

LA REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

Antonio GARCÍA TORRES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Artículo 16. En materia de delincuencia organizada*. III. *Artículo 18. Cumplimiento de sentencias*. IV. *Artículo 19. Auto de formal prisión por formal procesamiento*. V. *Artículo 20, apartado A. De los derechos de los procesados*. VI. *Artículo 20, apartado B. Derechos de las víctimas*. VII. *Artículo 21. Autonomía del Ministerio Público Federal*. VIII. *Artículo 29. Opinión en suspensión de garantías de la Procuraduría General de la República y del abogado general*. IX. *Artículo 102. Reestructuración orgánica de la Procuraduría General de la República*. X. *Artículo 76. Reforma adicional para el nombramiento del procurador*. XI. *Artículo 78*. XII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma de justicia penal que presentó el Ejecutivo Federal, mediante iniciativa recibida en el Senado de la República el 31 de marzo de este año, es muy amplia ya que propone la reforma a veintidós artículos constitucionales, la creación de seis nuevas leyes y reformas a ocho leyes secundarias.

Se puede decir que básicamente la reforma tiene cinco vertientes:

1. Sistema acusatorio.

Principios penales reconocidos internacionalmente:

- a) Relevancia de la acusación.
- b) Imparcialidad del juez.
- c) Presunción de inocencia.
- d) Esclarecimiento judicial de los hechos.

* Senado de la República.

Principios rectores del proceso penal:

- a) Oralidad.
- b) Inmediación.
- c) Publicidad.
- d) Contradicción.
- e) Concentración.
- f) Economía procesal.
- g) Respeto irrestricto a los derechos humanos.

2. Criterios de oportunidad.

Conciliación (en averiguación previa y en proceso),
Suspensión condicional del proceso.

3. Reestructuración orgánica de las instituciones.

- a) Seguridad pública.
- b) Procuración de justicia.

4. Creación de tribunales especializados.

- a) Especializados adolescentes.
- b) Jueces de vigilancia de la ejecución de penas.
- c) Jueces de distrito; especializados en materia de delincuencia organizada.

5. Profesionalización de la defensa penal a través de la certificación.

Las oficinas de la Organización de Naciones Unidas han hecho diversos diagnósticos sobre el estado que guarda la justicia penal en México.

- a) Ausencia de modelo acusatorio.
- b) La existencia del sistema tutelar de sanción a los menores infractores.
- c) Ineficiencia e ineficacia del sistema de ejecución de sanciones.
- d) Falta de profesionalismo de los defensores penales.
- e) Ausencia de plena autonomía del Ministerio Público Federal.

La Suprema Corte de Justicia en México no comparte esa opinión del Ejecutivo; lo tomo como una inexacta percepción que se manifiesta en esas observaciones.

Consideramos que por el tiempo con el que contamos para esta plática, debemos empezar por el principio, es decir, creemos importante que primero se deben hacer las reformas constitucionales, y una vez que cumplan éstas con todo el procedimiento del constituyente permanente, entonces analizar, discutir y reformar las leyes ordinarias.

Por lo anterior, nos referimos a las reformas torales de la Constitución que se proponen y lo que consideramos viable o no.

II. ARTÍCULO 16. EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Por lo que hace a la adición de un nuevo párrafo noveno, el presidente de la República indica:

...es oportuno advertir que si bien es cierto que la presente iniciativa pretende abonar el terreno para la implementación de un sistema preponderantemente acusatorio, no podemos soslayar que existen ciertos delitos cuya complejidad implica extremar los mecanismos de combate a su incidencia, es decir, la delincuencia organizada, la cual día con día cuenta con más y mejores recursos, de tal suerte que se ha convertido en un problema de seguridad nacional, toda vez que debilita y corrompe a las instituciones y, por el tipo de delitos cometidos, causa estragos de gran envergadura, como los que son consecuencia del narcotráfico que día a día, dañan más y más la salud pública, pero sobre todo de nuestras niñas, niños y adolescentes.

Es responsabilidad de las autoridades el generar mecanismos capaces de cerrar el paso a la delincuencia organizada, ya que de otra forma, al favorecer el galantismo, se podría colapsar el sistema de procuración e impartición de justicia en la atención de este género de ilícitos penales, debido a la volatilidad y estrategias de defensa de las organizaciones delictivas. En estos casos, el Estado debe hacer valer la supremacía de la seguridad nacional.

Por ello, resulta necesario a nivel de la Ley Fundamental la previsión de este tipo de delincuencia, pero sólo con la finalidad de evitar interpretaciones equívocas sobre el suficiente sustento de la ley secundaria y ésta se encargue de prever los casos en que se consideren de esta naturaleza los delitos, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución. Cabe precisar, que se busca reservar el instrumento jurídico contra la delincuencia organizada para el fuero federal, como hasta ahora ha venido sucediendo, en razón de mantener en su mínima expresión el sistema penal y procesal especial que le aplica.

En aras de plasmar la posibilidad de que en tratándose de delincuencia organizada, la ley secundaria regule los aspectos antes referidos.

El flagelo de la delincuencia organizada daña y ofende a la sociedad entera. Empero, corresponde a los legisladores velar por que su combate no implique abolición ni excepción del Estado de derecho.

La adición del párrafo noveno propuesta va contra ese valor fundamental, ya que daría lugar a que en las leyes secundarias del orden federal se establecieran modalidades y términos de investigación y persecución, al margen o en abierta contradicción con las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución para protección de todos.

Estas situaciones de excepción vulnerarían el principio de presunción de inocencia, pues sustraerían del ámbito garantista a individuos que todavía no han sido declarados culpables por un juez, quienes verían reducido o anulado el campo de protección constitucional en la materia, eventualmente para no ser hallados responsables.

