibilidad de tener el interés de trabajar de manera coordinada con la sociedad, rendir cuentas al trabajo desempeñado y colaborar con transparencia en la labor gubernamental. Hoy las instituciones que procuran justicia han mostrado problemáticas en el desempeño de sus funciones, lo cual considera reflexionar las ventajas que puede tener una autonomía en el desempeño de la misma.

Por otra parte, México no ha sido la excepción en la aparición de dichos organismos, debido a que en 1980 en el artículo 3ro constitucional se nombra a la Universidad Nacional Autónoma de México órgano independiente, para contribuir con un importante principio; colaborar con la cultura nacional, así como administrarse y organizarse con libertad. Posteriormente en 1993 se eleva a rango constitucional la autonomía del Banco Central, con el objetivo de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, en ese mismo año, previsto en el artículo 41 constitucional, se establece la autonomía del Instituto Federal Electoral ahora conocido como Instituto Nacional Electoral (INE) con los principios siguientes: certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, y objetividad en los procesos electorales, hoy en día según datos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2014) los órganos tanto en el ámbito federal como local que existen son los siguientes:

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con la función de protección de los derechos humanos en términos de lo previsto en el artículo 102 constitucional.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con la función de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica, conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 26 constitucional.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), con el objetivo de dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del apartado A en el artículo 6º constitucional.

- Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social, función correspondida a la medición de la pobreza y de la evaluación de los problemas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, conforme a lo dispuesto en el apartado C del artículo 26 constitucional.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), con la función dedicada al desarrollo de la radiodifusión, las telecomunicaciones, la regulación, promoción, supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), con la función de garantizar la libre competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.

Algunos de los organismos autónomos que existen en la Ciudad de México son los siguientes:

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
- Instituto Electoral del Distrito Federal
- Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Tribunal Electoral del Distrito Federal y;
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México
- Universidad Autónoma Metropolitana

Es oportuno explicar que el artículo 3º de la Ley Federal de Acceso a la información gubernamental fracción IX establece lo siguiente:

“Deberán entenderse por órganos constitucionales autónomos el Instituto Nacional de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México las Universidades y las demás instituciones de educación superior a los que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la constitución” (última reforma 08 de Junio de 2012).

Es claro que la existencia de dichos organismos no muestran la existencia de un cuarto poder ya que no tienen una liga jurídica-política pues no son un todo orgánico, solo tienen entre si no ser parte integral del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se encuentran alejados de la soberanía nacional.

Una de las características para que sean denominados organismos autónomos es ser creados directamente por la constitución, con una competencia máxima y no ubicarse orgánicamente y estructuralmente a algún poder de la federación como los órganos de relevancia constitucional, ya que estos si pertenecen a algún poder federal; ejemplo de ello es el Consejo de la judicatura y el Tribunal Electoral del poder judicial pertenecientes al poder judicial de la federación (Carbonell, 2006: 18).

Dichos órganos han considerado un cambio en el constitucionalismo mexicano, puesto que el surgimiento de estos organismos constituye un nuevo modelo político para el funcionamiento estatal y local. Es de considerarse que la propia constitución establezca un apartado que hable de estos organismos con la finalidad de saber su labor en la vigilancia, fiscalización y órganos de control. Sin lugar a dudas, es confuso el lugar que deben ocupar en el ámbito político, pero es de importancia su existencia, pues se les atribuye autonomía orgánica y funcional, es decir, libertad de acción en las funciones correspondientes y la facultad de organización en la propia institución, así como el libre ejercicio en la toma de decisión y en el poder en su competencia, que reafirme las necesidades ciudadanas, ya que el solo hecho de ser independientes muestra la no dependencia en el poder ejecutivo.

Otra de las características es diferenciarlos de los órganos centralizados, ya que un órgano autónomo se le sustrae facultades de decisión de una autoridad central para ser transferidas a otra de competencia menos general.

Para comprender la diferencia entre un órgano centralizado y uno descentralizado, es necesario entender lo que prescribe el artículo 90 constitucional, el cual explica: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al 15 de marzo de 2016).

Es decir, un organismo centralizado es aquel que depende del ejecutivo para dirigir sus funciones mediante su mandato, mientras que un órgano descentralizado se opone a servicios dependientes de la administración central y no admite estar bajo la tutela y vigilancia de terceros, puesto que se auto determinan funcional y administrativamente y sus directivos son inamovibles. No obstante, el hecho de ejercer autonomía no implica que no contribuyan con los otros poderes tradicionales, más bien existe una relación de coordinación entre ellos.

Entender su papel en el constitucionalismo mexicano representa una evolución en el discurso como en la práctica, una posibilidad efectiva del ejercicio del poder público y su previsión en el texto constitucional como autónomo (Caballero, 2001:159).

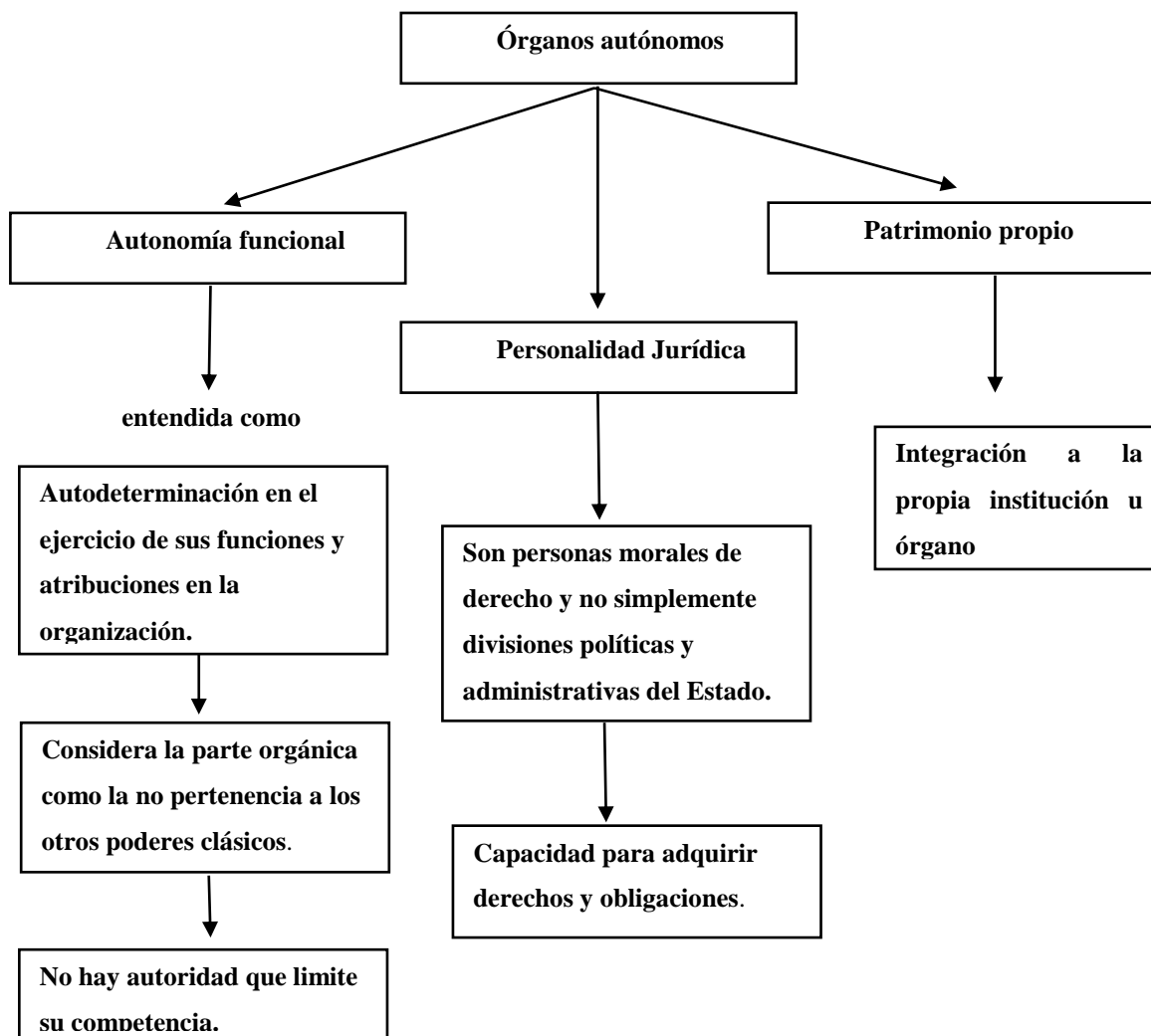
La naturaleza jurídica de un órgano autónomo puede ser complicada, debido a la función que desempeñan, ya que son instituidos por el poder legislativo y no interviene ningún poder dentro de sus actividades.

Organismos de control que consideran una labor de transparencia y rendición de cuentas para con la ciudadanía. Un trabajo de coordinación con los otros poderes a fin de preservar su labor como organismos de control y apoyo en el desempeño gubernamental.

De esta manera, la importancia de dichos organismos se establece como un nuevo modelo a seguir para la política mexicana. Sin olvidar ser aplicada en la procuración de justicia del Distrito Federal para beneficio de la sociedad capitalina.

Algunas de las características de los órganos autónomos son las siguientes:

Figura. 1



Elaboración propia con información de fuentes institucionales (Banco de México, Auditoría de la Federación).

Las características antes mencionadas de estos organismos constituyen funciones que por principio constitucional deben ser realizadas. Su legitimidad contribuye hacia una toma de decisión que la encamine por la vía de la transparencia y de manera independiente para asegurar su existencia.

La autonomía en estos órganos forma parte de nuestro sistema jurídico y sus respectivas características se han filtrado en todos los ámbitos del gobierno. La autonomía y control de poder son relevantes en la construcción de los sistemas políticos democráticos, pues contribuyen con la supervisión de quienes están en la cúspide sean objeto de engaño por parte de sus propios colaboradores (Valadés, 2009: 299).

Entre más este distribuida la función de control, más seguro es hacer cumplir el desempeño encomendado; esto es lo que deben de garantizar los órganos autónomos. Cabe destacar que el trabajo de estos organismos es esclarecer la confianza que los ciudadanos pongan a su disposición, por lo cual, aquel que abuse del poder pueda sufrir sanciones administrativas e incluso penales para poder ser removido de ese poder y ejercer una verdadera democracia eficaz (Crespo, 2009:112). Estoy de acuerdo que la labor de estos organismos facilita un mejor manejo en las atribuciones del Estado. Un beneficio que para la sociedad es de gran relevancia para llevar a cabo sus necesidades y la confiabilidad de tener respuestas a sus demandas.

El surgimiento de estos organismos forman parte de la reflexión sobre si la autonomía es la solución a las problemáticas que acontecen en la Ciudad de México en materia de procuración de justicia, analizar si una institución al ser autónoma resuelve las necesidades y problemáticas de la sociedad capitalina, si puede contribuir con la mejora en el desempeño de una dependencia donde su finalidad es preservar la justicia en el Distrito Federal, resulta un tema por debatir, ya que el surgimiento de estos órganos responde a una sola pregunta, ¿forman parte de la necesidad de un nuevo orden político que reestructure las funciones del Estado? y en este caso al Gobierno de la Ciudad de México, así como saber si es de utilidad para el desempeño de la procuración de justicia en el Distrito Federal.

Ya que en la actualidad, los avances que se han logrado en la procuración de justicia han sido muy escasos y las problemáticas acrecientan cada vez más.

Con esto, damos paso al estudio de la autonomía constitucional en el ámbito público. Este concepto se establece como la facultad que tienen determinadas instituciones con personalidad jurídica, patrimonio propio para emitir resoluciones de carácter jurídico, político y administrativo en los términos que señale la ley fundamental.

1.3. Autonomía constitucional

La autonomía constitucional es uno de los avances en la ejecución de diversas actividades sin la injerencia de otros entes públicos, económicos y sociales, evitando el trastoque de los principios de legalidad, equidad, certeza y tolerancia que distingue a cualquier órgano autónomo establecido en la Constitución y sus debidas funciones prescritas en la máxima norma.

Un órgano autónomo constitucional tiene debidamente asegurado por mandato constitucional una serie de atribuciones y funciones relevantes, lo cual deben de ser realizables y practicables. Sin duda, es de gran importancia lo que prescribe la Ley Fundamental para la existencia de dichos organismos. Retomando a Luigi Ferrajoli (2010: 59) en su tendencia doctrinal la importancia del constitucionalismo lo atribuye como una técnica de garantía de cumplimiento efectivo y obligatorio de los principios y derechos fundamentales, como complemento del Estado democrático de derecho. En este sentido la existencia de autonomía constitucional debe ser establecida en la Constitución de un Estado.

La Constitución Política se considera límite de los poderes del Estado, el máximo orden jurídico como único principio de supremacía, la constitución es la existencia individual del Estado y hace referencia a la forma en que están organizados los poderes del mismo (González, 2007: 15). No hay autonomía ni democracia que desconozca e ignore las reglas emanadas de la voluntad popular. Por tanto, dicho concepto se traduce en el sometimiento de la constitución, con efecto de desvincular a un órgano del centro de decisiones que condicione, dirija y planifique sus funciones, sin olvidar el debido manejo y dirección de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conlleve a un mejor resultado en las distintas atribuciones correspondientes y el logro de salvaguardar el bienestar social.

Expuesto lo anterior, la autonomía constitucional representa la libertad de dirección y gestión sin sobrepasar lo que establezca la Ley de Leyes, realizar las funciones establecidas y no rebasar las facultades por cuestiones de índole política y económica.

La preservación de hacer valer y llevar a la práctica el instrumento legal conlleva a establecer un orden en las atribuciones de cada organismo establecido en la Constitución, ya que lo prescrito en dicha norma contribuye con la mejora de la maquinaria estatal y la existencia de un Estado de Derecho, así como la credibilidad de las instituciones en su efectivo desempeño y la existencia de una organización basada sobre determinados principios de orientación política, una convivencia social a través de la organización jurídica de un Estado y la legitimación de la existencia de la propia autonomía.

Analizando el concepto de ingeniería constitucional explicado por Giovanni Sartori (2000) considera un reordenamiento para buscar posibles que procuren capacidades que regulen al gobierno evitando la parálisis y la superación de un gobierno encadenado (p.18). Dicho reordenamiento puede reconocerse con la existencia de autonomía en las instituciones que procuren justicia con la finalidad de ejercer una mejor función. La reestructuración y el fortalecimiento por combatir problemas como la corrupción que cada vez permea en el Estado Mexicano y en su caso a la Ciudad de México. Muchas de las anomalías que actualmente existen en la sociedad capitalina son el débil funcionamiento de las instituciones y la falta de credibilidad de las mismas ante los ciudadanos capitalinos, aunado a esto la proliferación de problemáticas acrecienta más y el hartazgo social prevalece. La falta de instituciones sólidas nos condena a mantener los vicios del pasado, lo cual en materia de justicia y su procuración el déficit es lamentable.

La importancia de hacer valer las leyes y llevar a la práctica dicho instrumento favorece la respuesta a las deficiencias que hoy en día se presentan en las instituciones y en el desempeño del gobierno. El establecimiento de un modelo legal confiable fortalecería el diseño institucional de la procuración, estableciendo un existente Estado de Derecho con transparencia y combate a la corrupción así como la confiabilidad de la ciudadanía.

En palabras de John Ackerman (2009) afirma: “México padece en la actualidad dos grandes problemas; por un lado la ineficiencia administrativa y por el otro los altos niveles de corrupción, por lo que es necesario repensar de manera integral el sistema de control y vigilancia de los poderes públicos” (p. 295).

Repensar en las deficiencias institucionales contribuye a ejercer un duro combate a la corrupción en las instituciones, además de establecer un análisis de manera profunda en la importancia de establecer una verdadera autonomía en la procuración y no simples simulaciones, para ello es necesario entender el concepto de Institucionalismo como enfoque de la Ciencia Política y su importancia en el entendimiento del concepto de autonomía en la procuraduría.

1.4. Institucionalismo

Cabe mencionar que dentro de la Ciencia Política existe la importancia del estudio del enfoque institucional, ya que se considera uno de los pilares para la comprensión de la sociedad a partir de sus instituciones y de su funcionamiento. El institucionalismo³ fomenta el estudio de las instituciones políticas. Uno de los intereses del Institucionalismo es la relación con las reglas y procedimientos organizacionales así como formales en un sistema de gobierno, existe una relación entre estructura y sistema. En este sentido se muestra la importancia de las instituciones en la política y en su contribución con la organización.

Douglas North (1995) aclara: “las instituciones son las reglas de juego de la sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que da forma a la interacción humana. De esta manera, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo” (p.18).

Partiendo de su etimología, institución viene del vocablo latín *institutio*, que significa establecimiento o fundación de algo.⁴ Es considerado un organismo que desempeña una función de interés público. Dicho concepto considera un organismo referido del Estado, al gobierno y a la sociedad teniendo una relación entre los mismos.

Hablar del enfoque institucional representa explicaciones sobre las propias instituciones.

Dicha función se conforma desde lo social, político, económico y cultural, así como la capacidad de poder de un estado sobre las instituciones.

³ El método institucionalista tradicional se considera descriptivo-inductivo, de tipo formal-legal e histórico. Dicho concepto se pronuncia sobre las causas y consecuencias de las instituciones políticas adoptando los valores políticos de la democracia liberal.

⁴Para un análisis más detallado véase Diccionario de la Real Academia Española. Última consulta 03 de Marzo de 2016. <http://www.realacademiaespañola/Consulta>.

Dentro de su contexto, algunos de los defensores de las instituciones se encuentra Thomas Hobbes contribuyendo con la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke reflexiona una concepción más contractual de las instituciones públicas hacia estructuras más democráticas, por lo que es considerado el padre del liberalismo, Montesquieu identifica la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y establece sus bases en *El espíritu de las leyes* de 1748 con la división de poderes.

La creación de instituciones contribuye a las relaciones entre gobierno y sociedad. El Estado crea instituciones con la finalidad de solucionar problemas de acción colectiva, disminuir incentivos de corrupción, contribuir a la transparencia y distribuir capacidades de manera equitativa. Jean Jaques Rousseau en su Contrato Social lo analiza como institución fundamental en la relación entre gobierno y sociedad.

Con lo antes expuesto, se analiza a ciertos autores que han retomado la importancia del estudio de las instituciones, su diseño y función. Analizando a Powel y Dimaggio (1999) el cambio organizacional y político son explicaciones funcionalistas que se basan en el actor racional, los individuos procuran maximizar su conducta (p.83).

En relación con el tema tratado las instituciones han sufrido cambios con la finalidad de legitimarse y ser confiables ante los actores sociales. Sin duda, el concepto de autonomía considera un paso al cambio en algunas instituciones, por lo que, la relación del institucionalismo dentro del ámbito de la procuración, corresponde con la transformación de sus funciones y diseño como una opción en el buen funcionamiento del gobierno de la Ciudad de México.

Retomando a March y Olsen (1997: 21) una de las características es entender como la conducta genera cambios en los individuos y organizaciones. Contribuyendo al análisis empírico dentro de la teoría política, quedando como propuesta que la conducta organizacional fundamenta el papel de las instituciones.

Es así, que dentro de esta visión se considera relevante entender cómo funcionan las instituciones políticas, es decir, las normas de conducta son el fundamento de una institución.

El siguiente cuadro resume las características entre el Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo enfoques importantes en la Ciencia Política.

Cuadro. 1

Institucionalismo	Nuevo Institucionalismo
<ul style="list-style-type: none">• Orientación descriptiva• Razonamiento Inductivo• Se considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad.• Se analiza a las organizaciones como acción de gobierno en los campos organizacionales.• Las instituciones son puntos para la cooperación.• Se considera que el poder, el conflicto y la política forman parte del cambio institucional.• Cooperación entre lo público y lo privado, así como lo administrativo y político.• La creación de instituciones es una de las estrategias para la existencia de relaciones de confianza entre partes en conflicto.• Se crean instituciones con la finalidad de resolver problemas colectivos y disminuir la corrupción.• Principio de maximización	<ul style="list-style-type: none">• Conjunto de reglas que determinan procesos en los incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de distintos actores sociales, políticos y económicos.• Las instituciones manejan los intereses de los individuos, sus relaciones y condiciones con las que actúan.• Se caracteriza por un individualismo metodológico, en el cual todas las acciones humanas se explican por la acción individual.• Estudia los rasgos de las estructuras institucionales económicas.• Las instituciones definen el comportamiento de los actores en el medio social. Normas de conducta.• Existe un principio de satisfacción.• Propone cursos de acción para la solución de problemas que se encuentran en la agenda pública.• Tiene como unidad de análisis la organización.

Elaboración propia con información de libros y fuentes de internet.

En cuanto al tema de procuración, definiendo la teoría del institucionalismo como parte del funcionamiento de la sociedad, considero que es de gran relevancia el estudio del mismo como método de estudio para la procuración de justicia en la Ciudad de México contribuyendo con un análisis en la resolución de problemas colectivos.

1.5. Procuración de Justicia

La procuración de justicia significa garantizar la efectiva satisfacción y defensa de los intereses de los individuos, salvaguardar la integridad y seguridad de las personas, así como la confianza de la superación individual y colectiva, saber aplicar la ley en tiempo y forma. La existencia de procurar justicia en un gobierno democrático implica la construcción de un sistema de vida que permita la realización del individuo en la sociedad, dicho término inicia con la participación no solo del Estado, sino también de la sociedad en su conjunto.

De esta manera, como antecedente histórico, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se funda en 1955 como dependencia del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de poseer la función de Ministerio Público en la investigación de los delitos, con un titular nombrado y removido por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la República. Fundamentada en un marco jurídico que se prescribe en el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Retomando a Pedro Ojeda (2000:57) la procuración de justicia, consiste en hacer cumplir las normas jurídicas, no sólo las que estén circunscritas al ámbito penal, sino a la defensa de los intereses de la sociedad y de los grupos sociales desprotegidos.

Etimológicamente, procurar viene del latín *procurator*, que significa tutela en el compromiso y en la acción de dirigirse conforme a la ley, con lo cual se obtiene el reconocimiento social que merece todo aquél que está al servicio de la justicia (Diccionario de la lengua Española, 2006:239).

A lo largo de la historia, una de las prioridades del Estado ha sido procurar justicia, sin duda, la salvaguarda de los derechos y el ejercicio de las leyes son características de un verdadero Estado de derecho que genere confiabilidad en los ciudadanos.

De esta manera, un procurador debe ser representante de los intereses de la propia sociedad y no tan solo de cuestiones particulares.

Algunos antecedentes que denotan la importancia de la procuración de justicia se reflexiona con el Derecho Romano en la existencia de un procurador y un pretor, así también, en el Derecho Prehispánico, los procuradores eran conocidos como trampistas y en el México Independiente surge la aparición del primer Procurador de la República incorporado al Poder Judicial, para después asentarse en 1900 a la administración pública.

La importancia de procurar justicia radica en hacer diligencias y esfuerzos para conseguir o realizar lo que se desea, tal como se explica en la Real Academia de la Lengua Española.

A lo largo de los tiempos, la procuración se administraba por organismos encargados de resolver controversias entre los habitantes, tales como son los “Tribunales” que durante la Colonia eran clasificados por especiales y ordinarios respectivamente para desempeñar su función de acuerdo a su competencia, los primeros se facultaban en las áreas como el comercio y la mercadería, mientras que los segundos se encargaban de asuntos en el área criminal y civil.

Años más tarde con el surgimiento del México Independiente y adoptando el régimen federal se construyó una nueva organización política para estructurar al Sistema Judicial. Los cambios fueron dándose a través de los años, pero es en 1973 que surge en el Distrito Federal una ley denominada “Arreglo Provisional de la Administración de los Tribunales y Juzgados del fuero común”, con lo cual, se establecía un órgano que administrara la justicia conocido como Tribunal Superior de Justicia, a modo de consolidar un régimen democrático que ejerciera la libertad, la soberanía y la justicia.

Brindar bienestar a una sociedad entera involucra no solo a los Tribunales sino también a las Procuradurías y Ministerios Públicos, ampliando facultades y compromisos con los ciudadanos y mejorando su desempeño, así como el interés de la protección de los derechos ciudadanos, con el fin de salvaguardar su seguridad e integridad por instituciones que realmente estén facultadas para realizar dicha función.

Para establecer y saber cómo lograr una mejor procuración de justicia, se necesita comprender la dirección e importancia de la misma en los últimos años.

Ya que esto contribuye con la necesidad de hacer efectiva la labor institucional, logrando mejores resultados que responsabilicen los trabajos coordinados entre gobierno y sociedad. Un claro ejemplo sobre el surgimiento de las procuradurías y su debida importancia, se encuentra en la tan conmemorativa procuraduría de pueblos, antecedente de la actual Procuraduría Agraria, logrando así diversos cambios hasta llegar a nuestro actual Sistema de Justicia con la aparición de nuevas procuradurías, entre ellas la del consumidor, la del contribuyente, de la defensa del trabajo, la militar y por supuesto para la defensa de los derechos humanos que fue el antecedente del actual Ombudsman Nacional (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

La figura del procurador es relevante en la historia de la procuración de justicia, puesto que, considera dos vertientes: aquella en la cual dicho cargo se encarga de la formulación de denuncias y la persecución de delitos, y una segunda como representante de la asistencia jurídica (Ojeda, 2009:12).

Sin duda alguna, las bases para la Administración de la República establecía el nombramiento de un Procurador General de la Nación el cual representaba los intereses del Gobierno. Anteriormente, en la Suprema Corte de Justicia se establecían las funciones del procurador, pero entrando al siglo XIX se presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa donde se suprimían los cargos del Fiscal y del Procurador General de la Suprema Corte y así crear la hoy conocida Procuraduría General de la República (PGR), que absorbía las funciones del Ministerio Público y el nombramiento de sus titulares eran efectuados por el Jefe de Ejecutivo.

Es así, que la procuración de justicia es una labor verdaderamente delicada, puesto que considera a los derechos humanos en el interés de su desempeño, entre ellos la libertad y la seguridad jurídica de las personas. Las funciones de un ministerio público titular de la procuración de justicia se centra en una función de un moderno Estado de Derecho (Carpizo, 2006:16).

Reflexionar en torno a este tema considera saber las diversas problemáticas que acontece las labores de una procuración de justicia, y que a lo largo del tiempo el incremento de la corrupción e impunidad no ha sido consecuencia solo de los funcionarios públicos, sino de diversos sectores de la sociedad.

La percepción de la ciudadanía sobre la justicia es sumamente negativa, ya que se considera que la delincuencia crece a niveles verdaderamente exorbitantes y las autoridades se encuentran rebasadas, además de la existencia de la arbitrariedad e ineficacia que existe en las procuradurías, es necesario hablar de su desempeño como asunto de todos los días.

Hablar del tema de procuración en los últimos tiempos considera ver los mismos resultados en su desempeño, a lo largo de comentarios anteriores he considerado que la autonomía constitucional facilitaría labores institucionales en esta materia, ya que la procuración es una de las problemáticas en el ámbito político que debe ser reflexionada y modificada en beneficio de la sociedad.

El débil funcionamiento ha marcado la falta de credibilidad en las instituciones perjudicando el bienestar ciudadano y ampliando el hartazgo social, no obstante se han llevado a cabo diversas estrategias que impulse la seguridad y baje el índice delictivo, sin embargo se sigue viviendo en la comodidad del pasado y no se fija un porvenir que dirija hacia dónde debe encaminarse la procuración de justicia de manera general y en especial en el Distrito Federal, uno de sus mayores retos es reducir los índices delictivos y acrecentar la confiabilidad de la misma.

Por otra parte, la labor de la procuración deja en claro que se necesita de una solidez en las instituciones, además de una mayor atención en los trabajos administrativos y en los magisterios que la conforman, empezar a darle prioridad a este asunto con la finalidad de comprometerse día con día con la sociedad mexicana y en su caso con la ciudadanía capitalina. Ya que una real y expedita justicia, significa el resultado de la vigencia de un Estado de Derecho, y en una democracia es de útil y relevante su existencia, la conformación de un fortalecimiento en el desempeño institucional, logrando el interés y la confianza de la sociedad, así como la responsabilidad de llevar a cabo una función más sólida y eficiente en la Ciudad de México.

Es relevante saber que la relación que existe entre la procuración de justicia con la autonomía y la importancia que implicaría llevarla a cabo de manera eficiente considera logros en la institución y la existencia de un desempeño en las debidas funciones para el bienestar ciudadano y la mejora del aparato estatal.

1.6 La importancia de la autonomía constitucional en la procuración de justicia

Para Cárdenas Gracia (1996:36) la autonomía constitucional consiste en disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar el derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Es notable que para diversos autores la autonomía es un atributo que puede estar reconocida por la Constitución, por ley, o por decreto, pero la finalidad es saber que se encuentra establecida en la Ley fundamental adquiriendo validez y legalidad.

La legalidad que se confiere significa un indicador de la relevancia en el ordenamiento jurídico que determina al sujeto, ente o institución, puesto que, la mayor garantía para la autonomía se produce cuando la misma se encuentra constitucionalmente reconocida (Ackerman, 2007:16).

Es así, que la importancia de hacer valer las leyes corresponde con una mejor sociedad jurídicamente organizada pero también con la colaboración de los individuos por conocer sus derechos y obligaciones que permitan mejorar su vida cotidiana.

La importancia de la autonomía constitucional en la procuración de justicia considera una mejora en el manejo de la labor de la institución además de acercar a la ciudadanía a través de mecanismos de control que incentiven la participación en el manejo de dicha procuración en la Ciudad de México, la coordinación entre la institución y la sociedad facilitaría la implementación de propuestas desde la sociedad y sociedad civil. Hablar de este tema es enfrentarse a nuevos y complejos retos tanto en el mundo global como en la sociedad mexicana, pero de utilidad para la marcha de un eficiente desempeño.

Hay que tener claro, que la gran evolución de la criminalidad organizada involucra a la par actividades económicas de grandes empresas multinacionales, a nivel transnacional y global, resultando una problemática para la sociedad (Ferrajoli, 2008: 42).

Sin duda, el talón de Aquiles no solo de la procuración de justicia, sino de toda la administración pública es la confianza que los gobernantes deben infundir en sus gobernados, ya lo decía el gran filósofo Confucio donde explicaba que: “gobernar significa actuar con rectitud”; pero la realidad nos muestra lo contrario.

La corrupción permea casi todos los ámbitos del gobierno porque no existe una conciencia de respeto a las leyes y al bien común. La falta de visión de un país con estrategia es resultado de la limitación en el avance institucional, así como de una procuración débil y manipulada.

En palabras de Castillo Banuet (2008) “El modelo de procuración de justicia está politizado, desgastado, saturado, retrasado y subatendido, pero sobre todo desacreditado” (p. 523). Dicha labor ha contribuido a la falta de credibilidad de las instituciones que llevan a cabo dicha función. No obstante se ha trabajado en esta problemática, sin embargo los resultados no han sido los esperados, ya que en materia de inseguridad y averiguaciones previas las funciones siguen siendo escasas. La subordinación orgánica del Ministerio Público al gobierno de la Ciudad influye en las políticas generales que orientan las funciones de la dependencia, el incremento en las cifras de detenidos, consignados y condenados es visto por los gobernantes como un objetivo políticamente redituable (López, Ugalde, 2003:33). Es por eso, que para reflexionar la procuración de justicia y su autonomía se necesita entender la evolución y su finalidad para una sociedad tan compleja como lo es la capitalina.

Tratar de llevar a cabo el uso legítimo de las leyes y no dejar sin atender las necesidades que tanto requieren un cambio de fondo y coadyuven con la seguridad así como el bienestar de los ciudadanos, considerando que una de las problemáticas hoy en día en la Ciudad de México es la inseguridad, pero el control de denuncias ante esta situación las llevan a cargo las procuradurías. Analizar las ventajas que se tendrían con una aplicación sólida de la autonomía que regule las funciones y el desempeño, que acredite confianza y el interés social por participar en las labores de la propia institución.

La labor de dichas dependencias implica reconocer y respetar los derechos ciudadanos, llevar a cabo una administración de forma eficiente que contribuya con el bienestar de la sociedad y el uso legítimo de sus funciones sin fraude ni corrupción, sino con la libertad de decisión en el desempeño y la aplicación de las leyes de una forma transparente y efectiva.

Tal como lo he señalado en párrafos anteriores, hablar de autonomía en la procuración considera un tema por debatir y reflexionar a modo de establecer una mejora institucional como regla de funcionamiento de la sociedad y solución de los problemas colectivos, disminuir la corrupción, facilitar flujos de información y distribuir capacidades de forma más equitativa.

Considerando lo antes expuesto, en este primer capítulo reflexiono la gran importancia de abordar la parte teórico-conceptual, ya que resulta de utilidad para sustentar mi investigación y darle continuidad a la misma partiendo de conceptos que darán claridad al tema tratado, así como saber el contexto de los mismos, tener claro una aproximación de la importancia que es otorgarle autonomía a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con la finalidad de ejercer libremente un mejor desempeño y el interés en el ciudadano de poder evaluar las labores de dicha institución, cambios que van desde un transparente manejo en las atribuciones y la facultad de dirigirse sin la intervención de terceros que entorpezcan la labor de la propia institución.

Es así, que en el siguiente capítulo se abordará los fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como institución en el funcionamiento del aparato gubernamental.

CAPÍTULO II

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

En el presente capítulo se analizará a la Procuraduría General de Justicia, con la finalidad de conocer los avances y retrocesos de la misma, así como su naturaleza jurídica en el orden nacional y local. Ya que para un buen desempeño en la materia, el gobierno del Distrito Federal debe alcanzar un correcto funcionamiento en sus instituciones que participan en las labores de impartición y procuración de justicia.

Ante la gran criminalidad y el desorden social urge corregir el eslabón más débil no solo a nivel nacional sino también local, que hoy en día lo conforman las procuradurías de justicia, con el fin de profundizar en el tema, generando respuestas para la conformación del tejido social. Sin duda, exponer esta situación corresponde a un análisis en el marco jurídico e institucional así como una investigación extensa de la misma.

En los siguientes apartados se reflexionara sobre la naturaleza jurídica de la institución y lo que se ha logrado hasta este momento en dicha materia.

2.1. Naturaleza jurídica

La procuración de justicia ha implicado un entramado de cambios y riesgos en México y el Distrito Federal. Actualmente la dependencia exige ajustes para que su función sea eficiente, ágil y se logre una mejor rendición de cuentas. Sin duda, los cambios deben efectuarse de manera estructural e integradora con base en las leyes que la norman, mejorando su organización y competencia disminuyendo una de las situaciones que más aqueja a la ciudadanía capitalina, como es la inseguridad. La consolidación de un sistema de justicia que garantice la seguridad jurídica de las personas así como establecer una seguridad ciudadana que promueva la participación de los habitantes del Distrito Federal; si ejercer un gobierno democrático implica reconocer a las personas como sujetos democráticos, entonces es necesario establecer la procuración de justicia como parte de un servicio público acorde a la exigencia de un Estado democrático de Derecho.

Quizás la pregunta que tanto nos preocupa es ¿cómo se puede contar con una procuración de justicia en un lugar dónde la democracia es un referente débil para el conjunto de la sociedad mexicana? la respuesta puede tener varias vertientes pero sin duda, no podemos hablar de una procuración al servicio de la sociedad sino existe una democracia que efectúe el respeto a los derechos humanos y el interés social.

Sería necesario entender la gran importancia de efectuar autonomía en la procuración con el fin de lograr la libre decisión de administrar la organización interna de la institución. Lograr una investigación, y detección de las conductas dadas dentro de la misma y no solo dejarla escrita en el papel, sino llevarla a cabo de manera práctica. Una autonomía que integre la existencia de un trabajo mutuo entre gobierno y sociedad. Hacer más participativa a la ciudadanía sensibilizando la vía institucional. Dado que, una de las funciones de la PGJDF es proteger los derechos ciudadanos y no ser una institución de instrumento de control por parte del ejecutivo y de otros actores que limiten su naturaleza jurídica correspondiente y no dar carpetazo a las averiguaciones que tengan relación con alguna coyuntura política. Por tanto, el instrumento legal debe considerarse un fundamento para la aplicación de las funciones de la propia institución no sin mencionar que la autonomía facilita su administración y desempeño. Aunado a ello, en los siguientes apartados se expondrá el marco normativo que brinda información sobre la procuración de justicia en el ámbito nacional y local, retomando la importancia desde la Ley Fundamental hasta concluir con las leyes en el Distrito Federal para un mejor análisis de la dependencia.

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de lo que prescribe la Ley Fundamental se explica lo siguiente:

Art. 21: 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. El ejercicio de la acción penal ante los Tribunales corresponde al Ministerio Público.

“La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial” (Vigencia marzo de 2016).

Art. 102: La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Sin duda, dicha normatividad dista de una profundización en el tema de la procuración de justicia y la forma de dirigirla a la sociedad, no obstante, hay que explicar que en fechas recientes el Congreso aprobó una reforma constitucional a diversos artículos, entre ellos al 102 constitucional prescribiendo lo siguiente:

“el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República cómo órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (Programa Nacional de Procuración de Justicia (2013-2018).

Razón por la cual se estima que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación y se modifique el contenido del marco constitucional en esta materia.

Dicha reforma fue aprobada en Diciembre de 2013, de ser así, entrará en vigor a partir de Octubre de 2018 teniendo el nuevo nombramiento de Fiscalía.

Es así, que las modificaciones realizadas por el Congreso de la Unión en materia política implica la creación de una Fiscalía que sustituya a la actual Procuraduría General de la República (PGR), convirtiéndose en órgano autónomo y la conformación de fiscalías especializadas en delitos electorales y de combate a la corrupción. A estas alturas ya se ha debatido la autonomía en la procuración a nivel federal, sin embargo si dicho tema se ha expuesto en ese ámbito pareciera lógico otorgarlo al igual en el ámbito local con sus respectivas atribuciones y desempeños.

De esta manera, es necesario analizar dicha propuesta que efectuarán y darán esta transformación al órgano dedicado a la procuración de justicia Nacional, y reflexionar en torno a lo que prescribe la Ley de la Fiscalía General de la República:

Art. 102

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Fiscal General durará en su cargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

- 1) El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobado por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.
- 2) Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General.
- 3) El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la Ley, la remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles. En cuyo caso el Fiscal será restituido en el ejercicio de sus funciones (Ley General de la República, 2014).

Es importante saber que el tema de autonomía en la procuración de justicia ha sido de gran relevancia ya que se analizan los cambios que el gobierno quiere efectuar, sin embargo los mecanismos de remoción y designación dejan mucho en que pensar, ya que la remoción quedaría en manos del Ejecutivo Federal algo muy contradictorio al concepto de autonomía aunque esta sea objetada por mayoría calificada en el Senado, mientras que la designación podría otorgar mayor legitimidad aunque también podría no ser tan clara como se prevé.

Pues uno de los principales retos es la construcción de un órgano de control efectivo, que garantice credibilidad y la libertad de acción en su toma de decisiones. Es necesario saber si los cambios en la parte jurídica van a transformar de raíz a los Ministerios Públicos en sí, ya que en la actualidad son instituciones que deben garantizar la justicia.

Por otra parte, debe ser aclarado si la nueva fiscalía para el desempeño contra la corrupción realizará funciones de fiscalización o solo de investigación de los delitos, puesto que la corrupción es un elemento presente en la actualidad y en este caso en la Ciudad de México.

Diversas problemáticas que no pueden ser cambiadas con el simple hecho de un reordenamiento legal, pues la existencia de un Sistema Nacional Anticorrupción creará la existencia de más burocracia ya que la corrupción no se controla a partir de las leyes sino a través de profundizar y dar alternativas desde las causas originales de estas conductas.