Resulta imprescindible invitar a la reflexión serena sobre el hecho de que la exasperación ante los graves problemas de inseguridad no debe traducirse en la renuncia al Estado de derecho. Es deber imperioso para toda autoridad sujetar su actuación a los valores de legalidad constitucionalmente dados. Conceder atribuciones extraordinarias a un poder, por encima de los límites constitucionalmente previstos, no es en modo alguno la solución y sí, en cambio, fuente de riesgo a la seguridad y libertad de todos. Un Legislativo responsable no debe claudicar en este grave y delicado aspecto.

Es de la mayor importancia enfatizar que el establecimiento de un sistema paralelo para delincuencia organizada, distinto del garantizado en la Constitución de la República, entrañaría una flagrante violación, tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ambos invocados por el Ejecutivo Federal en su iniciativa, ya que dichos ordenamientos internacionales establecen garantías mínimas para todo procesado y a favor de la libertad, intimidad, etcétera, y, sobre todo, la prohibición de discriminar a cualquier individuo del goce de tales prerrogativas. Situaciones éstas sobre las que el gobierno mexicano no hizo reserva alguna, por lo que la creación de un sistema distinto para la delincuencia organizada resultaría en la clara violación de las normas multilaterales.

III. ARTICULO 18. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

El Ejecutivo propone una reforma a este artículo para:

En materia de ejecución de sanciones, el artículo 18, tercer párrafo, de la Constitución Federal establece que los Gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos del Ejecutivo Federal; sin embargo, en la práctica los sentenciados de fuero federal mayoritariamente son los que cumplen sus sanciones en centros de readaptación social del ámbito local; por ello, la presente Iniciativa pretende dar sustento constitucional a esta realidad recurrente.

Lo expresado por el Ejecutivo es atendible, a fin de dar sustento a una práctica extendida y garantía plena al sentenciado que se ubica en esa situación.

Pero debe preverse que esta disposición no permita situar a reos que habiendo sido internados en penales de alta seguridad por el delito cometido puedan ser trasladados a centros penitenciarios de seguridad menor.

En materia de menores

En otro orden de ideas, es necesario reconocer que una Reforma al Sistema de Justicia Penal Federal que se jacte de ser estructural, no puede dejar de lado el sensible incremento de la participación de los adolescentes en la comisión de conductas delictivas, en mucho, derivado de la ineficacia de un sistema tutelar que considera a todos los menores infractores, como inimputables, y por ello, les ofrece un tratamiento clínico, como si fueran enfermos, situación irreal y ofensiva para sus derechos humanos, violando sus garantías individuales, específicamente las de carácter procesal.

Es de explorado derecho que las teorías que consideran que los menores de edad no son capaces de conocer y comprender los alcances de la conducta delictiva han quedado superadas, toda vez que, por lo menos los adolescentes mayores de doce años de edad y menores de dieciocho, son plenamente capaces de conocer y querer las consecuencias del ilícito penal que realizan, consistente en establecer la judicialización del sistema de justicia penal para adolescentes, aplicable a las personas que estén acusadas de haber cometido un delito después de cumplir los doce y antes de cumplir los dieciocho años de edad; en que se garanticen todos los derechos fundamentales que la Constitución otorga para los individuos, y operado por autoridades especializadas en adolescentes.

Inicialmente, es oportuno aclarar que la iniciativa de un grupo de senadores de la República no ha sido aprobada todavía, sino que ha quedado en primera lectura. No obstante, como el Ejecutivo reconoce, su proyecto coincide ampliamente con el dictaminado en abril pasado por las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, donde a fin de cumplir con la Convención sobre los Derechos del Niño, de conformidad con lo prescrito por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para que se respeten y garanticen de forma efectiva, los derechos fundamentales de todas las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional, especialmente su derecho al debido proceso legal, se preparó un proyecto de modificaciones al artículo 18 constitucional, en el que se contemplan los lineamientos y principios básicos de un sistema de justicia especializado para adolescentes, acorde a lo estipulado por la Convención sobre los Derechos del Niño, por la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y por otros instrumentos internacionales en la materia, que inspiran el modelo de la protección integral de los derechos de la infancia en el que se sustenta, tales como las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores de 1985 (Reglas de Beijing); las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil de 1991 (Directrices de RIAD) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad.

IV. ARTÍCULO 19. AUTO DE FORMAL PRISIÓN POR FORMAL PROCESAMIENTO

Sobre la reforma al primer párrafo, la iniciativa explica: "...la modificación del artículo 19, párrafo primero, con la finalidad de sustituir la figura del auto de formal prisión por la de auto de formal procesamiento, atendiendo a que aquélla no es acorde con el derecho del imputado de ser considerado inocente hasta que se dicte una sentencia condenatoria que determine su responsabilidad penal".

En la exposición de motivos, el Ejecutivo habla de sustituir "auto de formal prisión" por "auto de formal procesamiento". Sin embargo, en el texto de la iniciativa emplea "auto de sujeción a proceso". En cualquiera de los dos casos, se considera que la modificación no entraña un cambio trascendente, como es obligado cuando de variar la Constitución se trata. Tam-

co es convincente la razón sostenida por el Ejecutivo en cuanto a que el uso del término “formal prisión” vulnere el principio de presunción de inocencia, ya que se limita a describir una situación factual del procesado.

Similarmente, el cambio de “internado” por “detenido”, así como el de “llamar la atención del juez” por “dar a conocer por los conductos legales”, carecen de trascendencia, aunado a que la iniciativa del Ejecutivo omite explicación alguna, por lo que deben ser rechazados.

V. ARTÍCULO 20, APARTADO A. DE LOS DERECHOS DE LOS PROCESADOS

Con relación al proemio, el Ejecutivo Federal explica:

...es importante reformar integralmente el artículo 20 constitucional, donde el imputado, la víctima o el ofendido disfrutarán de los derechos que ahí se enuncian, término que consideramos más adecuado que el de «garantías» que se menciona en el proemio de tal precepto, en virtud de que todos conocemos que los derechos emanan de la propia naturaleza humana, que son inmanente a ella y, en esas circunstancias, la persona los disfruta como tal, máxime dentro de un proceso penal.