Hay que tener en cuenta que hoy en día la corrupción forma parte del modus operandi de la política nacional y local, a estas alturas los índices de corrupción crecen a una manera gigantesca, lastimando las instituciones y a la sociedad en sí misma, evadiendo la transparencia y la rendición de cuentas pero sobre todo el débil funcionamiento de la vía institucional.

No obstante, el hecho de saber que se aprobó una reforma en esta materia no quiere decir que contribuya con el mejoramiento de la institución, es claro entender que existe una propuesta sobre la mesa, pero considero que no se está efectuando una autonomía plena para la institución.

Esta propuesta considera de nuevos cambios en la práctica y no solo establecerla en el papel, con la finalidad de lograr objetivos realizables para las necesidades de la sociedad.

Es necesario saber que tanto los cambios legales, nominales y titulares no son suficientes para modificar una institución que por años ha sido politizada, desacreditada y con bajas capacidades técnicas, puesto que son grandes las diversas problemáticas estructurales que la dependencia enfrenta y no se corregirá con el solo hecho de establecerla como fiscalía y con un nuevo liderazgo, más bien se necesita de un cambio en el diseño estructural y efectuar capacidades para una investigación eficiente, una nueva manera de hacer las cosas y no simples cambios en los nombres de los titulares y de la institución, se necesita un cambio radical en los ministerios, investigaciones, en su estructura operativa y organizacional así como de la participación de la sociedad, para efectuar una sólida autonomía y no simples simulaciones de ella.

Una autonomía constitucional establecida sin la buena comunicación y coordinación entre los poderes federales y locales puede potenciar escenarios de parálisis y aislamiento de la propia institución.

La autonomía debe ser efectuada por mandato legal y ejecutar lo que se establece en las leyes para poder llevarse a cabo un mejor funcionamiento en dicha dependencia, de no ser así se seguirá viendo empoderada, bloqueada a nivel político y en el ejercicio de sus funciones. Una autonomía que vaya más allá del instrumento legal, es decir una autonomía que incentive el interés social hacia su desempeño, una autonomía que integre a la sociedad como partícipe de mejoras en sus funciones, así como la incorporación de la sociedad civil que a través de mecanismos promueva y difunda una aplicación de la justicia de manera igualitaria en los ciudadanos. Sin duda, han sido grandes los esfuerzos por cambiar las estrategias en materia de seguridad y justicia, es así que el Plan Nacional de Desarrollo muestra los cambios que se tienen q establecer en materia de seguridad y justicia.

2.1.2 Fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo en seguridad y justicia (2013-2018)

En uno de los apartados en el Plan Nacional (2013-2018) en materia de seguridad y justicia se establece un México en paz, enmarcando un pacto social en el que los ciudadanos otorguen la autoridad al gobierno con el fin de hacer valer la ley. Aspirar a una sociedad donde las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y no enfrente ninguna falta de inseguridad, ni mucho menos un inadecuado Sistema de Justicia Penal y opacidad de la rendición de cuentas. La importancia de estudiar lo que establece dicho Plan en el orden Nacional, tiene que ver con los avances que se le ha dado a nivel federal a la procuración y la organización de los Ministerios Públicos, con la finalidad de reflexionar en torno a la Procuraduría del Distrito Federal como vinculo de la justicia. Es claro que la violencia y la delincuencia organizada penetra cada vez más en la sociedad capitalina, lograr una procuración de justicia eficaz, reformar la normatividad constitucional para crear una Ley General Penal, establecer un programa en desarrollo tecnológico que dote de infraestructura de vanguardia a la Procuraduría, desarrollar un esquema regional de especialización en combate a los delitos, son algunas de las estrategias para fortalecer un Sistema de Justicia eficaz, imparcial, expedito y transparente, con el fin de garantizar la paz y la seguridad nacional, pero que debe ser llevado a la práctica para el mejor funcionamiento. Una de las propuestas planteadas por el jefe del Ejecutivo son las siguientes:

- Promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación del desempeño y competencias profesionales.
- Mejorar los procesos de vigilancia en relación con la actuación del personal.
- Transparentar la actuación ministerial ante la ciudadanía, y robustecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal responsables del combate a la corrupción, en el marco del cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.

Es importante conocer las estrategias que el Presidente de la República plantea en una de las metas para lograr un México en paz, sin embargo a estas alturas profundizar en el tema de procuración y prevención del delito ha quedado en letra muerta, ya que la prevención del delito y los derechos humanos deben construirse con alternativas desde la Sociedad Civil y los organismos públicos; consolidando una procuración de justicia que fomente el respeto a los derechos ciudadanos conforme lo determine la ley, no obstante, la procuración no debe ser un servicio al alcance de pocas personas con un óptimo nivel económico, más bien debe ser una labor comprometida con todos los ciudadanos, inclusive con aquellos que son más vulnerables, ya que para generar un mejor bienestar en la sociedad se necesita de la implantación de leyes que regulen la labor institucional pero además la coordinación entre gobierno y sociedad.

La existencia de un vínculo en donde el instrumento legal se transforme en hechos cotidianos de respuesta a las necesidades de la ciudadanía y la consolidación de una democracia en el Distrito Federal.

Algunos de los avances en materia de procuración lo muestra el Programa Nacional de Procuración de Justicia.

2.1.3. Programa Nacional de Procuración de justicia (2013-2018)

La conformación de un Programa Nacional de Procuración de Justicia implica mostrar los avances que ha tenido en los últimos tiempos la procuración de justicia, puesto que, la existencia de una Conferencia Nacional en esta materia prevalece con fundamento en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en los Estatutos de la propia Conferencia.

A nivel constitucional en 1993 para ser exactos fue aprobada la reforma al artículo 119 que dio origen a un nuevo esquema de colaboración entre las procuradurías generales estatales y la federal, mediante esta reforma se logró la colaboración, coordinación y apoyo en materia de seguridad y justicia, otra de las reformas aprobadas fue la que se hizo en junio del 96 al artículo 73 fracción XXI; identificando facultades a nivel federal, estatal y municipal en las que se incluye la seguridad pública (Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018).

Es claro, que la coordinación implementada en 1993 fue consolidada con la reforma de 2008 al artículo 21 constitucional ampliando el ejercicio de la seguridad pública a nivel federal, estatal, municipal y el Distrito Federal.

La nueva forma de seguridad pública incluye la prevención al delito, persecución e investigación de hacerla efectiva a la sociedad, pero es a partir de 2008 que las instituciones de seguridad pública deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos.

En los siguientes apartados se retomará dicha reforma para un análisis más profundo, sin embargo, todos los cambios que se han efectuado contribuyen a un solo criterio, generar una amplia protección de las personas en materia de seguridad pública y prevención al delito.

De esta manera, el surgimiento de la Conferencia Nacional se da a través de dos procesos, uno de ellos el federalismo, como esfuerzo para mejorar nuestra democracia y la otra, por la construcción de un sistema de seguridad pública para enfrentar el crecimiento de la delincuencia.

Como parte del contexto histórico, y los profundos procesos políticos y sociales surge la construcción del Estado y la nación mexicana, en el cual se consolida el federalismo como una forma de organización del poder político en nuestro régimen republicano, ya que la Constitución establece al federalismo como el atributo esencial del Sistema político (Conferencia Nacional de Procuración de Justicia).

Debido a esta gran transformación a lo largo de los años, el país ha efectuado un proceso de transición democrática profundizada durante los años 90s que favoreció el desarrollo de la competencia electoral, fortaleció la autonomía y la gestión de los poderes Legislativo y Judicial.

Por lo cual, durante un fuerte proceso institucional surge el antecedente de la Conferencia Nacional, ya que en 1993 las procuradurías fundan dicha Conferencia con el propósito de sumar esfuerzos ante los índices delictivos, iniciando una nueva etapa en los trabajos colegiados de procuración.

La Conferencia Nacional es un claro ejemplo para retomar los avances de revitalización del pacto federal y el fortalecimiento institucional en materia de seguridad pública y justicia, con la finalidad de fortalecer el federalismo en materia de procuración y participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contribuyendo con la coordinación y cooperación ante las demandas que ejerce la sociedad; y resolverlas de manera eficiente y ágil con un solo objetivo, la implementación de un nuevo sistema que contribuya a reactivar el interés de la procuración en los distintos niveles jurisdiccionales.

Con esto, la procuración actual en el Distrito Federal se entiende a través de los esfuerzos colegiados llevados a cabo en su administración.

2.1.4. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Por otro lado, en la normatividad de la Ciudad de México, se considera que las disposiciones generales contenidas en el Estatuto de Gobierno son de orden público e interés general, y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, última reforma del DOF 27 de Junio de 2014: Artículo 10).

Uno de los artículos del mismo estatuto que explica las funciones del Ministerio Público a nivel local es el siguiente

Artículo 10:“El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República”.

Incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública.

Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por sus agentes auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los elementos de los cuerpos de seguridad de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es claro, que la participación del Ministerio público para con la ciudadanía capitalina es establecer la seguridad y la debida impartición de justicia, sin duda es necesario saber que el mandato del jefe de Gobierno hacia la dependencia significa establecer su desempeño bajo su autoridad, la cual puede implicar toma de decisiones externas en el funcionamiento de la institución, además de establecer que la función del Ministerio Público siga siendo de juez y parte.

Por lo que, para un mejor desempeño, las facultades de la Procuraduría del Distrito Federal deben aislarse de la toma de control de fuerzas externas tanto políticas como económicas y sociales, pues solo contribuye con la subordinación de mandato de otros actores y no de la toma de decisión de la propia institución, la normatividad establece que el jefe de Gobierno designa y remueve al procurador, lo cual entorpece que las funciones en materia de justicia queden subordinadas y en el vacío provocando que no se logre darle prioridad al debido desempeño de la administración anterior, pues las averiguaciones previas y otras labores internas no se pueden dejar en el aire, sino en la responsabilidad de hacer llegar a la ciudadanía las soluciones y las respuestas a sus demandas.

2.1.5. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Es así, que dentro de las normas que emite la Ley de Administración Pública del Distrito Federal se encuentra lo siguiente:

Artículo 1º: La organización de la Administración Pública del Distrito Federal, el orden administrativo y la asignación de facultades a cargo del Jefe de gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales serán establecidos con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.

Artículo 2º: La jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración pública centralizada.

Entiéndase por administración pública centralizada las dependencias y órganos desconcentrados, considerando que la administración pública desconcentrada se encuentra distribuida en los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al mismo o a la propia dependencia que esta determine.

Es claro, que la normatividad tanto a nivel nacional como local muestra el control que tiene la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el jefe del Ejecutivo y el jefe de Gobierno, sin duda, es necesario reflexionar si la subordinación de dicha dependencia ha contribuido con el débil desempeño en sus funciones y la fallida respuesta ante las demandas de la sociedad capitalina en materia de procuración de justicia. Además de saber si la autonomía sería una alternativa para lograr mejorar la procuración y lograr una mayor solidez institucional. Para contribuir con el desarrollo del país y de la propia Ciudad de México se necesita de la coordinación y participación de los diversos sectores (político, económico y social) y el interés de la sociedad para con las instituciones que llevan a cabo esta labor.

2.2. La Procuración de Justicia en el Distrito Federal: situación actual

En el marco jurídico, la procuración puede analizarse a través de lo que prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuyendo con las designaciones y principios con la cual debe efectuar su desempeño el Ministerio Público y las Procuradurías, el análisis puede ser muy complejo, sin embargo el resultado que se ha generado actualmente refleja la gran importancia de generar una mejor procuración de justicia. Es necesario explicar, que dicho tema refleja la respuesta a tantas exigencias y necesidades de la sociedad capitalina, y debe verse como una promoción a la corresponsabilidad social, que adopte criterios que la misma comunidad internacional ha aplicado, teniendo en cuenta los cambios que se han efectuado mediante la globalización, ya que la procuración no puede considerarse un elemento aislado sino un elemento de unión nacional e inclusive internacional.

Una de las atribuciones que se le exige a la procuraduría es la confianza institucional que debe mostrar ante la sociedad, los avances deben de ser sustanciales y luchar por mejorar la calidad, eficacia, y eficiencia de los ministerios, realizar cambios de control, pues no basta modificar las agencias de Investigación o los reglamentos, si en la práctica no se efectúa la función de la propia dependencia y la preservación de los derechos humanos.

Durante el sexenio del ex presidente Vicente Fox Quesada en 2004, se lanzó una iniciativa con la cual se exponía la necesaria reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, de haberse concretado dicha reforma se pretendía organizar y optimizar la capacidad institucional del Estado en materia de seguridad pública y procuración de justicia, iniciativa que daría paso a la oportunidad de grandes cambios en la procuración, pero que durante los últimos años se ha quedado sin profundizar y efectuar un cambio que contribuya con el bienestar ciudadano. Es necesario tener en cuenta como antecedente, que en 1995 se crea la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad a modo de establecer un servicio especializado en materia de atención a víctimas del delito, sin duda, la importancia de hacer valer una mejor atención y respeto a los derechos humanos ha sido la prioridad de las administraciones que han ejercido la procuración de justicia; pero con el paso de los años el estancamiento que ha tenido en el Distrito Federal ha sido latente y perjudicial para los ciudadanos capitalinos.

Es claro que el Gobierno de la Ciudad de México ha contribuido con acciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, adoptando medidas destinadas a proteger la integridad personal y patrimonial, lo cual en uno de los mensajes que brinda el Jefe de Gobierno en esta materia expresa lo siguiente:

“Procurar justicia en beneficio de las y los habitantes de la ciudad es una tarea que demanda sumar y coordinar esfuerzos múltiples, para enfrentar eficazmente el delito y la impunidad. La prevención, investigación y persecución del delito realizada a partir de un enfoque interinstitucional, vinculación ciudadana y la aplicación de estrategias con el compromiso público”. (Informe del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México 2013-2014).

Desde mi punto de vista, en este apartado se expone la importancia de una procuración de justicia en beneficio de la ciudadanía, coordinación de esfuerzos que desde mi perspectiva necesita de la participación de una sociedad civil que emane propuestas y califique funciones en el desempeño de la misma y la labor de sus integrantes, mejorando la calidad institucional a través de la autonomía constitucional en la Ciudad de México.

Hoy en día reflexionar sobre el tema de procuración en la Ciudad de México implica los avances y retrocesos que ha tenido la institución en la materia, una de las características que el actual Procurador de Justicia Rodolfo Ríos plantea, es tener un servicio más humanista, enfocado hacia el respeto a los derechos humanos, erradicando la impunidad, creando la fiscalía de atención al delito así como la coordinación de servicios periciales y la puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio. Situación en la cual se ha ejercido un trabajo arduo para el logro de dichas funciones.

Se puede considerar que la Reforma de 2008, generó el interés por respetar los derechos humanos tanto para víctimas y victimarios, ya que con esto se modificaron diez artículos constitucionales, siete en materia penal que corresponde del artículo dieciséis al veintidós; uno más sobre las facultades del Congreso de la unión (artículo setenta y tres), otro sobre desarrollo municipal (ciento quince) y uno en materia laboral (ciento veintitrés); es así que dentro de los artículos dieciséis al veintidós consideran un avance en materia de justicia, por ejemplo en cuanto al Ministerio Público en su artículo dieciséis desde mi punto de vista protege uno de los derechos del ciudadano en cuanto a la libertad del mismo, ya que la investigación se realiza de manera más justa y que reflexionado un poco sobre la autonomía de la procuración considero una manera de efectuar un óptimo desempeño en la averiguación previa de un delito.

Otro de los artículos que considero de gran importancia es el diecisiete dónde se establecen mecanismos de seguridad para la solución de controversias y restaurar el orden social por medio de restituciones y no de penas (INACIPE, 2011: 53). Sin duda, los cambios que se realizan en dicha reforma constituyen un avance en materia de justicia y una de las relaciones que tendría con autonomía se realizaría a través de tramitaciones en averiguaciones previas de una forma óptima en la toma de decisión para llevar a cabo dichas funciones.

Esta reforma tiene como finalidad transformar de raíz el sistema de justicia penal en el país. Con esto, se considera como principal objetivo ajustar el Sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, así como defender las garantías de las víctimas y los acusados y la imparcialidad en los juicios, ya que ante la sociedad la labor de los Ministerios Públicos debe prevalecer la justicia y no la desconfianza y la existencia de la impunidad, dicha labor puede ser efectuada de manera más eficaz con el otorgamiento de autonomía en la institución, asegurando la credibilidad y la confianza.

Por otra parte, en materia de seguridad, se prevé el vínculo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con la protección de los derechos humanos, obligar a las autoridades del orden federal, estatal y municipal a coordinarse de manera más estrecha y compartir bases de información sobre la criminalidad y el personal de las instituciones policiales, en materia de justicia se eleva a rango constitucional de manera explícita la presunción de inocencia, ya que actualmente el fiscal busca conseguir el castigo del acusado y no la verdad de los hechos logrando así, que impere la justicia. Es necesario entender que la reforma es esencialmente promotora del respeto a los derechos humanos pero que dentro del desempeño de los Ministerios Públicos debe funcionar de acuerdo a un principio de autonomía, toma de decisión independiente y salvaguardando la integridad de los ciudadanos respondiendo a sus demandas.

Dicha reforma pone en claro la coordinación de la seguridad pública en las distintas órdenes de gobierno, establecer el respeto a los mismos y el interés por la seguridad y la justicia, ¿pero de verdad dicha reforma puede considerarse un elemento esencial para la mejora de impartición y procuración de justicia en el Distrito Federal? Sin duda, la reforma contribuye para hacer efectivos los derechos humanos en el sistema penal acusatorio, muestra que la seguridad y la justicia no deben ser prioridad para algunas personas, y aplicándola de manera eficaz, se pueden lograr cambios en el desempeño de la seguridad y la procuración justicia.

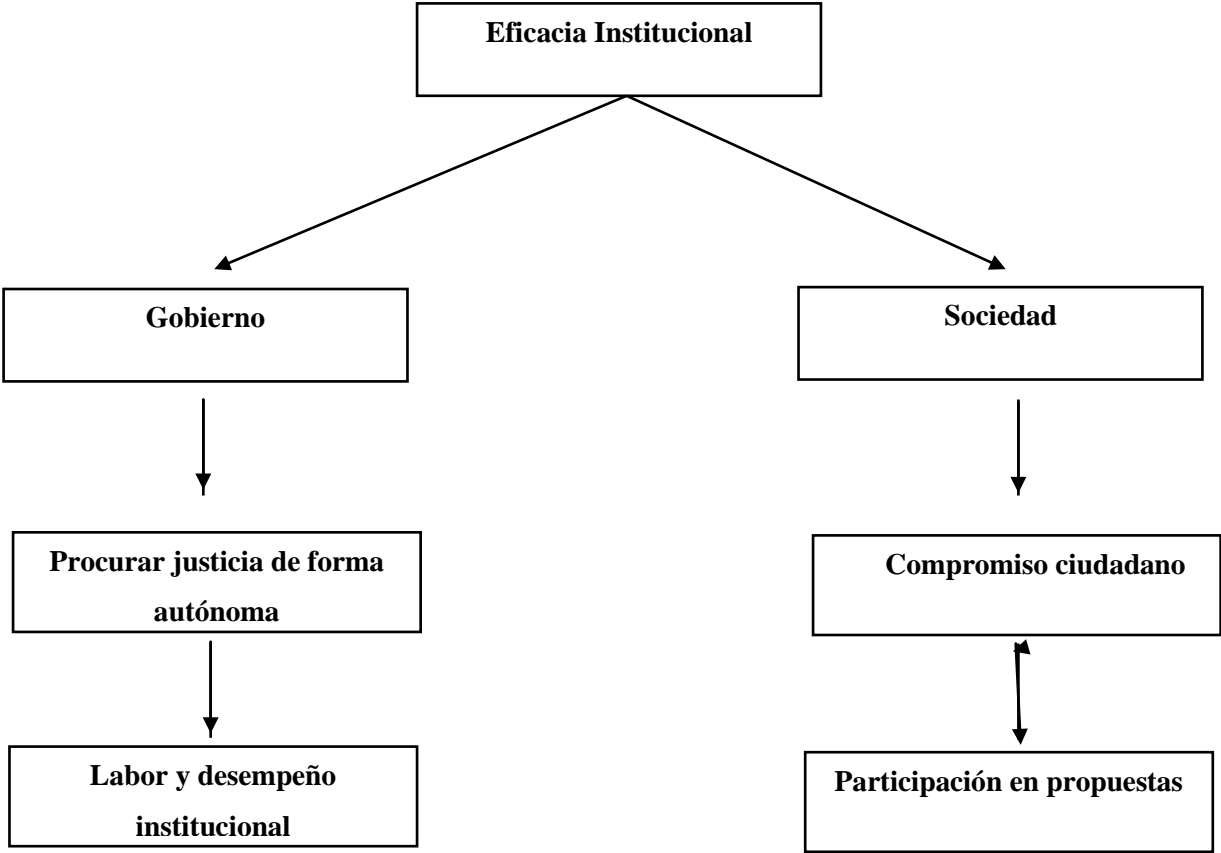
Sin embargo, en la actualidad la Procuraduría del Distrito Federal ha dejado casos sin esclarecer de forma profunda y las averiguaciones solo han quedado en el aire, un ejemplo de ello fue lo acontecido por el ex líder del Partido Revolucionario Institucional, Gutiérrez de la Torre y su red de prostitución (Proceso:2015). Situaciones políticas que una vez más muestran el débil avance de la labor de la procuraduría por cuestiones de ámbito público dejando de lado la naturaleza de la propia institución y la incertidumbre de hacer valer el desempeño de la dependencia, además de saber si es capaz de enfrentar los delitos que día con día se llevan a cabo en la Ciudad de México y la solución de los mismos de manera igualitaria e imparcial. Aunado a esto, es necesario saber que los fundamentos prioritarios de la PGJDF se consideran darle prioridad a la ciudadanía: ya que como misión responde a una representación legal de los intereses de los habitantes del Distrito Federal, ser una procuraduría con rostro humano y de excelencia en su servicio y alto compromiso social, además de tener como valores la legalidad, lealtad, transparencia y honestidad (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).