La asunción por el Ejecutivo de una posición iusnaturalista no justifica realizar un cambio en el texto constitucional. Obviando una innecesaria discusión ideológica, cabe decir que el cambio propuesto no implica una modificación de sentido, pero sí deja de lado que el empleo del vocablo “garantías” resulta de la denominación del capítulo de la Constitución en que se inserta, apoyada por el desarrollo jurisprudencial en la materia. Por esta razón se estima improcedente la modificación.

1. *Libertad cautional*

Respecto de la fracción I, el presidente de la República expone:

...la piedra angular de todo proceso penal acusatorio es el reconocimiento y respeto de uno de los derechos humanos de mayor trascendencia, el derecho a la presunción de inocencia... ya que toda persona imputada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se prueba legalmente

su culpabilidad en un juicio seguido con todas las garantías y formalidades previstas por la ley... En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone a esa Soberanía, reformar la fracción I del artículo 20, Apartado A), de la Constitución Federal, a efecto de contemplar expresamente la presunción de inocencia, en aras de precisar la obligación de todas las autoridades de respetar el derecho humano en comento.

Es indudable que el Estado mexicano en el decurso de su desarrollo sociopolítico ha llegado a asumir plenamente el principio de presunción de inocencia, honrando así los instrumentos internacionales suscritos, en los que este principio es reconocido. En tal tesitura, el hecho de que no haya una mención expresa a nivel constitucional no debe inducir a confusión, en el sentido de que tal principio no sea observado o de que se aplique el contrario.

Esto no es así, en modo alguno, a grado tal que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversas tesis de jurisprudencia, reconociendo que el principio de presunción de inocencia es parte de nuestro orden jurídico y debe aplicarse escrupulosamente, al estar establecido implícitamente en nuestra Constitución. Por esta razón, se estima que es innecesaria la inclusión propuesta por el Ejecutivo Federal, toda vez que el fin de buscar el respeto de ese derecho humano, o garantía constitucional, es ya una realidad operante en México.

En la misma fracción, sobre las modificaciones a la prisión preventiva el Ejecutivo Federal refiere:

...es oportuno advertir que la implementación del sistema acusatorio no sólo conlleva el desarrollo de los principios que lo sustentan, sino la prevención de las consecuencias que ella trae aparejada, ya que la aplicación de este sistema implica desformalizar la investigación ministerial y la reducción de requisitos para someter a la consideración judicial el asunto, en equilibrio con el principio de que sólo aquello que es ofrecido y desahogado en juicio tiene valor probatorio.

Lo anterior da lugar a que el número de asuntos para consignar aumente; situación que sería compensada con la nueva lógica de la verdadera presunción de inocencia, al reducir los casos en que los imputados estén sujetos a prisión preventiva, pues sostener lo contrario generaría la saturación de internos en los centros de readaptación social, al no justificarse generalizar que una persona se encuentre privada de su libertad en espera de la audiencia principal, sin la realización previa de actos procesales más

allá de la preparación de las pruebas, porque ello, se insiste, va en detrimento del principio de presunción de inocencia.

No obstante, el desarrollo de la prisión preventiva en la iniciativa presenta objeciones relevantes.

Así, en el primer enunciado elimina la referencia a que se gozará inmediatamente que sea solicitada, sustituyéndose por la expresión “de conformidad con la ley”, lo que se traduce en una reducción efectiva de la garantía al presente. En el mismo sentido, el inciso a) establece como excepción a la libertad los casos en que se trate de delitos graves, pero admite que esto podrá variar por disposición del juez, lo que entraña una delicadísima mutación del régimen actual, que no permite excepción para los delitos graves.

El otorgamiento de esta facultad discrecional a un juez conlleva a la inseguridad jurídica y vulnera el interés y defensa sociales, al dar un marco injustificadamente permisivo y débil hacia el tratamiento de los probables delitos graves.

Por lo que hace al inciso b), se constriñe el beneficio a la garantía del daño. No obstante, en la práctica es común que la reparación del daño no pueda ser determinada con prontitud, debido a la necesidad de acreditar su existencia y cuantificar su monto, esto último incluso mediante el desahogo de probanzas.

Finalmente, el inciso c) se refiere a un aspecto procedimental que no es necesario aclarar en el texto constitucional, pues es jurídicamente lógico que existan causales de revocación pertinentes, cuya aplicación no puede ser atacada como vulneración de garantías. No debe dejar de mencionarse que en la iniciativa del Ejecutivo se suprime la facultad del Ministerio Público de oponerse al otorgamiento de la libertad provisional en los casos de delitos no graves.

Bajo lo antes expuesto, se concluye que la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal para la fracción I, no representa una garantía mayor para los gobernados, por lo que debe ser rechazada.

2. Defensor profesional

Concerniente a la fracción II, el Ejecutivo aduce que:

...el proceso acusatorio requiere de un alto grado de profesionalización de los intervinientes, situación que necesariamente impacta en el derecho a

una adecuada defensa, garantía reconocida por la Norma Fundamental, de tal suerte que es menester elevar a rango de garantía constitucional el derecho a un defensor profesional certificado, ya que a pesar de que se ejerza la profesión de licenciado en derecho, esto no garantiza que los litigantes tengan la capacidad técnica y ética en el desempeño de sus tareas de defensa, en el marco de la protección de uno de los valores fundamentales del hombre, como es la libertad.

En efecto, debe reconocerse la necesidad de que el inculcado cuente con una asesoría profesional. Ello puede llevar a admitir la exigencia de que se trate de persona con título profesional correspondiente a estudios de licenciatura en derecho, denominación más precisa y correcta que la de “abogado”. No obstante, se objeta la certificación del profesional, pues podría entrañar una limitante severa al ejercicio profesional y, ante la eventual disparidad de disposiciones locales, también un obstáculo para la defensa de los particulares. Igualmente, se advierte el riesgo de que los criterios de certificación puedan dar lugar a abusos, prácticas discriminatorias o juicios subjetivos.

Carece, asimismo, de trascendencia la sustitución de “defensor de oficio” por “defensor público”, pues de ninguna manera cabría la posibilidad de confusión entre aquél y el defensor privado. De la misma manera, la acotación al carácter gratuito de los servicios es innecesaria en el texto constitucional, pues la accesibilidad económica de la defensa al acusado deriva lógica y naturalmente de su carácter de garantía constitucional.

En la modificación a la fracción IV, el Ejecutivo Federal razona:

...se propone reformar el artículo 20, apartado A, fracción IV, constitucional, a efecto de establecer que la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Juez o ante éste sin la asistencia de un defensor carecerá de todo valor probatorio, con lo cual se suprime el carácter de confesión a la declaración autoinculpatoria que pudiese realizarse por el individuo ante el Ministerio Público o cualquier otra autoridad.

Se difiere de la opinión anterior, pues obstaculizaría la labor del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos, a grado tal que afectaría gravemente la naturaleza de su función de representación social, dejando espacio al crecimiento de conductas ilícitas.

El texto actual da suficientes garantías al inculcado, pues determina que “la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Pú-

blico o del Juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio”. Así pues, la presencia del defensor en el momento de la confesión impide la posibilidad de abuso. Asimismo, debe tenerse presente que el valor de la confesión rendida ante el Ministerio Público no es contraria al debido proceso legal, pues no tiene un valor definitivo, ya que corresponderá siempre al juez apreciar y asignar el peso que corresponda en la sentencia.

3. Principios rectores del proceso

Sobre la presencia directa del juez, establecida al inicio de la fracción V, el Ejecutivo expone:

Una de las ventajas de los juicios orales radica en la inmediación; esto es, el juzgador y los sujetos procesales se encuentren presentes para contraponer sus pretensiones sobre la litis que anima el proceso, lo que implica que el Juez está en posibilidad de analizar no solamente los dichos de los intervinientes en un juicio, sino además su desenvolvimiento psicológico en el mismo, lo que ayuda a conocer de manera más cercana la verdad histórica y no la formal, fin último de un proceso penal.

No corresponde a la realidad de la actuación judicial en México la crítica implícita a la ausencia del juez a lo largo del proceso. Por el contrario, el principio de inmediación es celosamente observado por los juzgadores, salvaguardando así la legalidad de los actos. La inmediación está sustentada ya en el texto constitucional, a través de distintas fracciones del artículo 20, de su apartado A, y en distintas leyes secundarias.

La iniciativa del Ejecutivo falla en apreciar correctamente el cumplimiento de este deber por parte de los juzgadores. Por otro lado, la exigencia de una irrestricta conducción directa de todos los actos dentro de un procedimiento acarrea necesidades materiales de personal, equipo y recursos financieros, cuya obligada y ponderada evaluación está totalmente ausente en la iniciativa.

Particularmente, sobre la oralidad, expresa el Ejecutivo Federal:

El principio de oralidad consiste en el predominio de la palabra hablada, y se traduce en aportar elementos en el juicio de forma directa y oral, que son el fundamento de la sentencia, pero sin excluir los escritos dentro de

los procesos, en virtud de que aquéllos tienen como función dar soporte material a las evidencias y en algunos casos, el anuncio de lo ofrecido en el juicio oral, al tiempo de documentar el proceso.

Es igualmente equívoco considerar que la oralidad es ajena al proceso penal en México. Todo lo contrario, es uno de sus rasgos centrales, definido ya en el artículo 20, apartado A, por ejemplo, en las audiencias —término que implica la oralidad y la escucha— previstas en las fracciones III y VI, así como en los actos de declaración, en la fracción II; careo, en la fracción IV, e información de derechos, en la fracción IX.

De esta manera, se arriba a la conclusión de que la oralidad es una característica del proceso penal en México, que no requiere confirmación en el texto constitucional, pues opera claramente a partir de los fundamentos dados en su texto vigente.

Sobre la reforma en la fracción VIII, el Ejecutivo explica respecto del proceso público: “El proceso penal acusatorio permite sancionar los delitos en una forma práctica y equilibrada, de cara a la sociedad, ya que la publicidad de las audiencias, da lugar a que las decisiones de los jueces sean transparentes”.

Como se desprende del texto constitucional actual, en la fracción VI, el inculpado tiene la garantía de ser juzgado en “audiencia pública”. No se percibe una diferencia sustancial con relación a la propuesta del Ejecutivo, por lo que en aras de evitar cambios insustanciales en el texto constitucional, se rechaza la sustitución del concepto actual.

En cuanto a la salvedad introducida para que algunos casos no se juzguen en audiencias públicas, el Ejecutivo se abstiene de presentar justificación alguna en la exposición de motivos. Sin embargo, como en los análisis relativos a delincuencia organizada y a limitantes al careo, se reitera la negativa a instaurar vía legislación secundaria, un ámbito paralelo de impartición de justicia en el que los procesados no gocen de las garantías constitucionales.

Las características de la impartición de justicia están definidas en el artículo 17 constitucional, segundo párrafo, que reza: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Consecuentemente, la Constitución otorga ya garantías para una actuación judicial eficiente, de forma tal que no hay sustento para introducir parámetros adicionales en la Constitución, sin una clara constatación de sus consecuencias positivas para la impartición de justicia, como en el caso que nos ocupa. Atentos a lo anterior, se rechaza la propuesta del Ejecutivo Federal.