Características por la cual, dicha institución tiene que contribuir a una responsabilidad con la sociedad, agilizando respuestas a las necesidades más urgentes en materia de seguridad y justicia. Prioridades que facilitan el desempeño pero que en la realidad dicha dependencia ha mostrado deficiencia institucional y lamentables retrocesos en sus labores. Por lo que esto representa que dichas características sean esenciales para una institución donde su desempeño tiene que ver con la protección como la salvaguarda de los derechos ciudadanos y ser atendidas en la práctica diaria de sus funciones. A lo largo de los años las administraciones que han tenido al mando su labor, han generado iniciativas para enfrentar la delincuencia y su debido proceso, pero hasta el momento las funciones siguen siendo burocráticas y lentas en el desempeño, creando ciertas inconformidades con la sociedad.

El desempeño de la procuración no implica en dar el cambio a los procuradores y administraciones ni en los nuevos rumbos en los planes y en los proyectos emprendidos sino en darles continuidad a los programas ya iniciados (Castro, 1997: 24).

En la actualidad la procuración vive momentos coyunturales, cambios jurídicos que vislumbran un nuevo diseño legal, solo uno de cada diez delitos se denuncian y se considera motivo de falta de confianza en las autoridades, es notable que administración tras administración se intenta combatir la corrupción y la injusticia, y que la lucha contra este cáncer que tanto lástima a la sociedad capitalina se intenta, pero la aplicación de las leyes ha generado un pobre desempeño; la falta de coordinación y operación van de la mano con la violación a los derechos humanos. Es así, que la necesidad de hacer cambios en la procuración conlleva a la aplicación de una autonomía plena que vaya más allá del marco normativo y aborde mecanismos que incentive la participación con la ciudadanía, además de mostrar una institución que no obedezca a criterios políticos sino a la excelencia en la atención a los ciudadanos manteniendo una regulación entre sociedad y gobierno tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Figura. 2



En palabras de Miguel Carbonell (2004) explica que la importancia de discutir cuestiones sobre la existencia o inexistencia de un monopolio público de la acción penal, la relación que guarda el Ministerio Público con el jefe del Ejecutivo y el mundo político, su organización interna son temas que deben ser atendidos y analizados.

Actualmente el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establece en su apartado denominado, Gobernabilidad, Seguridad y Protección ciudadana, fortalecer las políticas públicas de prevención al delito, seguridad pública, procuración de justicia y gestión del riesgo, reestructurando el tejido social, la paz y la tranquilidad (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018).

Con esto, se concibe a la Procuraduría como el órgano que se encarga del recibimiento de las denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones que puedan constituir un delito, hoy en día el jefe de Gobierno ha implementado más patrullajes en la Ciudad de México, facilitando la prevención a la inseguridad, fortalecer las distintas fiscalías y ejercer una mejor atención a los ciudadanos capitalinos.

Sin duda, los avances en dicha materia son muchos pero la inconformidad acrecienta cada vez más, lograr agilizar la labor de las procuradurías con mejores resultados y sin subordinación de cuestionamientos políticos y económicos implica concientizar a las familias enteras sobre la responsabilidad que debe tener cada individuo para visualizar la justicia como un desempeño libre de corruptelas, pero además de formar ciudadanos que realmente respeten y cumplan las leyes llevándolas a cabo en la práctica y contribuir con la conformación del bienestar social. Haciendo más efectiva la participación de la sociedad civil.

Puesto que, en los últimos días la función judicial se ha visto inmiscuida en asuntos verdaderamente complicados, ya que se han realizado ejecuciones que implican visualizar a un gobierno más distante de la ciudadanía, que mantiene el control en una sociedad que cada vez se encuentra desesperada, olvidada y empobrecida. Ante diversas situaciones, el gobierno se empieza a caracterizar por la exclusión de la sociedad en la toma de decisiones y hoy en día en la conglomeración de manifestaciones en contra de la autoridad.

Un ejemplo de ello es la matanza de Tlatlaya e Iguala que muestran la incapacidad para mantener el orden social (Jornada:2014); ¿asegurar la integridad de las personas depende del uso de la fuerza pública en sus más grandes actos de desempeño policial?; el avance del gobierno en esta materia se vuelve inercial, la respuesta de asegurar la integridad de las personas no depende del uso de la fuerza pública, más bien de un buen uso y respeto de las normas, de una constante evaluación de la aplicación de las mismas así también de un favorable desempeño de las instituciones ante el uso violento de los derechos de los ciudadanos.

Sin duda alguna, pretender defender a la patria del saqueo de la clase política corrupta y el gran capital internacional, es significado de las injusticias sociales que la ciudadanía demuestra y exige, el encubrimiento de la matanza de 21 jóvenes aparentemente cometido por el Ejército Mexicano el pasado 30 de junio de 2014 en Tlatlaya Estado de México es muestra de la existencia del régimen que nos está gobernando. Esta es la seguridad que en los últimos tiempos el gobierno quiere dar a conocer, es así como se pretende enaltecer las tareas del cumplimiento para solucionar la inseguridad en el país; más bien es necesario realizar diseños profundos que cambien la visión en la impartición y procuración de justicia que tanto necesita el país y en este caso el Distrito Federal.

Puesto que, el funcionamiento del gobierno se visualiza a través de la organización de sus instituciones, un eficiente desempeño tiene como resultado la tranquilidad de la sociedad mediante la efectiva labor de los funcionarios y la coordinación de la misma. Actualmente la administración debe generar el orden y no el desinterés social, hacer que prevalezca la gobernabilidad con efectivos resultados expuestos ante la ciudadanía.

Es así, que los altercados efectuados por estudiantes en los últimos tiempos, dejan ver solo la falta de organización y coordinación institucional, la impunidad y la injusticia prevalecerán mientras no se efectúen cambios profundos en materia de seguridad y procuración de justicia. Limpieza social versus gobierno eficiente, la gran pantalla política que muestra la incapacidad de hacer cumplir la existencia de la democracia y la preservación de los derechos ciudadanos.

Hoy en día, las instituciones solo dan a conocer un sistema tan deficiente y hostil ante una ciudadanía que reclama bienestar social, respeto y la garantía de un gobierno que trabaje para la sociedad y no en su contra. Según estadísticas del (INEGI) la Encuesta Nacional de Victimización y Precepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, estima en el Distrito Federal que el 67.6% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja a la Ciudad de México, seguido del Desempleo con un 38% y la Corrupción con un 36.2%. Reflexionando lo anterior, la inseguridad es una de las situaciones que actualmente la Ciudad de México enfrenta con mayor preocupación, sin embargo la actuación de la Procuraduría conlleva a ver por parte de las autoridades un desempeño no tan efectivo.

Retomando a Goodin (1996:210) la existencia de una vía institucional fuerte y eficiente y un diseño institucional óptimo se caracteriza por el puente que reconcilia a la estructura con el individuo. Ya que en una democracia se trata de incluir a la sociedad y no de excluirla, la gestión del poder solo preserva el apoderamiento de una clase política que funge la desestabilidad social y el derrumbe de un Estado democrático de derecho.

Situación en la cual, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un complejo entramado de principios, derechos, instituciones y prácticas; en palabras de Olvera (2010) la transparencia y la rendición de cuentas representa una ruptura simbólica con la cultura de la opacidad, el secretismo y la discrecionalidad que caracterizaron al régimen autoritario, pero que sigue viva en las prácticas cotidianas de la clase política.

Las leyes y las instituciones son los marcos dentro del cual puede efectuarse el bienestar social; pero también en la propia cultura política⁵ a través de una conciencia colectiva ante la percepción del desempeño del gobierno y en este caso el de sus instituciones (Peschard: 2001). La construcción de una forma de vida que permita la realización del individuo en la sociedad, ya que una verdadera impartición de justicia no solo debe partir de la acción del gobierno sino de la participación de la sociedad en su conjunto.

⁵ Cultura política definida como el conjunto de creencias y valores compartidos, referentes a la vida en sociedad y al rol de las actividades políticas en la conservación y la orientación de la cohesión social tal como lo explica el Diccionario político Iberoamericano (2014).

Una democracia no solo se caracteriza por las garantías legales e institucionales que se otorgan a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, sino también por su arquitectura legal e institucional incluyendo la obligatoriedad de que los actores gubernamentales expliquen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos (Ackerman, 2007: 35). Sin duda, a lo largo de los años en la sociedad capitalina se han cuestionado diversos temas de índole de seguridad pública y procuración de justicia, sin embargo no se ha profundizado en el fortalecimiento de las instituciones que llevan a cabo esta función como son las procuradurías y contribuir con el fomento de una cultura política.

El tema de seguridad y justicia se profundiza en la vida cotidiana de la sociedad mexicana, sin embargo, la importancia de generar un estudio sobre las instituciones que están a cargo de esta función ha sido nula. Si la maquinaria estatal depende del buen funcionamiento de sus instituciones, por qué no establecer una eficiente labor en las atribuciones de aquellas a las que se les dio la función de procurar e impartir justicia, que hasta ahora son una debilidad ante las necesidades ciudadanas. Con esto, se deben realizar alternativas que conlleven a una mejora en la procuración y el respeto a los derechos ciudadanos.

Sin duda, dentro de las labores de la institución es necesario el análisis de una investigación efectiva que no ponga en juego el desempeño de la misma y acrecentar la desconfianza en la ciudadanía. Con lo expuesto anteriormente, es necesario que la procuraduría efectúe un desempeño que deje a la luz pública la credibilidad de las funciones de la misma en pro del bien común.

Puesto que, si no se da una transformación desde la raíz del funcionamiento institucional alejado de las cuestiones políticas, seguiremos teniendo una procuración de justicia lejos del interés social. Para ampliar dicha temática es necesario saber el diseño y los avances que hasta ahora ha mostrado la dependencia en sus respectivas funciones.

2.3. Diseño y evolución de la procuración de justicia en la Ciudad de México

La procuración de justicia y la seguridad pública son condiciones que el Estado debe proveer a la sociedad, su actuación se regirá por los principios de honradez, legalidad, certeza, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos (Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Artículo primero).

El diseño institucional permite el debido proceso que le compete a cada institución en materia de procuración de justicia a nivel federal, estatal y el Distrito Federal, con sus auxiliares que en este caso lo conforman los Ministerios Públicos.

Sin duda, la estabilidad institucional según Robert Goodin (1996) tiene un costo: la rigidez sin la cual no se podría garantizar la certidumbre de todo proceso institucional.

El aparato institucional considera un vínculo para el ejercicio de las funciones de un estado y su diseño una credibilidad en el ejercicio de sus funciones. Es así, que la procuraduría capitalina sigue efectuando los mismos desempeños del pasado. Cuando se comete un delito, la investigación se lleva a cabo con la recolección de evidencias para su debido proceso ante el Ministerio Público con la colaboración de la de la policía judicial y los servicios periciales.

El modelo institucional en la procuración mexicana se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y pertenece al sistema acusatorio y en la actualidad con la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal se considera ya un modelo oral que en junio de este año se determina el término para implementar este nuevo modelo a nivel Nacional (Zepeda, 2012: 25).

Actualmente el artículo 21 constitucional prescribe lo siguiente:

“La Investigación de los delitos corresponde al Ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Es claro entender en este artículo las atribuciones y funciones para una procuración de justicia, sin embargo los altos costos en el ejercicio de un verdadero desempeño muestra que la eficiente función de las instituciones se ven inmiscuidas en cuestiones políticas; ¿de qué manera hacer que la procuración de justicia no se politice y actúe en beneficio de las necesidades ciudadanas? Quizás la solución no está en realizar más reformas o leyes sino en cambiar el grave problema político de fondo dónde se hagan valer las leyes por igual y de forma eficiente, además de una existente cultura política en la sociedad capitalina y la autonomía en las debidas funciones de la institución.

Históricamente la procuraduría se ha constituido como garante del combate a la delincuencia, uno de los quehaceres que actualmente desempeña es reafirmar su obligación de cumplir con el mandato legal y su compromiso con la sociedad.

La seguridad y la prevención son fines públicos fundamentalmente del Estado, de ahí la responsabilidad de garantizarlos de acuerdo como lo establece la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Establecer el bienestar social implica generar instrumentos útiles en la institución y la vigilancia de las prácticas dentro de la dependencia, fortaleciendo el desempeño y la credibilidad de sus respectivas labores, la autonomía colaboraría con el fortalecimiento en sus respectivas funciones y toma de decisiones libre de cuestiones políticas, acreditando la existencia de una procuración que reintegre a la sociedad civil como vínculo de la sociedad en su conjunto para la realización y mejora en la atención y tramitación de sus demandas.

Uno de los artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en el cual se muestran las atribuciones de dicha institución es el siguiente: Artículo 2º (Atribuciones del Ministerio Público) La institución del Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia y tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por sí, a través de los Agentes del Ministerio Público, de la Policía de Investigación de los Peritos y de los demás servidores públicos en el ámbito de su respectiva competencia:

- I) Investigar los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal

- II) Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, observando el respeto a los derechos humanos en el ejercicio de esa función.
- III) Investigar las conductas tipificadas como delitos atribuidas por las de leyes penales.
- IV) Proteger los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes, incapaces, ausentes, adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad.
- V) Aplicar en el ámbito de su competencia los principios y disposiciones contenidos en los instrumentos institucionales relativos a los derechos humanos.
- VI) Proporcionar a los ofendidos y las víctimas del delito, facilitar la coadyuvancia tanto en la averiguación previa como en el proceso, protegiendo los derechos e intereses de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y demás normativa en la materia (Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal).

De esta manera, las debidas funciones de la procuraduría contribuyen a brindar y salvaguardar la seguridad de las personas, realizar de forma expedita los procesos y la solución de los mismos.

El gran dilema de las instituciones en esta materia no solo se debe de analizar en las cuestiones legales, sino en la aplicación del control y el castigo de los que no lleven a cabo las normatividades, la gestión popular tiene ahora el control ante las debilidades del gobierno y las mejoras para la creciente impunidad que existe en los últimos tiempos.

Debatir en cuanto al tema de autonomía contribuye en llevarla a cabo en la Ciudad de México con la finalidad de ejercer la eficiencia y eficacia de la institución, realizar una mejor gestión del presupuesto en bien de las necesidades ciudadanas, tener la libertad de decisión en el desempeño de la institución y trabajar de manera coordinada con los otros poderes existentes sin subordinar sus funciones en cuestiones políticas.

Las diversas problemáticas que enfrenta la procuraduría hoy en día son vitales para analizar y realizar propuestas que clarifiquen el trabajo coordinado con transparencia y resultados.

Un diseño institucional implica el debido proceso conforme lo norma la ley, así como la aplicación de la misma para su mejor desempeño, en este sentido la procuración ha evolucionado con la existencia de conferir mayores funciones a la coordinación de los Agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador, implicando mayor carga de trabajo, con la finalidad de mejorar la calidad en la materia, así como la necesaria reestructuración de las áreas sustantivas que componen la Coordinación (Acuerdo 2013 por el Procurador Rodolfo Ríos). El cumplimiento de la funciones en las distintas fiscalías de revisión se integraran por un o una fiscal los responsables de la agencia, los Agentes del Ministerio Público; los Oficiales Secretarios y el personal administrativo que se requiera para la carga de trabajo, para su eficaz operación

Es necesario saber que la procuración y la seguridad pública van de la mano para el bienestar de la ciudadanía por lo que es atribución del Estado proveerla, entendiendo por seguridad pública lo siguiente:

- I) Mantener el orden público;
- II) Proteger la integridad de las personas así como sus bienes;
- III) Prevenir la comisión de los delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V) Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Departamento de Seguridad pública y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, publicada en el DOF el 10 de Julio de 1993.

En este sentido la transformación de la procuración debe realizarse tanto en el ámbito institucional y organizacional, establecer mecanismos que permitan el apego de la ley pero también la participación de la sociedad civil en cuestiones de prevención al delito e impartición de justicia, la eficacia de la función de investigación, el respeto a los derechos humanos prevaleciendo la transparencia y la legalidad de la misma. La necesidad de mejorar la procuración en la Ciudad de México considera una autonomía de la institución en la materia y su funcionamiento, generando las respuestas a las demandas ciudadanas sobre inseguridad y violación a los derechos humanos, ejercer atribuciones en favor de los intereses ciudadanos y no de la clase política, económica y social.

Si la política pública en materia de seguridad y procuración de justicia expuesta por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto tiene como propósitos fundamentales la reducción de la violencia, el combate a los delitos y restablecer la paz, es considerable que los resultados de la administración han sido débiles y lentos, no obstante la contribución de promover la participación social; enfatizando la prevención al delito y privilegiando el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia.

Sin duda, para el Presidente de la República y el jefe de gobierno, la problemática más evidente ha sido la garantía de la seguridad y el bienestar social, por lo que, es necesario responder al cuestionamiento de, si es el momento justo para poner en marcha alternativas que privilegien la procuración e impartición de justicia; o es necesario la espera para las siguientes administraciones y resolver las problemáticas que día con día violan derechos humanos.

No es novedad que el gobierno cada seis años intensifique su gran interés hacia la justicia y la seguridad, se celebra la voluntad de coordinación, pero en el fondo existe el desencuentro entre concepciones y realidades entre un Sistema Político que se dice federal pero no está estructurado para ser verdaderamente exitoso.

No obstante, la Ciudad de México debe ser un espacio para la recuperación de la confianza social, promoviendo el respeto a la legalidad y el interés por la denuncia, con esto se genera un nuevo modelo de procuración de justicia a través de una estrategia integral y un esfuerzo de coordinación interinstitucional, reestructuración y modernización de la institución, capacitando y profesionalizando las tareas cotidianas de los servidores públicos, así como la creación de nuevas áreas para mejorar el desempeño de la propia institución. Han sido tantos los grandes logros que se quieren para la procuración de justicia hoy en día, pero en palabras de Lara Sáenz (2009:45) se explica que los principales principios para garantizar la justicia a la ciudadanía es la justicia conmutativa, es decir, la igualdad entre lo que se hace y lo que se recibe a cambio, ejemplo de ello el delito y el castigo, el trabajo y el salario; este tipo de justicia es un medio para llegar a la justicia social y sólo puede darse en un verdadero Estado de derecho. Además, para que una sociedad se desarrolle y se supere debe de existir la armonía y la tranquilidad de la ciudadanía, ya que una correcta administración y procuración propicia a que los individuos, la familia y los grupos sociales encuentren la satisfacción y la defensa de sus legítimos intereses, puesto que si persiste la falta de seguridad hacia las personas habrá intranquilidad para realizarse tanto en lo individual como en lo colectivo.

Por tanto, es necesario establecer y llevar a cabo la coordinación y organización de la institución así como el uso de las leyes de forma sustantiva, sin olvidar que una de las alternativas corresponde a una aplicable y verdadera autonomía de la Procuraduría como medio para satisfacer las necesidades de la sociedad en materia de seguridad y justicia, libre de cuestiones políticas en la toma de decisiones, corrupción, impunidad y la mejora en dicha organización. Logrando una institución libre, científica y provechosa, que genere la confiabilidad con la ciudadanía, la coordinación con las demás órdenes jurisdiccionales y el trabajo colegiado entre sociedad y gobierno, creando modelos policiales que consideren la participación de los habitantes capitalinos y la libre acción de toma de decisiones en la materia. Prioridad a las necesidades de los individuos de vivir con tranquilidad y de contar con los medios tanto económicos, políticos y ambientales que aseguren la existencia de una vida en bienestar y justicia, así como de la participación de la misma sociedad en conjunto en el desempeño de la institución.

Una procuración debe sustentar las exigencias de un Estado democrático de Derecho, a través de la gestión, revitalizando la conformación del tejido social y la rendición de cuentas, logrando credibilidad con la ciudadanía. La existencia de un gobierno eficaz se caracteriza con el fortalecimiento de sus instituciones y su debido desempeño, la existencia de normativas formales y reales donde dicha procuración sea el eslabón más fuerte ante posibles corruptelas o intentos de impunidad y acoso político. Una de las soluciones ante el conflicto que hoy en día existe entre las instituciones, las leyes y la sociedad debe leerse en términos de cultura. Sometiendo a las decisiones y evaluación el trabajo desempeñado y analizando los resultados a partir de los éxitos o fracasos en administraciones anteriores, sin olvidar que la participación de la sociedad civil contribuye a la restauración de la convivencia social y la corresponsabilidad para la prevención del delito y una posible autonomía de forma correcta que genere óptimos resultados.

Con la finalidad de hacer valer el desempeño de la institución y la confianza ciudadana, efectuando una ágil labor empezando desde la propia conducta social ante las diversas problemáticas que se llevan a cabo día con día en la Ciudad de México, pero también de la participación ciudadana por hacer valer las leyes y tenerlas en la práctica, la concientización de exigir mejores desempeños en las diversas instituciones, el responsable manejo entre el gobierno-sociedad libre de corruptelas y situaciones de índole política, económica así como social, logrando la efectividad del aparato gubernamental como del interés social. La preservación de una procuración libre de cuestiones políticas y con más prioridad en las labores ciudadanas que acreciente la confianza y el interés ciudadano sobre las labores de dicha institución, sin obstaculizar la transparencia y la rendición de cuentas con la finalidad de examinar el desempeño desde el marco legal y acceso a la prevención del delito, así como los seguimientos en las averiguaciones previas tanto para funcionarios como para la sociedad. A sabiendas de que el aparato institucional es de importancia en el área de la Ciencia Política. Retomando a Douglas North (2000) las instituciones son las reglas del juego, en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre dando forma a la interacción humana. En el siguiente cuadro se muestran los avances que ha tenido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal durante el periodo que data de 2012 a 2015.

Cuadro 2: Políticas implementadas en la procuración del D.F.

2012-2013	2013-2014	2014-2015
<p>La política a desempeñar consideró la mejora de las condiciones en materia de seguridad y orden de la capital del país.</p> <p>Se implementó ampliar la cooperación interinstitucional con el Tribunal Superior de Justicia y Secretaría Pública.</p> <p>La incidencia delictiva disminuyó un 12.4%</p> <p>Se instauró el programa de supervisión en línea con la finalidad de supervisar la administración ministerial.</p> <p>Se instauró la procuración de justicia para adolescentes.</p> <p>Se discutió la planeación en la reorganización institucional</p> <p>Implementación del Sistema Acusatorio Oral.</p> <p>Se realizó la homologación de los delitos de feminicidios en colaboración con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>La política a desempeñar considero la equidad, bienestar y desarrollo en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México.</p> <p>Mediante la participación en conjunta de Sociedad y Gobierno la incidencia delictiva disminuyó a un 14.3%</p> <p>Se instaló la línea telefónica 53468800 con la finalidad de atender las denuncias con motivo de Trata de personas.</p> <p>Se fortaleció la supervisión en línea y lograr una mejora en la verificación de indagatorias.</p> <p>Se implementó dotar de mayor transparencia la actuación de los miembros de la institución.</p> <p>Se fortaleció la fiscalía de investigación sobre la Trata de personas.</p> <p>Creación de la fiscalía especializada en la extensión de dominio con la finalidad de debilitar la capacidad de efectuar delitos y efectos ilícitos.</p>	<p>La política a desempeñar consideró la prevención y combate a la delincuencia.</p> <p>Se incrementó la calidad en el desempeño de procuración de justicia.</p> <p>Se implementó el sistema Auxilio a víctimas del delito, alerta Ambert.</p> <p>Se implementaron 7 fiscalías centralizadas y 18 desconcentradas con la finalidad de combatir el delito y la impunidad.</p> <p>Se realizó el sistema de búsqueda genética que constituye el delito.</p> <p>Se fortaleció la participación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Se ejerció la intervención en salas penales de miembros de la PGJDF.</p> <p>Se realizó el Centro de Justicia para mujeres.</p> <p>Se llevó a cabo la existencia de 20 módulos de intervención oportuna para la realización de denuncias ciudadanas.</p>

Nota: Elaboración propia con base en documentos oficiales (PGJDF)

Lo antes mencionado en el cuadro anterior se explica las políticas y programas que se llevaron a cabo para un mejor desempeño en la procuración durante el periodo de 2012 a 2015, con la finalidad de realizar un mejor desempeño dentro de la dependencia. Fortaleciendo fiscalías y dando seguimiento a la realización de dichas labores. Es necesario establecer que el desempeño y los cambios que tuvo la Procuraduría a lo largo de dichos años establecen el interés de ejercer una confiabilidad y certeza de la institución en su desempeño, el trabajo en conjunto sociedad y gobierno con la finalidad de lograr la satisfacción de la ciudadanía capitalina, la capacitación de los miembros ministeriales (peritos y policías de investigación) así como la implementación de políticas que logren un arduo desempeño en la atención y prevención al delito.

Grandes esfuerzos a la luz pública pero que a estas alturas los contratiempos en que se ha visto inmersa la institución ha generado desconfianza en la sociedad en el desempeño de las autoridades. Hoy en día en palabras del procurador Rodolfo Ríos explica que la Ciudad de México es considerada a nivel nacional como uno de los lugares más seguros del país con un 8, 851,080 de habitantes según datos del INEGI. Sin duda, los avances son muchos, pero las diversas problemáticas debilitan la credibilidad del desempeño institucional y un buen manejo del aparato gubernamental.

Es claro que la debilidad institucional corresponde también a la falta de solidez de los mandos medios y superiores de la dependencia (Hernández Gaona, 2007: 56). Ya que para la mejora en la labor de dicha institución se requiere del fortalecimiento en la parte ministerial y organizativa de la dependencia.

Las diversas situaciones que enfrenta la Procuraduría hoy en día y la situación que existe en el Estado mexicano, podría plantearse como lo que alguna vez mencionó el politólogo Argentino Guillermo O'Donnell (1976) un "Estado en crisis" en el cual se explicaba la existencia de lo siguiente:

- 1) burocracias ineficientes.
- 2) una evidente ineficacia e ineffectividad de la ley y;
- 3) la incredulidad en el ciudadano de unas instituciones públicas que actúen en pro del bien común o más allá de beneficios personales para sus servidores públicos.

La situación que emerge en los últimos días expresan la inconformidad sobre las instituciones que llevan a cabo la procuración de justicia y su funcionamiento, lo cual dicho debilitamiento engrandece la problemática de no ejercer un verdadero Estado de derecho, sin embargo los avances que se han considerado implican también de la transformación de raíz en la manera de llevar a cabo la procuración de justicia en cuestiones reales. Establecer una mejora en dicha procuración considera la corresponsabilidad de un todo en conjunto, ya que el abstencionismo va desde no ejercer una cultura de la denuncia y la no sensibilización de las propias instituciones en atención de la ciudadanía.

Es necesario discutir y debatir la posible autonomía de la dependencia, puesto que, como se ha señalado en párrafos anteriores dicho concepto ha logrado grandes cambios en otras instituciones tanto en el ámbito nacional como internacional, instituciones como el Banco de México, IFAI, y en los Ministerios Públicos de Argentina, Chile, Guatemala etc. Experiencias que contribuyen con la aceptación para otorgar dicha independencia en la procuración de justicia del Distrito Federal.

2.4. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su posible autonomía

Hablar de la procuración de justicia en el Distrito Federal conlleva a un profundo estudio dentro de la propia institución, ya que el desempeño está atrapado en sus inercias burocráticas que lastiman cada vez el desempeño para con la sociedad capitalina, hasta ahora no se ha logrado la eficiente solución a las demandas de seguridad y justicia que reclama la ciudadanía, lo cual pone en riesgo la gobernabilidad democrática del país y en este caso el de la Ciudad de México.

Sin duda, las problemáticas en materia de seguridad y justicia empeoran de una forma alarmante, mientras las autoridades se debaten en el juego político las campañas electorales, la situación de inseguridad acrecienta y las urgencias ciudadanas proliferan cada vez más.

Inseguridad pública, ineficacia en los procesos penales, un duro procedimiento burocrático y lento, sometimiento de decisiones judiciales a presiones políticas, rezago administrativo, ineficacia en la política gubernamental de procuración de justicia, es solo muestra de lo que los gobernantes han dejado durante los últimos años. Quizás las preocupaciones de años atrás era la falta de transporte y de medios de comunicación, ahora una de las preocupaciones es la inseguridad y la justicia.

Una de las principales razones de las autoridades es garantizar la seguridad individual de los gobernados y de sus bienes, motivo por el cual es necesario revisar de manera profunda el sistema de justicia y la promoción de una cultura política, que conlleve a una transformación integral en materia de procuración, características que deben prevalecer en cualquier Estado democrático de derecho.

Por consiguiente, para entender el fin de la procuración de justicia actual, se debe tener claro la finalidad y su desempeño a lo largo de los años ya que, la gestión interna a estas alturas sigue mostrando un desempeño de tiempos del autoritarismo.

El Sistema de persecución criminal mexicano se diseñó para funcionar en un contexto político autoritario y en un país con baja incidencia delictiva. “La procuración de justicia en México fue una forma de ejercer el poder, lo cual, exigía que la institución funcionara con grandes márgenes de discrecionalidad y manipulación política alineada a los intereses del ejecutivo en turno” (Magaloni, 2009: 53).

Dicha procuración ha sido tema sin un estudio del todo profundo y las consecuencias son graves para toda la sociedad, no obstante, una de las características que distingue a cualquier institución es su resistencia al cambio y es notable que hoy en día el desempeño de la procuración sigue anclada a decisiones externas y no a la satisfacción de los intereses de la ciudadanía.

Un claro ejemplo de ello se encuentra en las detenciones, siempre que a un detenido lo consignan ante las autoridades se le niegan ciertos derechos, como la de estar incomunicado, el ser asistido por un defensor desde la fase de investigación; lo que pone en entredicho la eficacia de las instituciones que llevan a cabo esta labor, puesto que, la procuración prevalece a partir del respeto de estos mismos y de hacerlos funcionar, ya que son las prioridades más viables para lograr tener un sistema de justicia confiable al servicio de los ciudadanos y generar credibilidad social en las leyes y en las instituciones.

Con base en la autonomía dichas detenciones podrían tener un impacto del todo favorecedor, puesto que contribuiría a un efectivo manejo en las detenciones respetando la normativa y los derechos del detenido así como la ejecución de tramitaciones mediante personal capacitado e instruido para dicha detención.

Ya que hoy en día, la procuración e impartición de justicia han sido relacionadas con la arbitrariedad e ineficacia, el Ministerio Público puede armar una acusación fabricando evidencia y coaccionando a testigos y acusados obteniendo una sentencia condenatoria. Por otra parte, las prácticas autoritarias del MP y la policía es violar los derechos del detenido y asociarse con los presuntos responsables para que, a cambio de dinero, la averiguación previa quede en el olvido y la víctima completamente desprotegida, permitiendo que policías y Ministerio Público operen violando la Constitución y las leyes, ocasionando que las autoridades puedan fabricar culpables o vender impunidad, dejando desprotegidos a víctimas como acusados (Reforma: 2012).

Reflexionando un poco entre los derechos que debe tener tanto un acusado como una víctima, se tiene que admitir que la arbitrariedad por parte del Ministerio Público y de los policías es latente, lo que importa más es que los delincuentes sean detenidos, mientras que la calidad de la justicia importa muy poco, las violaciones a los derechos humanos proliferan constantemente, y lo que prevalece es que los delincuentes reciban su castigo y no que se realice una verdadera investigación del asunto. Este tema es relevante para el eficiente funcionamiento de una de las instituciones en el desempeño de la misma, ya que una institución bien estructurada no funciona si los integrantes no son las personas adecuadas, lo cual puede resultar más grave si se está inmerso en un clima social de desprecio a la ley, de tolerancia a la corrupción y de pérdida de los valores.

Uno de los cambios que necesita la procuración de justicia es la modernización de las instituciones jurídicas que llevan a cabo esta labor, y lograr políticas que consideren la base para plantear soluciones y actuar conforme a la ley mejorando los resultados en la materia, el elemento de cambio deriva de la existencia de un sistema democrático, sin duda, el acatamiento de las leyes conforman un papel muy importante para reglamentar la organización del poder, la actividad y el ejercicio institucional.

Durante largos años y analizando a Jorge Carpizo (1994) las anomalías que el Sistema Político mexicano ha considerado y que han entorpecido las labores en materia de justicia, es la existencia de cinco grandes problemas que han provocado el malestar social, conocida como la quinteta de la muerte Poder, Dinero, Corrupción, Impunidad y Mentiras, en un sistema político donde gobernó un partido hegemónico que tenía en sus manos a un Congreso de la Unión y a un sistema federal deteriorado, donde los gobernadores eran casi funcionarios de confianza del Presidente.

Es necesario reflexionar que en cualquier país del mundo en que un partido político permanece indefinidamente en el poder se dan casos de corrupción e impunidad debido a los grandes controles de poder que se pueden adquirir. Por lo que, una verdadera procuración prevalece con una magnífica protección y respeto a los derechos ciudadanos, además de que no bastan nuevas reformas estructurales dentro de la institución, sino también de la designación de funcionarios con la responsabilidad y el compromiso de sus labores (magistrados, fiscales, secretarios, judiciales y personal administrativo).

En palabras de Jorge Carpizo (1994) “la justicia de un país tiende a padecer los mismos males de la sociedad correspondiente”, cualquier esfuerzo de reforma en materia de justicia no puede hacerse ignorando las necesidades en las que se está inmersa la sociedad, los cambios no solo corresponden al gobierno sino también de la participación de la sociedad civil para con las instituciones. Hablar del tema de seguridad y de justicia debe centrarse en la discusión y cuestionamiento de no hacer del tema un objeto donde se obtengan ganancias políticas y sociales logrando el antagonismo.

La eficiencia de la procuración prevalece en la no politización de la justicia, puesto que con la existencia de la misma, la menos favorecida es la sociedad, y un Estado democrático de derecho se caracteriza por el respeto a la dignidad humana y la garantía de los derechos ciudadanos, lo cual con una procuración politizada dichos derechos se ven violentados y la sociedad olvidada.

Las problemáticas de la procuración pueden mejorar con la participación de la sociedad en su conjunto en las diversas situaciones de injusticia que se efectúan día con día en la Ciudad de México y concientizar a la ciudadanía en las labores institucionales.

Hacer que prevalezcan las leyes y el buen funcionamiento de la procuración significa la realización de normatividades congruentes basados en procedimientos democráticos y el respeto y garantía de los derechos humanos así como de una cultura política que amplíe criterios de interés en el desempeño institucional.

Resulta importante saber, si la independencia de una institución lograría el buen funcionamiento y la mejora de la procuración de justicia; sin duda, dicha procuración es una labor técnica que debe estar alejada de la política y de la razón de Estado (Carpizo, 1994:45); el desempeño implica contribuir con las necesidades de la sociedad y no estar al servicio de intereses partidistas y económicos pues se está de por medio la seguridad de los ciudadanos y el bienestar de los mismos.

Es así, que el ejercicio de las procuradurías y de la acción penal es demasiado para los derechos humanos para dejarlo en manos del poder ejecutivo, ya que puede ser dirigida por cuestiones políticas y corromper una de las labores más importantes para la sociedad capitalina, como es la justicia.

Por tanto, la posible autonomía en materia de procuración contribuye con la mejora de la misma, hasta el momento es uno de los temas en el cual no se ha profundizado ni llevado a la práctica de una forma eficiente, dicha autonomía es una alternativa que garantice cambios estructurales, que conlleve a una aplicable función de las leyes y atender las necesidades de la ciudadanía.

Es necesario entender que en los últimos años se ha cuestionado la existencia de los órganos autónomos existentes y su desempeño, sin embargo la proliferación de los mismos son de importancia política decisiva., ya que la tardanza de estos organismos podría significar para el futuro problemas de ingobernabilidad, disfuncionalidad y corrupción muy grave (Cárdenas, 2000: 34).

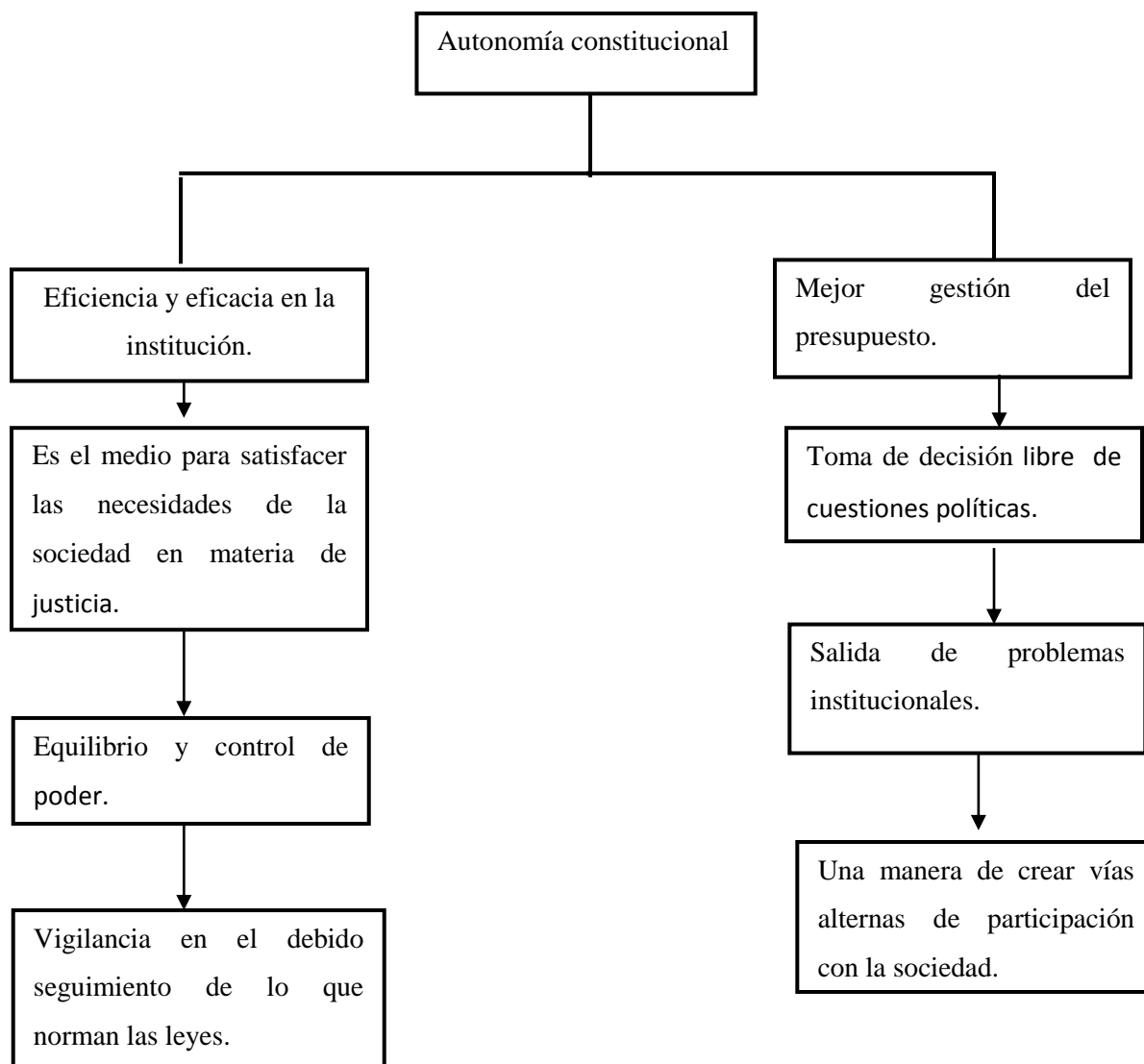
En la actualidad el surgimiento de estos órganos conocidos como Organismos Constitucionales Autónomos han surgido de forma alarmante, y es tema sobre la mesa para contribuir con el dialogo y el interés ciudadano para saber si han contribuido con la mejora o el debilitamiento de las instituciones, desde mi punto de vista la autonomía contribuye a la salida de problemáticas institucionales de una forma sólida y fundamentada en su aplicación.