4. Términos del juicio

El presidente de la República no aporta elementos sobre el sentido de la reforma en la fracción IX, relativa a los plazos para desahogar los juicios, según se trate de delitos graves o no graves. Se considera que su contenido no es sustantivo como para ameritar una reforma constitucional. No hay evidencia de una problemática actual referida al texto vigente y, por otra parte, la iniciativa amplía el plazo menor de los dos considerados, respecto del presente, por lo que entraña una reducción de eficiencia jurisdiccional en detrimento del gobernado. De esta forma, se concluye en su improcedencia.

VI. ARTÍCULO 20, APARTADO B. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

1. Derecho a asesor jurídico

Sobre las reformas al apartado B, el Ejecutivo Federal expone:

Por otra parte, se propone reformar las fracciones I, II, IV y V del Apartado B del artículo 20 constitucional con la finalidad de que la víctima goce también de los derechos indispensables para que se haga efectiva la justicia. Tal es el caso de recibir asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; que puede provenir del Ministerio Público, con la finalidad última de que se le garantice la reparación del daño.

Hay coincidencia en la exigencia de fortalecer las acciones públicas de apoyo a víctimas, demanda generalizada de la sociedad mexicana, que se solidariza con los sujetos pasivos del delito. Bajo esta premisa, se estima procedente llevar a cabo una modificación en la fracción I del apartado B, para que la víctima u ofendido cuenten con asistencia jurídica.

Sin embargo, es necesario realizar ajustes a la iniciativa del Ejecutivo Federal, a fin de que la asistencia proporcionada por el Estado no se entienda como una imposición, sino que operará solamente cuando la víctima u ofendido no puedan nombrar a una persona.

2. Derecho a no carearse

De la misma manera, se apoya el derecho general de las víctima u ofendidos menores de edad o incapaces, de no carearse con el inculpado, en concordancia con los pactos internacionales referidos por el Ejecutivo Federal en su iniciativa. Únicamente se prescinde del término “procesado”, por estimarse redundante del de “inculpado”, ya contenido en nuestra Constitución.

Y todavía más creemos que también debe protegerse a las víctimas de secuestro y violación, como lo demanda la ciudadanía, al prever que será un derecho de las víctimas de este delito el carearse con su victimario.

VII. ARTÍCULO 21. AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

En relación con la iniciativa del Ejecutivo Federal, se analiza en primer término lo concerniente a la autonomía del Ministerio Público. El presidente de la República expone:

...el Ejecutivo Federal a mi cargo, propone la reforma al artículo 21 de la Constitución, a efecto de prever la autonomía del Ministerio Público de la Federación, así como el de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra, el cual rige para los delitos y faltas contra la disciplina militar, tal y como lo señala el artículo 13 de esta Constitución, por lo cual, las propuestas de reforma sobre la Representación Social no incluyen al citado fuero... En el ámbito Federal, esta propuesta de reforma trae aparejada la modificación al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de refundar el Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación, la cual como organismo constitucional autónomo sustituiría a la actual Procuraduría General de la República. De esta forma, la Fiscalía General de la Federación será un órgano que por disposición constitucional contará

con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios... Así, se dota a dicho organismo de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos.

Se coincide con la argumentación vertida por el Ejecutivo Federal en cuanto a la importancia de que la función del Ministerio Público se lleve a cabo con total independencia de intereses políticos, o cualesquiera otros distintos de los de la procuración de justicia en estricto apego a derecho.

Sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones de técnica legislativa y orden constitucional, a efecto de que la autonomía buscada satisfaga la necesaria armonía con el orden jurídico mexicano.

En primer término, cabe apuntar que la autonomía constitucional se confiere a organismos, como han sido los casos del Instituto Federal Electoral y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En tal sentido, debe aclararse que el Ministerio Público no es un organismo, sino una función del Estado, por lo que no corresponde dotar de autonomía a esa función, sino al organismo a través del cual se lleva a cabo. En la especie, sería la Procuraduría General de la República, de la que dependen los funcionarios del Ministerio Público.

En segundo lugar, es deseable conservar para el texto constitucional una estructura apropiada, por lo que la ubicación pertinente para el conferimiento de autonomía es la parte orgánica de la Constitución, en cuyo artículo 102, apartado A, se define la organización del Ministerio Público, presidido por el procurador general de la República. De esta manera, en la parte dogmática se abordarán, exclusivamente, las garantías de los particulares frente al poder público, pero no la organización de éste.

Con lo antes expuesto, al tiempo de dejar sentada la coincidencia con el Ejecutivo Federal sobre el ejercicio de la función del Ministerio Público a través de un organismo constitucionalmente autónomo, se sustenta la necesidad legal de eliminar del artículo 21 disposiciones de tipo orgánico, para trasladarlas al artículo 102 constitucional, en cuyo análisis se harán las precisiones del caso.

1. Trabajo a favor de la comunidad

El Ejecutivo Federal presenta como adición de un nuevo párrafo tercero, lo que, en realidad, es una modificación de la parte final del primer párrafo. Sobre el sentido de esta reforma plantea:

Otra herramienta o mecanismo que se propone adicionar al artículo 21, párrafo primero, de la Ley Fundamental para coadyuvar al mejoramiento del sistema de seguridad pública, es la previsión de la prestación de un servicio o trabajo en favor de la comunidad, como una sanción más al imputado por la violación a los reglamentos gubernativos y de policía.

Se considera viable y positivo el establecimiento de servicio a favor de la comunidad, como una forma de sanción, alternativa al arresto y multa. En una apreciación socialmente sensitiva, se tendría una vía que, en lugar de enfocar la reacción ante el ilícito en términos estrictamente punitivos o de afectación pecuniaria al infractor, sanciones meramente retributivas que no reportan beneficio directo a víctimas o a la comunidad; introduciría un novedoso mecanismo en el sistema jurídico nacional, de tipo distributivo en pro del grupo social inmediatamente afectado.