Crear autonomía constitucional es ejercer la existencia del equilibrio y control del poder, así como de la vigilancia al debido seguimiento de las leyes y las funciones de una institución conforme lo establezca la Constitución, pues el que una institución logre su autonomía no significa que ignore las leyes o las utilice selectivamente como método de control y oportunismo subordinado al poder político.

Sino como la alternativa para el mejor funcionamiento de las instituciones, en este caso el de la Procuraduría del Distrito Federal; creando vías alternas de participación con la sociedad, generando la equidad en la procuración de justicia.

Desde mi punto de vista la autonomía considera lo siguiente:

Figura. 3.



Elaboración propia a través de información por el IJUNAM.

Una vía para conciliar a la democracia es a través de los órganos autónomos constitucionales, con diseños jurídicos que apremien la transparencia, la movilidad y la rendición de cuentas.

Por ejemplo reflexionando un poco al enfoque institucional se explica que la relativa autonomía de las instituciones políticas respecto a las fuerzas sociales y económicas, no son una superestructura o reflejo de la sociedad y la economía, sino la actuación para moldear e influir en las relaciones económicas y sociales, una síntesis para entender el lugar que ocupan las instituciones dentro del estudio político y económico (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 2007).

La autonomía implica actuar con independencia en las decisiones y en su estructura orgánica buscando la no subordinación, la especialización, transparencia en sus respectivas funciones y generar respuestas ante la sociedad, basándose en una igualdad y aplicación de la ley. Con esto, una posible autonomía involucra la idea del equilibrio constitucional apoyada en los controles de poder público.

Una alternativa de limitar excesos de poder en los que alguna vez incurrieron los tres poderes tradicionales, generando desconfianza y la falta de credibilidad gubernamental, no obstante, los órganos autónomos son los entes en la ayuda del funcionamiento de la maquinaria estatal y los encargados para fiscalizar o controlar instituciones sin violentar lo que norma la constitución, con la debida especialidad en su área sin apearse a intereses partidistas o situaciones coyunturales que descrediten su autonomía.

A una institución que se le otorga autonomía se le encomiendan tareas que agilicen, controlen y efficienten las demandas sociales, por tanto, el otorgar autonomía en las funciones de procuración de justicia del Distrito Federal, se tiene que ejercer una promoción y colaboración de la propia sociedad ante el desempeño de la institución, un trabajo arduo entre sociedad y gobierno. Un ciudadano que participa, cuestiona, sugiera y proponga involucra un debido cambio en la sociedad y en sus instituciones, y la procuración es tema de todos los días para transmitir y difundir los logros llevados a cabo, pero también de hacer saber las deficiencias institucionales que hasta ahora han sumergido a la dependencia.

La Procuraduría debe ser una institución que luche por hacer valer lo que norma la ley en sus diversas funciones, siendo una institución técnica y no política que esté al servicio de las necesidades de la ciudadanía y no de los poderes políticos y económicos, que solo controlan su labor en la materia y no permiten la existencia de un Estado de Derecho que coadyuve con las necesidades de la sociedad y las problemáticas en materia de seguridad y justicia, además de ejercer un control de la legalidad.

Una de las características de una institución autónoma no solo depende de la parte funcional sino de la presupuestaria pues la exigencia de un presupuesto a través de una decisión que determine claramente las bases de los porcentajes que debe corresponderle y su debido ejercicio permite la garantía de su independencia (Cárdenas: 2000).

Lo cual, sus titulares deben ser propuestos por el poder Legislativo, en este caso por la Asamblea Legislativa, con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso contando con las garantías de los jueces y magistrados, además es una alternativa que la designación se realice tal como se ejerce con los miembros del Consejo de la Judicatura de manera justa e imparcial, inamovilidad a menos que falten a su responsabilidad, remuneración suficiente y designaciones con forme a mérito, pero también de la participación en dicha designación de la Sociedad Civil por el hecho de no correr riesgos de designar a miembros partidistas, efectuándose con base en criterios políticos y no técnicos.

Por otro lado los funcionarios deben estar libres de cuestiones partidistas, la legitimidad de dichos órganos prevalece con su adecuado ejercicio en sus facultades conforme a principios constitucionales y democráticos. Autonomía implica que el poder ejecutivo no esté por encima del órgano que procura justicia y ser impuesto por las voluntades externas en su funcionamiento, con esto se demuestra que la procuración puede facilitar la investigación de manera eficaz sin la intervención de poderes que desacrediten su labor y la responsabilidad con la sociedad capitalina.

La procuración de justicia es y ha sido un tema que conlleva al interés social y a la existencia de hacer prevalecer la participación de gobierno y sociedad, contribuyendo con el ejercicio de las leyes, una factible y real investigación, así como la preservación de una institución técnica al servicio de la sociedad que consolide una verdadera democracia y la existencia de un eficiente Estado de Derecho. Una procuración, que busque el tejido social, la confianza de la ciudadanía, cambios de fondo que logren la credibilidad de la institución en su debido desempeño, modificar el diseño organizacional, una institución autónoma que no esté subordinada ni manipulada por las fuerzas políticas. Puesto que últimamente la situación y los cambios que se proponen hoy en día siguen sin dar un planteamiento en la comunicación y coordinación sobre la persecución de los delitos y la política criminal, el reto institucional es lograr un órgano de control efectivo, que busque el bien común y no el carpetazo de las investigaciones, una vía institucional que regule comportamientos de opacidad e incentive la transparencia y la rendición de cuentas, un diseño en el marco legal que regule las malas prácticas de la institución en su desempeño para con la sociedad capitalina.

Ya que a tres años de la administración del Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera se puede notar una crisis en la Ciudad de México, por un lado se analiza el caso de la línea 12 del Metro, así como el mal manejo de las marchas y protestas que se presentan día con día en el Distrito Federal, por otra parte el desempeño de la procuraduría capitalina en el caso Narvarte (Revista Nexos 2015); que solo intensifican la debilidad del Gobierno del Distrito Federal. Diversas problemáticas que cada vez rebasan el desempeño de su administración. Hoy en día se tiene una ciudad donde se acrecienta la inseguridad y la violencia desde los hechos ocurridos en un centro nocturno HEAVEN (Revista Nexos 2014); y que ante la opinión pública se puede explicar la existencia de una impunidad en la ciudad capitalina.

Es así, que el marco normativo mencionado en este capítulo es considerado de gran importancia para dar pasó a mi propuesta en el capítulo tres, puesto que, abordar los avances y retrocesos que ha tenido la procuración en el ámbito federal como local implica entender como el diseño normativo no ha sido del todo benéfico para la institución, ya que estar bajo la tutela del ejecutivo limita las labores en la dependencia.

Hacer mención de las funciones que actualmente la procuraduría desempeña considera entender lo que prescribe la ley sobre dichas funciones y nombramientos, visualizar las ventajas o desventajas que efectúa la misma y poder proponer o recomendar cambios que proporcionen una mejora en la procuración de justicia de la Ciudad de México. Hablar del aparato normativo considera tener una idea clara en qué tipo de desempeño se encuentra inmersa la procuración de justicia, saber y reflexionar en los avances que se han establecido así como entender si dicha labor ha contribuido con las necesidades y demandas ciudadanas. Por otra parte, dicha normativa es esencial para sustentar mi propuesta del capítulo tres en el cual me permite tener un panorama sobre las modificaciones que deben ser atendidas y fortalecidas y lograr una sólida autonomía en la procuración así como permitir la inexistencia del control de poder de otros sectores en las funciones de la misma.

Capítulo III

Recomendaciones para una mejor procuración de justicia en la Ciudad de México

Actualmente la Procuración de Justicia en el Distrito Federal se encuentra tutelada y controlada por el Jefe de Gobierno y el Presidente de la República, sin duda la designación del procurador queda establecida a través de estas dos figuras públicas, lo cual tiende a que las diversas funciones de la dependencia se encuentren sumergidas en decisiones que involucren cuestiones políticas y económicas, logrando un desbalance en la procuración e impartición de justicia.

Cabe señalar que la falta de autonomía en la institución, no permite la libertad de toma de decisiones en su desempeño y esto genera la subordinación de sus acciones y la falta de resultados en las necesidades ciudadanas, actualmente el Distrito Federal enfrenta una crisis de inseguridad que amenaza con el Estado de Derecho y una consolidación de la democracia, diversas situaciones en materia de justicia que muestran la debilidad de las instituciones que llevan a cabo dicha labor, como son, la PGJDF y la SSPDF.

Según un estudio realizado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad 2015 (ICESI, 2015), se considera lo siguiente como parte de la debilidad institucional; “que los ciudadanos sienten la desconfianza al generar una denuncia y la existencia de actos de corrupción en la misma policía”.

En el siguiente gráfico se muestra la percepción de la población a nivel nacional y Distrito Federal que identifican el nivel de confianza en las instituciones.

Gráfico 1



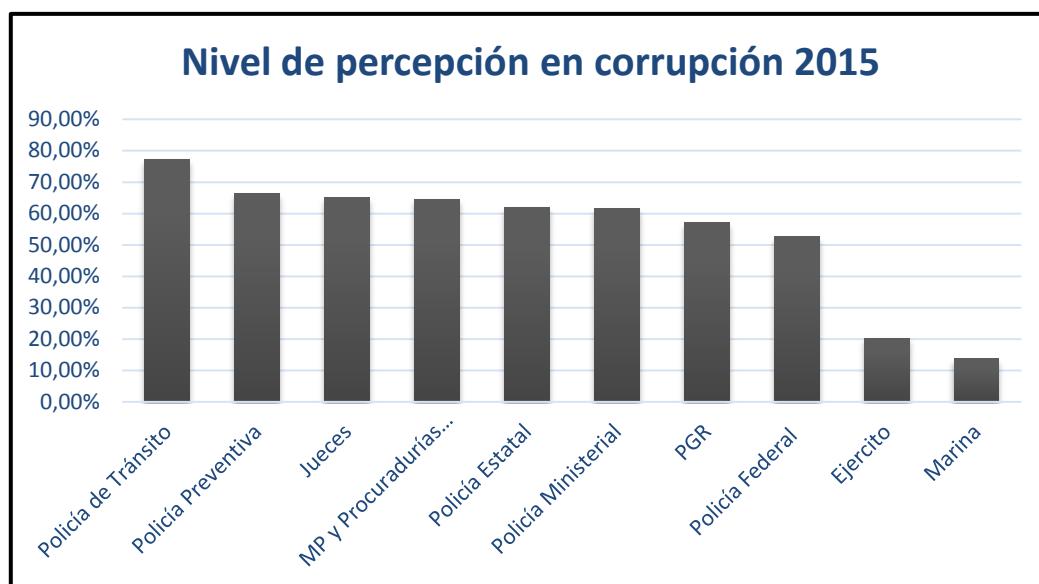
Elaboración propia a partir de datos INEGI en Seguridad pública y justicia. 2015.

Sin duda, dentro del análisis del gráfico anterior se establece que los Ministerios Públicos y las Procuradurías se encuentran dentro de un porcentaje bajo a diferencia de otras instituciones como la Marina y el Ejército. Nivel de confianza que desde mi punto de vista lastima el desempeño de la procuración tanto a nivel nacional como local, otorgando la aceptación de que las labores no han contribuido con las necesidades de la ciudadanía. Hoy en día el desempeño de la procuración de justicia se considera un elemento débil para contribuir con óptimos resultados ante la sociedad capitalina. Sin duda, son muchas las debilidades que actualmente enfrentan las procuradurías y en este caso la del Distrito Federal. El eslabón más débil que existe en el Estado Nacional y en la Ciudad de México, situaciones en las que se ve inmersa la dependencia y que acrecienta su falta de credibilidad ante la sociedad capitalina.

Se puede analizar que el agotamiento de los aparatos de procuración se visualiza en la falta de credibilidad, confianza y legitimidad, lo cual, hace que la aceptabilidad hacia la procuraduría por parte de la sociedad no sea la de representante social, ya que sus funciones deben contener el respeto a los derechos humanos y en la actualidad se violan muchos de ellos.

En el siguiente gráfico se muestra el nivel de percepción de corrupción en las instituciones de seguridad pública y justicia en el Distrito Federal.

Gráfico 2



Elaboración propia con base en datos INEGI de Seguridad Pública y Justicia 2015.

Lo cual, es considerado que los datos mostrados consideran un porcentaje alto en nivel de corrupción de las procuradurías y Ministerios Públicos. Considerando lo anterior, es necesario exponer que la administración de justicia ha vivido en crisis por décadas, ya que es un sistema ancestral que nunca se ha modernizado. Actualmente el desempeño de la institución no debe ser vista como la capacidad de realizar funciones señaladas, sino en la generación de logros, resultados para la ciudadanía, aceptabilidad y confianza.

Muchas de las anomalías que presenta actualmente la procuración de justicia en la Ciudad de México se genera a través de la administración de la misma; situaciones que van desde una débil organización hasta la desconfianza institucional, es así que dicha debilidad se considera un daño para el Estado de derecho y la insatisfacción para el bienestar social, teniendo en cuenta que su fin debe ser de utilidad para la sociedad mexicana, respetando y poniendo en práctica los derechos humanos.

Aunado a esto, es necesario saber que la aportación del presupuesto que se le ejerce a la institución para el ejercicio fiscal 2014 y 2015 es mínima y no varía mucho en comparación con la SSPDF, ya que, la Procuraduría cuenta con un monto de 5, 083, 932,896; mientras que Seguridad Pública cuenta con 13, 729, 804, 038⁶; con esto, es notable que la aportación hacia la seguridad es mayor, pero sería necesario saber, qué es mejor para la ciudadanía capitalina, asegurar justicia o procurarla; sin duda alguna, se estima que ambas son necesarias, sin embargo, se le invierte menos a las tramitaciones jurídicas y se debe tener presente que dichas labores son el pilar importante y esencial para el mejoramiento y desempeño en la procuración, ya que conlleva con la solución de las demandas realizadas por la sociedad, así como el establecimiento de investigaciones que logren el bienestar social.

Si uno de los deberes del Estado es prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, por qué no fortalecer de autonomía a la procuraduría del Distrito Federal y hacer efectivo su desempeño.

Hoy en día se considera tema fundamental en la agenda mediática, sin embargo, lo importante no es saber de su existencia, sino garantizar cambios estructurales de fondo, que enfrenten las problemáticas existentes en materia de seguridad y justicia, lo primordial es realizar diseños y procedimientos que sean fortalecidos por las mismas instituciones y que sean llevados de manera eficiente a la realidad. Contribuir con la creación de condiciones que faciliten las labores de la institución, que consolide una procuración útil y confiable para la ciudadanía. Por otra parte, la sociedad debe de asumir el compromiso de la existencia de un Estado de derecho que de manera eficaz se logró a través de la participación entre gobierno y sociedad, ya que en los últimos tiempos no se ha contribuido con el fomento de una cultura política y el respeto de la misma, ya que es notorio que la creciente inseguridad y la debilidad por solucionar las problemáticas siguen en la misma sintonía, por lo cual, si prevalece el mismo diseño, se seguirá ocasionando una débil y desmejorada procuración en la Ciudad de México.

⁶ Para un análisis más extenso véase Gaceta Oficial del Distrito Federal sobre el presupuesto de Egresos del Distrito Federal en el ejercicio fiscal de 2014, publicada el 31 de Diciembre de 2013.

Invertir más en materia de justicia y su procuración significa un avance en las labores y no seguir en retroceso, sin duda, los problemas ocasionados en últimas fechas, no significan la existencia de una crisis coyuntural, sino de un problema estructural que debe ser resuelto de la mejor manera, por tanto, lograr la autonomía contribuye a una mejora en la procuración coadyuvando con un servicio público acorde a la existencia de un Estado de derecho que amplíe y garantice la protección ciudadana, limitar el control del poder en sus funciones y desempeño.

Con esto, el gobierno ofrece discursos pero no resultados, las problemáticas no deben de proyectar una imagen artificial, sino real, ya que cada vez se muestra el incremento por ser un país de potencia mundial pero en la actualidad los más vulnerables no tienen un verdadero acceso a la justicia. Se consideran cambios, pero que tipo de transformaciones son los que verdaderamente se necesitan para crear una óptima procuración e impartición de justicia, reconstruir la confianza en las instituciones que procuran justicia implica una tarea urgente de llevar a cabo, así como un gran esfuerzo en la práctica, ya que la procuración a lo largo de tantos años ha sido una institución desacreditada, politizada y saturada por una burocracia ineficiente. Es necesario que la procuraduría funcione con base a labores técnicas, no políticas para fortalecer su desempeño y la garantía de una institución confiable y responsable ante la sociedad.

3.1. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Institución técnica no política

Como ya se ha reflexionado en apartados anteriores, la procuración de justicia representa el eslabón más débil dentro de un gobierno democrático, y es necesario que se efectúen verdaderos resultados, la existencia de capacidades técnicas-estructurales y de capital humano que respondan a la difícil situación que prevalece en la Ciudad de México. El nombramiento del procurador contribuye con la debilidad de la propia institución; “Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador serán nombrados por el ejecutivo” (Castro, 1993: 110).

Una de las anomalías es la manera en que se efectúa el nombramiento del Procurador, ya que su designación es por parte del ejecutivo y es característica de los regímenes dictatoriales y absolutistas, el titular de la dependencia tiende a ser menos independiente y autónomo, sus funciones están bajo el Presidente y el Jefe de gobierno.

En los últimos tiempos la procuraduría sigue siendo parte del poder Ejecutivo, aunque se haya llevado a cabo una reforma para dotar de autonomía a la PGR, la manera de designación y remoción del titular deja mucho que decir, ya que el Senado realizará una selección de diez candidatos y será enviada al jefe del Ejecutivo para que este conforme una terna y la remita a los senadores a fin de aprobarla por las dos terceras partes, mientras que la remoción quedaría en manos del Presidente de la República lo cual entorpece el concepto de autonomía.

Antes de dicha reforma la ratificación de la designación era del Senado y no por mayoría, aunado a esto el presidente puede remover libremente al procurador y a los demás funcionarios de la institución y en la actualidad la dependencia no puede ser considerada como órgano autónomo con garantías de independencia para sus miembros (Cárdenas, 2000: 56).