Ahora bien, es primordial que el texto constitucional, al introducir una nueva figura, contenga las limitaciones atinentes para evitar distorsión de propósito en la legislación secundaria. Por ello, se propone que el servicio a favor de la comunidad se cuantifique en un número de horas determinado. De manera similar, la conmutación de multa por servicio comunitario deberá ser limitada a un número de horas proporcional a la sanción sustituida. Como aspecto formal, se estima que no es menester alterar la estructura del texto constitucional, por lo que la modificación se haría sobre el párrafo primero actual, y no en el tercer párrafo de la propuesta del Ejecutivo, al que fue trasladado el contenido de aquél.

2. Seguridad pública. Coordinación entre Federación y entidades federativas

Tocante a la reforma del párrafo final, el Ejecutivo Federal expresa:

En otro orden ideas, es oportuno referirnos a la necesidad de llevar a cabo tareas de coordinación eficaz y eficiente entre las autoridades encargadas de la seguridad pública, toda vez que uno de los grandes problemas que

enfrentan las autoridades en esta materia es la falta de profesionalización y uniformidad en el sistema de seguridad pública, situación que ha provocado la dispersión de criterios en la selección de los integrantes de los cuerpos policíacos... Lo anterior, se traduce en la falta de resultados homogéneos en los tres órdenes de gobierno, por las sensibles diferencias en las características y capacidades de los responsables de la seguridad pública, de una región a otra... Por lo antes expuesto, y a efecto de lograr un sistema de seguridad pública profesional y uniforme, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone reformar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, con la finalidad de señalar que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley general señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública profesional y uniforme en todo el país para cumplir con eficacia sus respectivas atribuciones en esta materia.

Hay concordancia con la propuesta del presidente de la República, pues responde a necesidades detectadas tiempo atrás, con motivo de la elaboración de la ley de la materia. Efectivamente, sólo con una labor de seguridad pública altamente profesional, coordinada eficientemente a través de los tres niveles de gobierno, en la que se adopten criterios y técnicas uniformes para la prevención y combate de ilícitos, se estará en aptitud de brindar seguridad completa a la nación mexicana.

3. Algunos términos

Por último, es necesario hacer mención de otras reformas contenidas en la iniciativa del Ejecutivo Federal, que son rechazadas. Por ejemplo, en el primer párrafo se propone sustituir “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público” por “La investigación de los delitos y la persecución legal de los imputados, incumbe al Ministerio Público”. No sólo se reduce a una cuestión formal, sin trascendencia suficiente para justificar la modificación constitucional, sino, además, induce a presumir la persecución “ilegal” de los delitos, siendo absurdo suponer que un texto constitucional admitiría una actuación que no sea legal por parte de las autoridades.

De igual forma, se rechaza la sustitución de “Ministerio Público” por “Fiscal del Ministerio Público”, en el párrafo sexto de la iniciativa, ya que carece de sentido relevante el cambio de denominación de “Ministerio Pú-

blico” a “Fiscal del Ministerio Público”, introducida a partir del cuarto párrafo del artículo en análisis. El Ejecutivo no aporta razón para esta mutación, que, por otra parte, es ajena a la tradición jurídica nacional de los últimos cien años.

Además, se reitera el desuso del término “fiscal” en México desde principios del siglo XX, y, a manera de corolario, se trae a colación que el origen del nombre “fiscal” atendió a designar a los funcionarios que velaban por los intereses de recaudación de la Corona española, durante la época colonial. Así, histórica y jurídicamente “fiscal” está asociado a “fisco” en nuestro país, por lo que resulta equívoco retomar un vocablo de significado ajeno a la materia que nos ocupa.

Habida cuenta de ello, y de que el cambio de nombre no aporta jamás por sí una mejora en la funcionalidad del órgano, se debe rechazar este aspecto meramente formal.

VIII. ARTÍCULO 29. OPINIÓN EN SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL ABOGADO GENERAL

Debido a la aceptación de la autonomía de la Procuraduría General de la República, se hace menester adecuar el artículo 29. Igualmente, por lo que hace a la creación de la figura de abogado general de la Federación, cuya labor de consejería legal hace obligada su participación en la hipótesis.

Únicamente se objeta la denominación de “Fiscal General de la Federación”, pues independientemente de que el Ejecutivo Federal no aporta razón alguna para ello, como ya lo señalamos, es claro que un cambio de nombre no reporta significación alguna.

IX. ARTÍCULO 102. REESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Los motivos expuestos por el presidente de la República para la reforma de este artículo son:

...esta propuesta de reforma trae aparejada la modificación al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de refundar el Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación, la cual como organismo constitucional autónomo-

mo sustituiría a la actual Procuraduría General de la República. De esta forma, la Fiscalía General de la Federación será un órgano que por disposición constitucional contará con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios... Así, se dota a dicho organismo de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos.

Hay acuerdo con lo expresado por el Ejecutivo Federal, pues la procuración de la justicia en un Estado democrático de derecho debe ser ajena a todo interés político o de grupo.

Como se explicó con motivo del análisis del artículo 29, el otorgamiento de autonomía debe ser al organismo, no a la función, por lo que la redacción del primer párrafo de la iniciativa es apropiada, basada en la redacción utilizada para definir el estatus jurídico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el apartado B del mismo precepto. Se hace salvedad en cuanto a la denominación del organismo autónomo. Por las razones expresadas en el análisis del artículo 29, se juzga incorrecta la denominación de “Fiscalía”, optándose por la de “Procuraduría General de la República”.

En lo que al segundo párrafo se refiere, el presidente de la República presenta, para el procurador, un mecanismo de designación por el propio titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado, y para los fiscales de circuito, con la variante de que serán propuestos por el procurador. Al respecto, se opina que la autonomía que se busca para este organismo se vería comprometida políticamente si el Ejecutivo Federal es la instancia designante, ya que los vínculos —y eventuales compromisos— resultantes del nombramiento pueden llegar a proyectarse negativamente a lo largo de la gestión.

Por ello, en aras de una autonomía plena desde el origen, se modifica la iniciativa para desligar del proceso al Ejecutivo Federal, adoptando, en cambio, un mecanismo igual al empleado para la designación del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, análogo, excepto por la Cámara electora, al utilizado para los consejeros del Instituto Fede-

ral Electoral, instituciones ambas cuya independencia de todo interés político se acredita en su diaria actuación y está más allá de cualquier duda.

De esta manera, el procurador general de la República sería elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Adicionalmente, en aras de claridad y operatividad, se establecen previsiones sobre el procedimiento de designación, disponiendo que la comisión correspondiente del Senado llevará acabo una auscultación y formará una terna para la designación del titular por el pleno de la Cámara.

En cuanto a las previsiones relativas a la duración del encargo, la posibilidad de reelección por una sola vez y el mecanismo de remoción, se ha advertido que corresponden a las disposiciones que para el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contiene el apartado B del mismo precepto, todas las cuales se encuentran procedentes para asegurar la autonomía de la Procuraduría General de la República. Solamente se ajusta la redacción, a fin de dar mayor precisión al texto constitucional, en lo tocante a la reelección, usando aquí la fórmula empleada en el apartado B para el presidente de la CNDH.

Con relación a este segundo párrafo, se difiere únicamente en la figura de fiscales de circuito, sobre los cuales la iniciativa no brinda explicación justificante, corresponde a la norma secundaria, en atención a que la organización operativa de la Procuraduría podría requerir una actualización de relativa frecuencia, situación ésta que sería más difícil de resolver si en el texto constitucional se prescribe una composición determinada.

La inclusión propuesta en el apartado C se hace necesaria, dado que a las funciones de consejería jurídica deben sumarse aquellas que la Procuraduría no debe seguir ejerciendo en virtud de su autonomía constitucional. En tal sentido, es menester adecuar diversos preceptos constitucionales para no crear un vacío legal por la sustitución de autoridades.

Así, en el nivel constitucional, como refiere la iniciativa, le corresponden al abogado general de la Federación, representar a ésta en los asuntos en que sea parte y en aquellos sobre diplomáticos y cónsules generales, que se indicaban en el apartado A, párrafo cuarto, del artículo 102. Igualmente, operaría la transferencia de las atribuciones relativas al artículo 105 constitucional, que correspondían a la Procuraduría General de la República, en materia de controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y

petición de conocimiento directo de apelaciones por la Suprema Corte, en asuntos de trascendencia para la Federación.

Como se explicó en el análisis de la reforma al apartado A de este artículo, estas funciones resultarían incompatibles con una procuraduría autónoma. Además, a través del texto constitucional deben hacerse cambios para sustituir la figura del procurador general de la República, por la del abogado general de la Federación.

Estas atribuciones deben recaer en una estructura administrativa dependiente del titular del Ejecutivo Federal, cuya designación y remoción libre correspondan al presidente de la República. Adicionalmente, deben señalarse los requisitos para ser titular de esta oficina.

X. ARTÍCULO 76. REFORMA ADICIONAL PARA EL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR

La iniciativa de reforma al artículo 76, fracción II, se considera improcedente, con base en que en el artículo 102, apartado A, el proceso de elección del procurador general de la República, propuesto en la iniciativa, se modificó para establecer que será a cargo del Senado.

En este sentido, la fracción deberá reformarse para suprimir la mención del procurador general de la República.

XI. ARTÍCULO 78

La iniciativa de reforma al artículo 78, fracción V, se considera improcedente, con base en que en el artículo 102, apartado A, el proceso de elección del procurador general de la República, propuesto en la iniciativa, se modificó, para establecer que será a cargo del Senado y, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

En este sentido, la fracción V deberá derogarse por carecer de sentido.

XII. CONCLUSIONES

Es mi deber informarle que en el Senado de la Republica, con objeto de realizar una adecuada valoración de esta amplia iniciativa del Ejecutivo Fe-

deral, se organizaron grupos de trabajo al interior de diversas comisiones para el análisis y reflexión sobre la viabilidad y el impacto de las reformas y adiciones propuestas al texto constitucional y a las leyes secundarias.

De igual manera, a través de las Comisiones de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos y del Distrito Federal, se convocó a reuniones públicas de análisis a las que fueron invitados destacados especialistas, académicos, connotados litigantes en materia penal, magistrados y jueces del Poder Judicial, tanto federal como del Distrito Federal. Los expertos en esta área brindaron su valiosa opinión sobre aspectos particulares de las reformas contenidas en la iniciativa, así como se contó también con la presencia activa de representantes de barras y colegios de abogados. Todas las opiniones se sopesaron y nos servirán de base y sustento en el dictamen.

En principio, debe decirse que se difiere de la conclusión presentada por el Ejecutivo Federal, en el sentido de que en nuestro país está ausente “un modelo acusatorio en el que imperen los principios de contradicción, oralidad, intermediación, concentración, publicidad y economía procesal”.

Por el contrario, un análisis serio y profundo del tema —como debe ser menester en temas de elevada trascendencia social— hace resaltar de inmediato que la Constitución de la República brinda una serie de garantías que configuran un proceso penal sustentado en los principios de intermediación, publicidad y oralidad, donde está presente el principio de contradicción. Se considera que para proceder a una reforma exitosa es requisito previo ineludible un conocimiento certero de la realidad a abordar.

También se rechaza la implicación relativa a la ausencia del juzgador en el procedimiento penal. El estudio riguroso sobre la impartición de justicia en este campo nos lleva a concluir que los jueces ejercen un control directo sobre todo el proceso, vigilando el escrupuloso respeto a las garantías constitucionales del indiciado y manteniendo un estrecho contacto con las partes actuantes. La errónea apreciación del Ejecutivo Federal desacredita la digna y esmerada actuación de los integrantes del Poder Judicial.