Es necesario que dentro de la independencia en la procuración de justicia se realicen cambios en la designación y nombramiento del titular de la dependencia, ya que esto contribuye con el logro de una institución no politizada sino al servicio de los ciudadanos y de los ejercicios normativos con base en lo que establezca la constitución y su ley orgánica.

Algunas de las figuras que pueden llevar a cabo la designación del Procurador son las siguientes, pero también existen sus posibles desventajas:

- 1) Nombramiento por el legislativo: la designación la llevaría a cabo un cuerpo colegiado, pero como sus miembros no son técnicos sino políticos la designación no sería muy acertada, por lo que implicaría que el procurador este subordinado al poder legislativo.

- 2) Nombramiento por el poder judicial: una de las ventajas por las que este poder lo designara, es que conserva una verdadera independencia; sin embargo, se puede crear un cuerpo hermético cerrado a toda influencia externa, es decir a causa de dicho hermetismo se puede crear una casta judicial que no admitiría ninguna influencia externa.
- 3) Nombramiento mixto con intervención de dos o más poderes: el nombramiento se podría realizar tal como son elegidos los ministros de la Suprema Corte, designados por el Senado entre la terna que somete a su consideración el Presidente; o quizás como se designa en el Tribunal Superior de Justicia designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de gobierno y la Intervención del Consejo de la judicatura del Distrito Federal.
- 4) Nombramiento por elección o sufragio popular: la actividad política significa luchas, compromisos, simpatías etc. un procurador debe ser ajeno de juegos de militancia política, ya que no debe haber compatibilidad entre la política y la función que un procurador debe desempeñar.
- 5) Nombramiento mixto con la intervención de un poder estatal y alguna identidad jurídica: un ejemplo lo muestra Guatemala, ya que el nombramiento de los jueces se designa mediante el Pleno de la Suprema Corte, por el Pleno del Congreso de la República, por el Presidente de la República en consejo de Ministros, por el Consejo Universitario de la Universidad de San Carlos y por la Asamblea de Abogados, el cual los candidatos se toman a través de la propuesta de treinta personas por una comisión integrada por decanos de las facultades de Derecho, ciencias sociales o jurídicas de cada universidad del país y un representante del Órgano judicial nombrado por la Suprema Corte de Justicia.

Dentro de la procuración en la Ciudad de México se podría establecer un nombramiento que esté bajo una designación de la Sociedad Civil conforme a méritos de los postulantes, ya que en la parte de designación de las dos terceras partes puede responder a criterios políticos y no técnicos.

Además, considero que tal como es la designación en Guatemala, a través de un nombramiento mixto con la intervención de dos o más poderes o en su caso con la intervención de un poder estatal y alguna entidad jurídica; sin embargo es necesario hacer una comparación con otros países a modo de establecer una óptima designación.

Algunas experiencias internacionales que han discutido sobre la necesaria autonomía del Ministerio Público, son las siguientes: en materia de política comparativa y su procuración, algunos países contribuyen a un adecuado replanteamiento sobre la autonomía del Ministerio Público. En el caso de Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú su institución en materia de justicia tiene total independencia, es decir son órganos autónomos. Mientras que Costa Rica, Paraguay, Colombia su ministerio se encuentra dentro del poder Judicial. Por consiguiente Uruguay, República Dominicana y en su caso México forman parte de Poder Ejecutivo.

Sin duda, el caso de Venezuela lo conforma otro poder, conocido como poder Ciudadano, que forma parte del Poder Público Nacional, gozando de autonomía funcional, financiera y administrativa.

En Francia y España los Fiscales son nombrados por el Ejecutivo pero gozan de cierta autonomía técnica, existe una mejor preparación en sus funciones y en el desempeño y el aparato institucional se fortalece a cada momento. Mientras que en el caso de Italia el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene como fin promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la república, lo cual está integrado por un procurador general de la nación y un defensor general de la nación así como los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidad funcional e intangibilidad de remuneración.

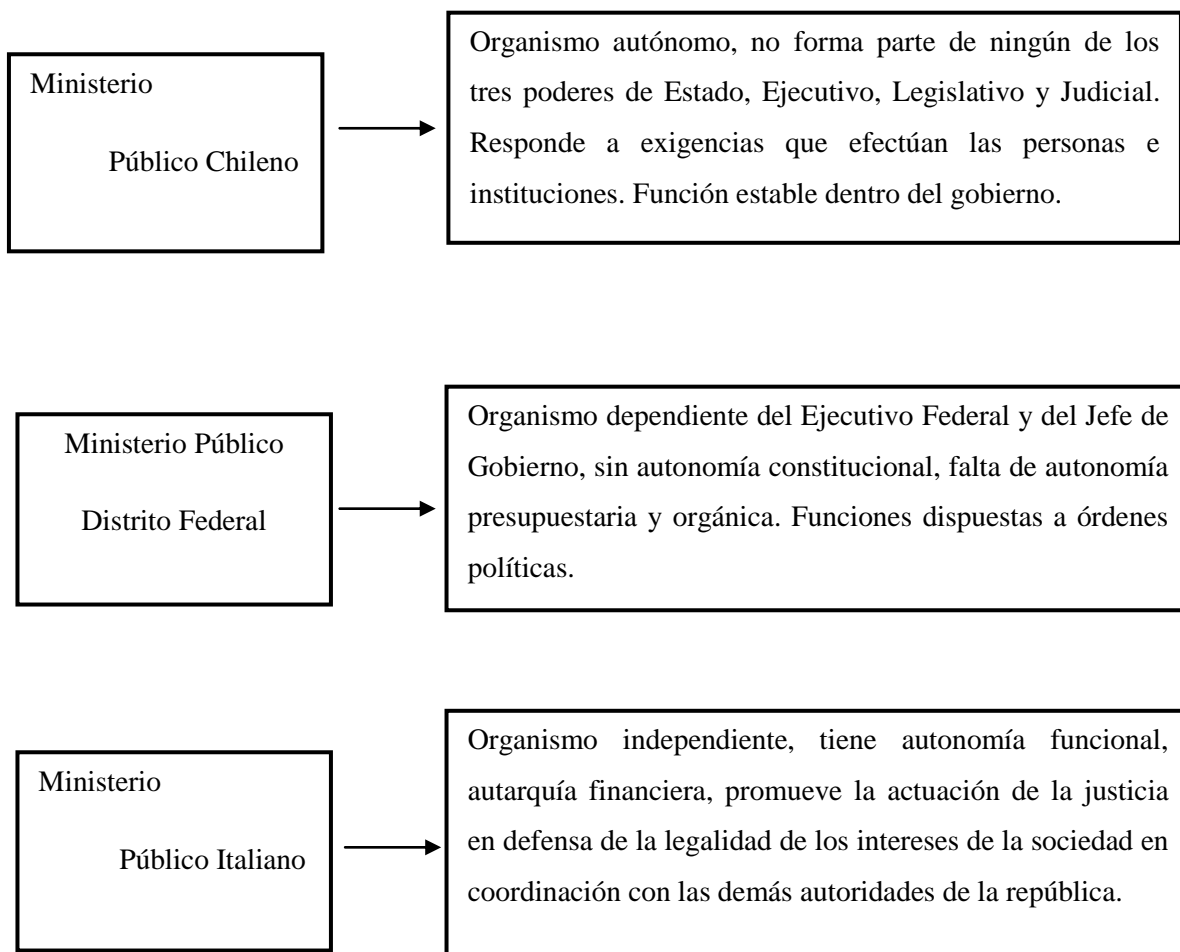
En algún momento se estableció como modelo a seguir en dicha materia a la procuración chilena, sin embargo el actuar de Guatemala deja un referente para reflexionar y tratar de tener algunos logros en el tema planteado y plasmarlos en la procuración mexicana y en este caso la Ciudad de México.

Se visualizan tres maneras en la cual se coloca a la procuración de justicia:

- Situarlo dentro del Ejecutivo, pero con un grado elevado de autonomía técnica, administrativa y funcional.
- Incluirlo dentro del Poder Judicial.
- Dotarlo de completa autonomía constitucional

A continuación se establece de manera comparativa la autonomía del MP en otros países y el Distrito Federal.

Figura. 4.



Elaboración propia con información de boletines institucionales, libros, páginas de internet y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Desde mi perspectiva y con lo expuesto en el cuadro anterior considero de gran importancia dotar de autonomía constitucional a la procuraduría de justicia capitalina y modificar la designación del mismo procurador a través de la misma sociedad civil determinándola conforme a méritos posibles y capacidades técnicas, puesto que dicha institución debe ejercer y obedecer criterios de índole técnica y no políticos. Tener en cuenta que el procurador debe estar más allá del gobierno y no inmerso en él ni en situaciones políticas, económicas y sociales.

Hablando de la procuración en las diferentes instancias estatales, sería necesario que las constituciones establecieran e hicieran explícito la designación y remoción de los titulares de la procuración de justicia, ejemplo de ello es Chiapas e Hidalgo que tienen establecido que el procurador durará en su cargo un determinado tiempo.

En la actualidad la institución que tiene la función de procurar justicia no ha logrado establecerla de manera eficaz desde 1917, con el solo hecho de saber que dentro de lo que norma la ley en el art 21, 102 A y 122 D no hablan de la procuración de justicia como prioridad del Estado.

Sin duda, dicha autonomía corresponde con una debida coordinación y organización en las tareas de la institución. En palabras de Cárdenas Gracia (2000) el Ministerio Público, debe ser un órgano designado por mayoría calificada del Congreso o hasta por elección directa, un órgano con autonomía financiera y funcional, los funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia con obligaciones de transparencia y de información bajo condiciones en lo que fuera pertinente, informar de sus finanzas o de las acciones emprendidas y presentar balances sobre sus atribuciones sujetos a las responsabilidades propias de los titulares de los órganos autónomos.

Es así, que la PGJDF debe ser un órgano técnico de control que no se gué por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento no solo debe de ser independiente de los poderes tradicionales sino también de los partidos políticos o de otro grupo de poder, preservando el funcionamiento y la organización que le asigne la Ley Fundamental.

Puesto que, un órgano autónomo es defensor de la constitución y de la democracia, y es preciso que estén contemplados en la constitución a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento sea independiente.

Quizás algunas de las críticas que se le puede hacer a un órgano autónomo constitucional sea su carácter técnico y su relativa ausencia de legitimidad democrática, pero la mejor respuesta es aplicar la misma solución que se le ha dado al Poder Judicial, pues la legitimidad de dichos órganos se produce con su ejercicio adecuado, ya que se justificarían y se legitimarían al adoptar decisiones conforme a principios constitucionales y democráticos. Hay que entender que legalidad no es lo mismo que legitimidad, pero uno de los requisitos para la existencia de la legitimidad es la legalidad y para la existencia de un verdadero Estado de Derecho se necesitan de ambas medidas.

Por otra parte, la procuraduría debe producirse en la vía de la transparencia y la rendición de cuentas así como el apego a su independencia, con la finalidad de ejercer los resultados de una constitución democrática, así prevalecerá su legitimidad y su democraticidad, creando vínculos de credibilidad para la institución y alternativas desde la sociedad civil y organismos públicos.

Una institución capaz de tomar sus propias decisiones siempre por el interés ciudadano y del bienestar social, sin tener que dar carpetazos a las distintas problemáticas y hacer efectivos los resultados dados, mediante cambios en el marco normativo.

Si una de las funciones de la Procuraduría es perseguir los delitos, y estos son vistos como un derecho humano, estos deben de prevalecer sobre la impunidad o la realización de actos antisociales.

Dicha institución debe de efectuar una procuración de carácter administrativo con la obligación de hacer funcionar los derechos ciudadanos. Ejercer una dependencia de protección ciudadana que procure justicia y no que lucre con ella, con capacidad y experiencia ética que enfrente el compromiso que exige la sociedad, así como sancionar a aquellos que traicionen la confianza de la misma. Hoy en día, es claro las graves deficiencias que tiene el aparato institucional en materia de procuración.

La credibilidad del sistema de justicia queda al alcance de correr riesgos por llevar a cabo débiles prácticas en el desempeño de sus funciones, sumándole el rezago institucional, mostrando una debilidad para enfrentar las problemáticas en la materia, ya que existe una investigación criminal y un sistema penitenciario débil además de un control en las instituciones que realizan esta labor.

Por otra parte la dependencia cuenta con un Servicio Civil de Carrera para la formación de agentes del Ministerio Público, personal de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales, (Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal); lo cual convendría que no solo se capacitará a dichos funcionarios, sino también a los servidores públicos administrativos, logrando así, la inexistencia de trabajos de simulación y responsabilizarse más de las labores eficientes para con la ciudadanía, ya que muchas de las violaciones se ejercen debido a la ignorancia de sus propias capacidades y responsabilidades.

Hoy en día, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece una relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal apegado al espíritu de la ley, buscando una interpretación de la misma más humana y técnica a la vez y una plena realización del valor de la justicia, sin duda la seguridad y la justicia son en principio responsabilidad del Estado, pero que debe ser alcanzado en los hábitos de la sociedad como partícipes de su propia colaboración y responsabilidad como ciudadanos de la Ciudad de México. La cuestión no es hacer o reinventar más estrategias sino fortalecer las ya existentes en la institución (Castro, 1997: 36). Realizar el ejercicio como cuerpo colegiado, vinculando la coordinación y la estrategia para llevar a cabo dicha labor, un acercamiento a las necesidades ciudadanas y a la capacidad institucional.

Favoreciendo la existencia de fiscalías verdaderamente autónomas que estén al servicio de la sociedad, así como conciliar la tecnología con la procuración mobiliaria, ya que en muchos aspectos se carece de deficientes herramientas para llevar a cabo las labores diarias y reorientar actividades señaladas en cada uno de los magisterios.

Esto se podría modificar con el apoyo presupuestario que tanto necesita la dependencia, quizás en la actualidad sea la seguridad pública la que importe para las autoridades capitalinas, pero también es de importancia que se lleven a cabo tramitaciones jurídicas de una manera eficiente y con resultados, además de una rendición de cuentas y de libertad de decisión en las mismas.

Un país libre debe de contar con la existencia de la justicia y la consolidación de un Estado democrático de Derecho, sin un sistema justo y prudente no puede existir un país libre y democrático; y la Ciudad de México es parte de ello, por lo cual debe de contar con un fortalecimiento en la institución y en su procuración. Promoviendo una democracia que defienda los derechos humanos, garantizando la seguridad y una efectiva tramitación en las denuncias ciudadanas, con investigaciones eficientes acorde a las necesidades que la sociedad exige, estableciendo una igualdad de derechos, y conformando el bienestar y el tejido social.

Queda claro, que la importancia de la procuración de justicia y los derechos humanos han sido de interés nacional como internacional, un ejemplo de ello se reconoce a través del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos, realizada en Diciembre de 1996, el cual, en su artículo noveno se establece que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe de manera puntual la seguridad personal, por lo que, si alguna persona fuere ilegalmente detenida tiene el derecho de obtener reparación hacia el daño realizado (Valadés, 2000: 67).

Por otra parte, la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales tiene como objetivo dirigir las acciones de México en materia de procuración de justicia en el ámbito internacional, lo cual, ejecuta los impulsos en materia de cooperación internacional en la materia estableciendo lo siguiente:

- 1) Impulsar la cooperación internacional recíproca en casos de extradiciones, asistencia jurídica, ejecución de sentencias penales, devolución de bienes, entre otras;

- 2) Determinar la posición y coordinar la representación de la institución en foros y reuniones internacionales;
- 3) Atender y dar seguimiento a las consultas presentadas por instancias nacionales e internacionales;
- 4) Fomentar con países y organismos internacionales el intercambio de experiencias e información;
- 5) Establecer mecanismos y procedimientos que permitan responder a los compromisos derivados de tratados, convenios y acuerdos internacionales;
- 6) Promover en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras autoridades competentes, la celebración de tratados, convenios y acuerdos de carácter internacional, que apoyen la actuación ministerial, policial y pericial (Procuraduría General de la República, 2014).

Cabe señalar que hasta la fecha México cuenta con más de 130 instrumentos internacionales vigentes en materia de procuración de justicia, celebrados con cerca de cuarenta países.

Mientras que para las fiscalías de justicia de las entidades federativas incluida la del Distrito Federal, se encuentra el convenio presentado en el Diario Oficial de la Federación en materia de procuración prescribiendo lo siguiente: “con el objeto de modernizar y optimizar los mecanismos de colaboración en materia de procuración se debe adecuar a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, para lograr que el combate a la delincuencia sea más eficaz y eficiente” (Diario Oficial de la Federación, 2013).

Instrumentos que en materia internacional dicha procuración se establece como la optimización de adecuar las labores en la materia prevaleciendo la seguridad y la dignidad humana, combatir la delincuencia y el establecimiento de los derechos humanos.

Por consiguiente, la PGJDF ha logrado el convenio con la Organización de Estados Americanos en el marco de las celebraciones del 75 aniversario del Instituto de Formación Profesional, teniendo por objeto la creación de mecanismos de cooperación que permitan mejorar la eficiencia en el desempeño del mandato constitucional de la Procuraduría, entre ellos a través de la formación, capacitación y actualización de los miembros del Ministerio Público, fortaleciendo así su labor; y la organización conjunta de actividades como la investigación, el intercambio de experiencias y mejores prácticas así como la construcción de espacios que faciliten el dialogo fluido entre actores y redes del sector para fortalecer el desempeño que brinda (Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2013).

Sin duda, dicha procuración se ha infiltrado en las tres órdenes jurisdiccionales, ha sido tema de relevancia e interés nacional como internacional, generando la existencia de convenios y tratados pero que en la actualidad la debilidad institucional está por encima de las demandas ciudadanas.

De igual manera ha sido una problemática de índole nacional y en este caso de importancia para las necesidades de la sociedad capitalina, por lo que debe efectuarse un cambio estructural en su desempeño y contribuir con el logro de mejores resultados en el desempeño de la propia institución. Es así que la PGJDF debe garantizar ser una institución técnica y no política que coadyuve con el bienestar y la credibilidad, ampliando mayores estrategias que conlleven a la confiabilidad y la reestructuración del tejido social.

3.2. Autonomía constitucional: recomendaciones para una mejor procuración de justicia en el Distrito Federal

Autonomía no significa una creación ajena al conocimiento, cuestionamiento o impugnaciones de los ciudadanos, la autonomía implica que el poder Ejecutivo no esté por encima del órgano que procura justicia.

La autonomía es una alternativa para la mejora de la procuración en la Ciudad de México, con el fin de garantizar la estabilidad y la seguridad de los ciudadanos; en apartados anteriores se estableció que la autonomía constitucional es una opción para contribuir con el buen funcionamiento de la institución, una eficiente procuración implica el respeto a los derechos humanos, así como la colaboración de un gobierno postburocrático conocido como gobernanza, que facilite el desempeño en la materia.

Una eficiente función en el marco doctrinal que no sobrepase y contribuya con la violación a los derechos humanos. Una libre toma de decisiones así como la evaluación de las averiguaciones y la integración de sus colaboradores mediante el mérito y no del oportunismo político. Una adecuada implementación de la justicia tanto para ofendidos como para víctimas sin distinción de carácter religiosa, económica o social.

Hablar de la procuración de justicia y su autonomía considera analizar ciertas recomendaciones que coadyuven con el bienestar de la sociedad capitalina, en los últimos momentos la inexistencia de la misma ha generado desconformidades en la ciudadanía, no obstante en comentarios anteriores se ha considerado de vital importancia para la existencia de una mejora en el desempeño, otorgar un servicio de calidad y lograr un nuevo modelo político en materia de procuración, en el cual, exista un cambio en el ámbito normativo y social, ejercer soluciones a las interrogantes de la sociedad que con el transcurso se cuestiona el débil desempeño de la institución. Llegar a considerar una verdadera estrategia que logre resultados para fortalecer la cooperación por parte de la ciudadanía del Distrito Federal.