Un aspecto generador de inquietud es el relacionado con el combate a la delincuencia organizada. El titular del Ejecutivo Federal propone sustraer de las garantías constitucionales a quienes en fase de averiguación sean sospechosos de la posible comisión de esta clase de ilícitos, dejando que una ley secundaria defina “los términos y modalidades para su investigación y persecución”.

La reflexión cuidadosa de las implicaciones de tal tentativa nos hacen concluir que la justificada indignación social contra la delincuencia incontrolada no debe dar lugar a la supresión del Estado de derecho, porque es precisamente éste el arma superior que tenemos para encauzar la vida social a la ruta de tranquilidad que anhelamos. Asimismo, no debe escapar a la conciencia ciudadana que el estricto respeto a las garantías individuales es la fuente mayor de libertad y seguridad para el ciudadano común y corriente. Nuestra Constitución contempla la hipótesis en que las garantías deben ser suspendidas para enfrentar una emergencia. Nos dice al respecto, que tal suspensión debe ser “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto... pero deberá hacerlo (el presidente de la República) por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

La iniciativa del Ejecutivo Federal se traduce en la suspensión permanente de un conjunto de garantías para personas presuntamente responsables, que no han sido halladas culpables, para las que se hace nugatorio el Estado de derecho. Con ello, además, se violarían la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, acuerdos internacionales suscritos por nuestro país y de observancia obligatoria, los cuales mandaban una serie de garantías mínimas para las mujeres y hombres, derechos que serían anulados de dar curso a la propuesta del Ejecutivo Federal, lo que constituiría un flagrante y grave incumplimiento, no sólo por cuanto repudia a la razón y a la dignidad humana, sino porque el gobierno mexicano no hizo reserva alguna sobre tales garantías al adherirse a estas normas del orden internacional.

La autonomía propuesta para la Procuraduría General de la República se acepta, pero en nuestra visión, para ser auténtica debe forzosamente conllevar a una total independencia del Ejecutivo Federal. Por ello, no aceptamos que sea el presidente de la República quien designe al titular del organismo autónomo, sino que proponemos sea el Senado de la República, abrevando de la sabia experiencia que para las instituciones de México reportan mecanismos de designación, como el del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por lo que hace a la Honorable Cámara de Diputados como instancia electiva, el de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Un diferendo adicional ha surgido con motivo de la moción del presidente de la República para quitar el mando de la policía ministerial a los

encargados de la procuración de justicia, para entregarla a una dependencia del Ejecutivo. Nuestro rotundo rechazo resulta tanto del totalmente errado soporte jurídico-constitucional citado en la iniciativa como de lo inconsecuente del planteamiento, que se traduciría en ineficacia en la persecución del delito, así como en confusión y falta de controles definidos sobre un cuerpo de seguridad.

Este hecho nos obliga a indicar que el rediseño institucional debe estar soportado en un escrupuloso respeto del marco constitucional. El Senado ha sido celoso guardián de la legalidad de las reformas admisibles, y con esta base ha impulsado la nueva arquitectura institucional de la procuración de justicia a un nivel de verdadera independencia y eficacia en pro de su servicio a la sociedad.

El presidente de la República manifestó: “como una de las prioridades nacionales la modificación integral del sistema de justicia penal federal, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, y respondan a las demandas de seguridad pública, así como, de procuración e impartición de justicia”.

El elevado fin que todos compartimos no siempre se refleja en la iniciativa.

Con una óptica alterada, quizá por el distorsionado análisis que encuentra en México un sistema de justicia penal de rasgos inquisitorios, de excesivas atribuciones en las instancias de persecución de los delitos y de jueces semiausentes, en el artículo 21 constitucional, que establece las garantías de inculpadados, por un lado, y de víctimas u ofendidos, por el otro, el presidente de la República propone la adopción de veintidós nuevas garantías para los inculpadados, y, en dramático contraste, solamente dos nuevas garantías para las víctimas.

Ante este panorama, y sin prejuicio alguno, deben rechazarse la inmensa mayoría de las nuevas garantías en pro del inculpadado, atentos al hecho de que el marco constitucional actual brinda las suficientes. En contrapartida, han de mejorarse los derechos para las víctimas u ofendidos, sabedores de que es ésta la parte agraviada, el punto más débil en el esquema procesal.

Coincidimos con el planteamiento para la creación de un Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes que, como el presidente de la República reconoce, adopta el contenido de la iniciativa presentada y discutida en la Cámara de Senadores en el primer semestre del año, la cual, al contrario de lo señalado por el presidente de la República, no ha sido aprobada, sino que ha quedado en primera lectura.

El Sistema Integral de Justicia para Adolescentes tendrá un alcance nacional, al brindar un cuerpo de garantías uniforme y coherente a todos los menores de edad que hayan infringido la norma penal.

En otro orden de ideas, vale referir que algunos aspectos de esta ambiciosa reforma entrañarían, de ser aprobada, costos adicionales con motivo de mayores requerimientos de personal, espacios de trabajo y equipos de apoyo. La iniciativa del presidente de la República omite toda consideración sobre el particular. Esta falta de atención hacia las repercusiones económicas podría frustrar de inmediato los fines propuestos y generar mayor desconfianza de la sociedad hacia sus instituciones. Un Poder Legislativo responsable no puede dar, en su caso, aprobación a cambios legales en el nivel constitucional sin la plena certeza de que se contará con los recursos materiales indispensables.

Finalmente, se han rechazado modificaciones de tipo formal insustancial, insuficientemente argumentadas (en ocasiones no soportadas en absoluto) considerando que el texto de nuestra Constitución debe ser objeto de respeto también en los procesos tendentes a su modificación, habida cuenta que el cambio institucional nunca se logra sólo a partir de cambios de denominación, que la mayoría de las veces son simples eufemismos o formas de simular una transformación.