Algunas de las recomendaciones como líneas de investigación son las siguientes:

Cambio en el marco normativo

En materia jurídica, debe ser indispensable adecuar la normatividad a fin de evitar simulaciones y una toma de decisiones libre de corruptelas y de cuestiones políticas tanto económicas y de otros sectores, además de una eficiente formulación de tramitaciones que conlleven a la efectividad y la transparencia de las labores de la institución.

Dicho cambio debe efectuarse en el aumento a las sanciones en las penalidades de los delitos más graves, pero también a aquellos funcionarios que violen las normatividades que el mismo reglamento de la institución establece, sin sobrepasar lo que prescribe la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ejemplo sería necesario que dicho cambio normativo sea entendible y aplicable para con los ciudadanos, ya que el abstencionismo por parte de la sociedad implica la falta de interés y de toma de decisión para realizar una denuncia, sin duda, las fallas que en la actualidad presenta la dependencia tiene que ver con la compleja y burocrática tramitación jurídica, además de que dicha normatividad carece de la capacidad para ser aplicada en la vida cotidiana, la redacción de las leyes no son entendibles para cualquier ciudadano sino para aquellos que se dedican a su estudio, si se pretende un cambio para asegurar el bienestar social se necesita de una legislación adecuada para sus ciudadanos y generar el interés para su realización, la seguridad y la justicia se requieren, pero no a costa de toda dignidad humana; si no existe un entendimiento claro de las leyes difícilmente se puede hacer un buen uso de ellas.

Se debe lograr el interés y no el desinterés social, motivando al respeto y aplicación de las mismas, ya que en la actualidad los ciudadanos hacen referencia a ejercer la ley cuando los demás lo ejerzan, sino se hace un cambio desde la conducta humana difícilmente se logrará un acatamiento de ellas.

Por consiguiente, dentro de la administración pública del Distrito Federal se considera a la procuraduría un órgano centralizado dependiente del Jefe de gobierno, sin duda este es un ejemplo de cambio para que la procuraduría deje de depender del jefe de gobierno y se considere un órgano autónomo, con independencia funcional y técnica.

Haciendo valer las exigencias de la sociedad capitalina y fortalecer las funciones de la institución, además de no dejar a especulaciones las investigaciones ni de hacer simulación en la infiltración de declaración.

Dicha procuración necesita nuevas formas de gestión e intervención en la Ciudad de México, funcionarios públicos a la defensa de los intereses de grupos vulnerables, gestión pública con eficiencia y eficacia que genere mejores condiciones de vida para la sociedad.

Actualmente la administración pública en el Distrito Federal atiende a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad, y se integrará con base en un servicio público de carrera, profesionalización y eficacia, de conformidad con la ley que expida, para este efecto, la Asamblea Legislativa (Ley de Administración Pública del Distrito Federal: Artículo siete).

Sin duda, dicha administración debe generar estos principios en la vida diaria y para tal efecto la procuración de justicia debe ser reconocida como parte importante en la cotidianidad de la sociedad, logrando la confiabilidad para la salvaguarda y responsabilidad de los derechos humanos.

Promover el establecimiento de leyes que generen soluciones a las problemáticas en materia de justicia e investigación, un ejemplo de ello lo realiza la Ley de justicia alternativa efectuada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un procedimiento distinto a los jurisdiccionales para la solución de controversias entre particulares (Gaceta Oficial del distrito Federal, 2008). Sin embargo dichos procedimientos deben reforzarse y así obtener mejores resultados y menos violaciones a los derechos ciudadanos. Una reelaboración en el marco normativo conlleva a una mejora en la procuración a través de verdaderas negociaciones que caracterice la existencia de un gobierno democrático de derecho.

Reconociendo derechos para sus ciudadanos, que incentive el desarrollo y la calidad de vida en la Ciudad de México, donde la justicia sea idéntica para todos y este por encima de cuestiones financieras y políticas, ya que vivir en una sociedad pluralista implica la implementación de normatividades que respeten el eficiente seguimiento de las tramitaciones jurídicas, así como la protección de los derechos ciudadanos.

Es necesario tener en cuenta, que dentro de los cambios normativos deben prevalecer decisiones autónomas, que fortalezcan la institución de forma que no se acepten ordenamientos de cuestión política, económica y social, para un establecimiento de un marco normativo se considera una solidez institucional y legal.

Existencia de una cultura política

Impulsar una cultura política radica en la mejora para la vida de un país y en este caso el de la Ciudad de México, hay que tener en cuenta que una existencia de la cultura corresponde con el interés ciudadano por saber el desempeño del gobierno y de sus instituciones, con un respeto al cumplimiento de las leyes y la vinculación de los derechos humanos, sin duda, cultura no puede llevarse a cabo por decreto, sino desde las conductas humanas, lo cual debe ser impulsada a través de una conducta apegada y reconocida desde la familia y poder crear sociedades más participativas, que cuestionen, planeen así como en conocer sus derechos y libertades en sociedad además de involucrarse en lo que el gobierno hace o debe hacer.

Una verdadera cultura política radica en darle prioridad a las acciones del gobierno y sus instituciones con la finalidad de contribuir con el bienestar social; por consiguiente una cultura política corresponde también con saber el desempeño de procuradores y jueces imparciales autónomos que actúen conforme a las necesidades ciudadanas y con disciplina en sus labores. Así también es necesario que dicha cultura vaya de la mano con la responsabilidad en el buen uso de las leyes.

Sin duda, la normatividad constitucional y los reglamentos no pueden manejar las labores solas, más bien se necesita de concientizar a la sociedad en su conjunto para contribuir con el desempeño gubernamental e institucional, ya que no basta de la existencia de establecer más leyes y reglamentos, sino de la conformación de instituciones confiables ante la ciudadanía y de la participación de actores institucionales, poderes públicos comprometidos y de una sociedad que realmente tenga el interés por conocer sus leyes y su gobierno.

Respecto a la parte legal, en las últimas administraciones el marco normativo suele ser para la sociedad una debilidad por atender a lo que prescriben las leyes y sin la existencia de una cultura política difícilmente se puede fomentar un interés hacia el marco normativo.

Casualmente se debe promover la aceptación y el cumplimiento de las leyes pero también el interés por hacerlos valer en la vida cotidiana y saber el lugar que tiene la ciudadanía respecto al Sistema Político, la manera en que funcionan las instituciones, el aparato gubernamental y el papel de los individuos en su Sistema. Sin embargo si la propia sociedad no se involucra en conocer la acción del gobierno y aplicar el uso de la normatividad sería inútil reconocer que una cultura política pueda existir en una Ciudad que a estas alturas lo merece. El incumplimiento de las leyes es del todo un error pero no conocer el desempeño del aparato gubernamental conlleva a ver los mismos resultados, desempeños incorrectos y violación de derechos humanos, la ignorancia contribuye al empobrecimiento de la sociedad.

Cabe señalar que las problemáticas que actualmente vive el Distrito Federal no son problemas de gabinete sino de la propia realidad que día a día viven los ciudadanos, la existencia de un Estado democrático conlleva a la validez y el ejercicio de los derechos humanos. Establecer escenarios que permitan la resolución a las problemáticas en materia de procuración de justicia, ya que en últimas fechas la Procuraduría se ha visto inmersa en cuestiones que lastiman la credibilidad de la sociedad en sus respectivas funciones.

Una cultura política considera la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, pero su existencia debe iniciarse desde la familia, promover una relación social con el respeto entre las personas, una conducta apegada a la responsable legalidad, así como la debida aplicación de lo que norma la Constitución, los Tratados Internacionales y los propios reglamentos de la Procuraduría capitalina prevaleciendo la justicia y seguridad así como analizar el desempeño de gobierno.

Se debe dejar de lado el reformismo permanente ya que solo constituye a vicios constitucionales.

Se considera un avance la transparencia, pero en muchas instituciones persiste la opacidad, hay que esforzarse por hacer que la transparencia y la rendición de cuentas forme parte de la actividad gubernamental como los pilares e instrumentos de legitimidad en un Estado democrático de derecho, fomentar a la existencia de una Ciudad más justa y el aseguramiento de tener una vida digna en el Distrito Federal.

La reestructuración de un institucionalismo que mantenga el interés ciudadano así como la confiabilidad y la certeza de hacer valer sus funciones y la conciliación para el arreglo de sus necesidades. Una educación legal y política que permita el interés por conocer más el marco jurídico y político con la responsabilidad de construir ciudadanos activos en la política y en sus instituciones.

Acciones de la sociedad civil:

Muchas veces se habla de una sociedad civil como contrapeso a las acciones del gobierno, sin duda la ciudadanía debe de exigir el mejoramiento de la procuración de justicia y demandar por la existencia estructural de instituciones libres de corruptelas y comprometidas con su desempeño. Instituciones con visión autónoma que reglamenten y actúen de una manera independiente. Sin la injerencia de terceros ni de órganos del Estado.

Aplicar la participación de una Sociedad Civil que fomente las decisiones autónomas de una institución de procuración sólida en beneficio de los ciudadanos capitalinos. Mecanismos de control que incentiven propuestas desde la Sociedad Civil en su conjunto con el fin de reintegrar el interés hacia una aplicación de la justicia de manera igualitaria y equilibrada.

Consejos ciudadanos que permitan una observación en el desempeño de la procuración y su rendición de cuentas en las labores desempeñadas, un vínculo entre las organizaciones sociales y el gobierno. Tener en cuenta que la elaboración de iniciativas permite que los asuntos en la materia lleguen a la agenda gubernamental.

Hablando del tema de autonomía, se considera una relación con una sociedad participe en las decisiones por la mejora de la procuración en la Ciudad de México de manera independiente, tanto en la toma de decisiones y acciones individuales como colectivas. La exigencia de las autoridades por efectuar resultados y capacidades para desempeñar una mejor procuración.

La existencia de una verdadera Ley Federal de Acceso a la Información, así como el fortalecimiento de programas sociales que contribuyan con el fomento por una cultura política en el desempeño de la procuración y prevención al delito, así como una adecuada formulación de tramitaciones jurídicas.

Planeación y gestión social en la cual exista mayor demanda y necesidad a las problemáticas en la materia, la libre comunicación y relación interinstitucional con la sociedad capitalina, consenso social a través de la participación, pero además del trabajo coordinado con Organizaciones Civiles, Asociaciones, Informalidad y Organismos autónomos que incentiven la participación hacia el logro de una procuración igualitaria, justa y dialogada en cuanto a la eficiente tramitación de las denuncias ejercidas por la ciudadanía, la concientización de un nuevo modelo en procuración a través de la autonomía constitucional. Una sociedad interesada en los cambios de fondo y la participación de exigir resultados con la institución y gobierno.

CONCLUSIONES

Como se analizó anteriormente, la procuración de justicia en la Ciudad de México ha pasado por grandes problemáticas que han contribuido con una débil aceptación de la misma, casos que han quedado sin investigar por cuestiones del ámbito de la administración pública. Sin embargo los grandes esfuerzos para hacer de dicha dependencia una institución viable y eficaz se han intentado, pero en los últimos tiempos la institución se ha visto inmersa en cuestiones políticas que empeoran su desempeño y sus funciones.

Ahora bien, el futuro de la institución no necesariamente seguirá inmersa en cuestiones políticas, económicas y sociales si se logra una mejor dirección en su desempeño y la manera de operar en cada uno de los magisterios, empleando la responsabilidad, el buen manejo de las averiguaciones previas, capacidad para dichas labores, la sensibilidad en la relación sociedad y gobierno así como el debido ejercicio en cada una de las labores dentro y fuera de la propia institución.

Así pues, a lo largo de dicho análisis he considerado que la autonomía constitucional es una respuesta para salir de las anomalías que hasta hoy se siguen viendo en la institución, además de considerarse de gran utilidad para la sociedad capitalina. Con un eficiente avance de orden político que reintegre la contribución y participación de la Sociedad Civil como defensa de una procuración de justicia autónoma y de respeto a los derechos humanos. A lo largo de mi investigación hice mención de la labor de dicha autonomía en otras instituciones a nivel nacional, en América Latina e incluso Europa, lo cual, por experiencias internacionales es una alternativa para fortalecer mecanismos de control ante la opacidad de otros órganos del Estado y en este caso órganos de procuración que incentiven la confianza en su desempeño y se preocupe por las necesidades ciudadanas.

Es necesario entender, que dicha autonomía considera cambios (no sólo) en el marco jurídico sino también institucional, además de considerar la participación de la sociedad de forma individual y colectiva con toma de decisión en la resolución de problemas en materia de procuración de justicia, iniciativas que fomenten el interés del gobierno en dicha materia.

Sin duda, los cambios para la procuración contribuyen con la existencia de un Estado de derecho y la implementación de instrumentos de legitimidad como la transparencia y la rendición de cuentas que accionen un trabajo colegiado, garantizando resultados hacia la ciudadanía capitalina. Es evidente, que el manejo y labor de la institución radica en el compromiso social, creando la credibilidad y confiabilidad de cara ante la ciudadanía y el gobierno. Hoy en día, se necesita de una procuración que colabore con la sensibilidad de los ciudadanos al presentar una denuncia y realizar la investigación necesaria que conlleve al dialogo y a la igualdad en la impartición de justicia.

De manera puntual, es necesario abordar líneas de investigación que faciliten una mejora en la labor institucional como cambios en el marco normativo e institucional con la finalidad de hacer efectivo y realizable sus funciones así como sus capacidades. Fomentar una cultura política que permita de una forma objetiva analizar el desempeño del gobierno y sus instituciones en relación con la sociedad misma. Además de fortalecer la participación de la sociedad civil como miembro partícipe de los intereses de la colectividad por una plena y sólida autonomía en la procuración de justicia que dé resultados a las demandas ciudadanas y permitir la creación de iniciativas en beneficio del bien común.

Analizando de manera profunda lo que se ha expuesto a lo largo de mi investigación, considero que el futuro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dependerá de llevar a cabo estrategias y líneas de investigación que permitan la cooperación entre la ciudadanía, el aparato institucional y gubernamental con la finalidad de fortalecer una de las instituciones que cada vez se encuentra subordinada ante decisiones políticas que limitan su desempeño y la respuesta ante la sociedad capitalina, además de lograr la sensibilidad de las autoridades por el buen trato de víctimas y victimarios, una sana tramitación de averiguaciones previas y el cumplimiento de las mismas de manera equitativa y justa. La existencia de un control del poder sobre la institución que empeore su desempeño y acredite ser una procuraduría dedicada al interés ciudadano y no una institución al mando de terceras personas que limiten su labor para una mejora en la procuración de justicia. Es necesario, que la ciudadanía colabore con llevar a cabo sus demandas y la exigencia de una eficiente labor de las mismas, en la cual acredite que dicha institución sea considerada confiable y transparente en su desempeño y resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. (2009). *Autonomía constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

----- (2007). *Órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Barón de Montesquieu. (1977). *Del Espíritu de las Leyes*. México. Porrúa.

Burdeau, George. (1981). *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. Madrid: Editorial Nacional.

Caballero, Ochoa, José Luis. (2001). *Los órganos constitucionales autónomos; más allá de la división de poderes*. México. Anuario del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 30.

Carbonell, Miguel (2004). *Retos y perspectivas de la procuración de justicia*. México: UNAM.

Carbonell, Miguel. (2000). *Los órganos autónomos constitucionales*. México. UNAM.

Cárdenas, Jaime. (1996). *Una constitución para la democracia*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carpizo, Jorge. (2006). *El Ministerio Público*. México. UNAM.

----- (1994). *Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de justicia*. México. IIJ-UNAM.

Castillo, B Germán. (2008). *Los mitos y realidades de la autonomía del Ministerio Público*. México. IIJ-UNAM.

Castro, Juventino. (1997). *La procuración de justicia: un imperativo constitucional*. México. 2ª ed. Porrúa.

----- (1993). *La procuración de justicia federal*. México. Porrúa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2002). Título III. Capítulo III. *Del poder ejecutivo*. México. Ediciones fiscales ISEF.

Crespo, José Antonio. (2009). *Reflexiones en torno a los órganos autónomos*. IIJ-UNAM.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México D.F.

Diario Oficial de la federación. (23 de Noviembre de 2013). *Convenio de colaboración entre la Procuraduría General de la República, la de justicia militar y las procuradurías federativas*.

Diccionario de la Real Academia Española. Última consulta 03 de Marzo de 2016. <http://www.realacademiaespañola/Consulta>.

Douglas, North. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. FCE.

Ferrajoli, Luigi. (2010). *Democracia y Garantismo*. Trotta. Madrid España.

Fraga, Gabino. (1999). *Derecho Administrativo*. Porrúa, México.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (31 de Diciembre de 2013). *Decreto del presupuesto de egresos del Distrito Federal para el 2014*.

----- . (08 de Enero de 2008). *Ley de justicia alternativa del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal*.

Goodin, Robert. (1996). *Teoría del diseño institucional*. Cambridge. University Press.

González Schmal, Raúl. (2007). *Programa de derecho constitucional*. México: Ed. Limusa.

Guzmán, T Federico. (2012) *Por la autonomía del IFAI y por los órganos locales de transparencia*. INFOEM.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. (2004). *Autonomía constitucional de los 34 procuradores de justicia del país*. México D.F.

Historia de la Procuraduría General de Justicia del D.F, México.

Informe del jefe de gobierno del Distrito Federal 2013-2014.

Instituto de formación profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2008). *Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación*. México. p. 35.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. (2004). *Semblanzas históricas de las Procuradurías del país*. México. D.F.

----- (2011). *Análisis de la Reforma de 2008*. México. p. 53.

López Ugalde, Antonio. (2003). *Procuración de justicia y Derechos Humanos en el Distrito Federal*. México. CNDHDF.

Magaloni, Ana Laura. (2009). *El Ministerio Público desde adentro, rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. México. CIDE.

March y Olsen. (1997). *El redescubrimiento de las Instituciones*. México. FCE.

Nava, Negrete, Alfonso. (1992). *Autonomía Administrativa*. IJUNAM.

O' Donnell, Guillermo. (1976). *Estado, democratización y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortú.

Ojeda, Pedro. (2000). *Los retos de la procuración de justicia*. México. FCE.

Olvera (2010). *Transparencia y rendición de cuentas en México*. Revista Mexicana de Sociología.

Peschard, Jacqueline. (2001). *La cultura política democrática*. México. D.F. Instituto Federal Electoral.

Powel y Dimaggio. (1999). *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México. FCE.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. (2010). *Estudios jurídicos en memoria del Dr. Ignacio Medina Lima*. México: UNAM.

Reinoso, Víctor. (2009). *Ideas de Democracia*. México. COLMEX.

Sártori, Giovanni. (2000). *Ingeniería constitucional*. México. FCE.

Secretaría General del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. *Política pública de seguridad y procuración de justicia*. México. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Secretaría General de la OEA. (Abril 2013). *Acuerdo de cooperación con la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*.

Senties Laborde, Julio. (2009). *La importancia de autonomía constitucional de los órganos garantes de la información pública*. Querétaro México, Comisión Estatal de Información Gubernamental.

Sepúlveda, Luis. (2002). *La autonomía en el Derecho en el marco de la globalización*. Revista 212.

Valadés, Diego. (2009). *Autonomía, fiscalización y control del poder*. IJUNAM.

Valencia, Joaquín. (2006). *Ética y valores organizacionales*. México COLMEX.

Zepeda, Lecuona. (2012). *Seguridad y Justicia penal en los estados, 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. México. ITESO. Centro de Análisis de políticas públicas A.C.

Leyes, Reglamentos y Programas

Ley General de la República. (2015).

Ley Orgánica de Administración Pública del Distrito Federal.

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

Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

Hemerografía

La jornada

29 de Septiembre, 2014

Proceso,

21 de Julio 2015

Reforma

10 de Marzo, 2012

Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 2007

Nexos

24 de Octubre, 2013

11 de Agosto, 2015

23 de Febrero, 2016

Consultas Webs

www.nuevaley.gob.mx/Consulta 12 de Agosto de 2015

www.jurídicas.unam.mx/Consulta 30 de Enero de 2014

www.pgjdf.gob.mx/Consulta 03 de Enero de 2016