

CUESTIONES RELEVANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO. SU AUTONOMÍA

Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL*

SUMARIO: I. *La función persecutoria en el enjuiciamiento penal acusatorio mexicano.* II. *No ejercicio de la acción penal.* III. *Monopolio del ejercicio de la acción penal.* IV. *El Ministerio Público en la actualidad.* V. *Reformas constitucionales.* VI. *Autonomía del Ministerio Público.*

I. LA FUNCIÓN PERSECUTORIA EN EL ENJUICIAMIENTO PENAL ACUSATORIO MEXICANO

El maestro Fix-Zamudio ha escrito —magistralmente— todo, o casi todo, sobre el desarrollo histórico y los problemas fundamentales del Ministerio Público, y no sólo de México, sino, también de otros países. Sus aportaciones a este respecto son abundantes, profundas y eruditas.

Sin embargo, me atrevo a escribir estas páginas porque la situación actual del Ministerio Público es crítica, y los últimos proyectos de reforma en relación con esta institución son preocupantes. Después de centrar el tema y abordar algunos aspectos polémicos, haré referencia a diversas reformas, para finalmente analizar la propuesta de su autonomía.

El Ministerio Público —como lo señala el maestro Fix-Zamudio— es una institución “controvertida por la doctrina y por la jurisprudencia, pero con mayor razón en nuestro país, en el que ha sido objeto de enconados y apasionados debates, que todavía no pueden considerarse resuel-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

tos”.¹ Es una Institución que ha merecido la atención de procesalistas, constitucionalistas y de juristas en general.

El Ministerio Público que conocemos no es copia de la institución francesa, de la que, considero, tomó sólo el nombre y algunos rasgos característicos. El Ministerio Público mexicano surgió en la Constitución de 1917, después de una larga revolución, con expectativas específicas que están manifiestas en la exposición de motivos o mensaje de Carranza.

La nueva concepción del Ministerio Público tenía como objetivo poner fin al sistema procesal tan vicioso que existía en ese momento. Los jueces encarnaban muy bien la figura del inquisidor, pues lo mismo investigaban los delitos, buscaban las pruebas, las valoraban y sentenciaban. En el mensaje de Carranza se describe muy bien este panorama:

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligeras variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, [...] Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida, restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

También se dice que los jueces, ansiosos de renombre, desplegaban un verdadero sistema de opresión, “en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley”. Todos estos atropellos —dice el mensaje— afectan profundamente a la sociedad, de tal forma que ésta los recuerda horrorizada.

Ante esta situación se tenía plena confianza en que la organización del Ministerio Público, a la vez que evitaría:

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 33.

ese sistema procesal tan vicioso restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.²

La Constitución de 1917 consagró un sistema de justicia penal democrático, racional, consistente y benéfico para el pueblo. Un sistema procesal acusatorio, que es el único compatible con la democracia adoptada en el artículo 40 a propósito de la forma de gobierno: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”. Toda la normatividad que integra dicho sistema es respetuosa de la dignidad humana y en general de los derechos humanos. El sistema incluye tres subsistemas, que corresponden a los ámbitos sustantivo, adjetivo y ejecutivo del derecho penal.

En el subsistema adjetivo se postulan los principios rectores del enjuiciamiento penal mexicano y, de base, se distinguen con nitidez las tres distintas funciones que constituyen el sistema procesal acusatorio: la persecutoria, la de defensa y la jurisdiccional.

El Ministerio Público, que va incluido dentro de ese sistema integral de justicia penal, fue concebido como un organismo perteneciente al Poder Ejecutivo, tanto en el fuero común como en el fuero federal. El nombramiento del funcionario de más alto nivel de la institución, tanto federal como del Distrito Federal, corresponde al presidente de la República. En las entidades federativas este nombramiento corresponde hacerlo al gobernador del estado.

La función del Ministerio Público quedó consagrada de manera genérica en el artículo 21 constitucional y, para el fuero federal, esa función aparece especificada en el artículo 102.

La función genérica asignada al Ministerio Público fue la de perseguir el delito, lo que implicaba, obviamente, la investigación del mismo, pues, en términos jurídicos, no se puede perseguir el delito sin investigación. Sin embargo, en la reforma de 1996, se adicionó al artículo 21 constitucional el vocablo investigación, como si fuera algo novedoso y necesario.

² *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. IV, p. 284.

En el artículo 21 se dispuso que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel...”.

En el artículo 102 se consignó, en primer término, que los funcionarios que integrasen el Ministerio Público federal serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, con lo cual se precisaba su dependencia. La institución del Ministerio Público sería presidida por un procurador general, que debería tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Seguidamente se anotaron las atribuciones del Ministerio Público federal. Textualmente se dice que incumbe al Ministerio Público de la Federación:

- a) La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.
- b) Solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados.
- c) Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados.
- d) Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
- e) Pedir la aplicación de las penas, e
- f) Intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En el mismo precepto constitucional se anotan como atribuciones exclusivas del procurador general de la República: intervenir personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más estados de la unión; entre un estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

Finalmente, se prevé que el procurador general intervendrá, por sí o por medio de sus agentes:

- a) En todos los negocios en que la Federación fuese parte.
- b) En los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y
- c) En los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación.

Se consigna, también, como una función del procurador, la de ser consejero jurídico del gobierno.

Dentro del sistema integral de justicia penal, diseñado en la Constitución, el Ministerio Público tiene las siguientes atribuciones generales, que incumben tanto al ámbito federal como al del Distrito Federal:

- a) Recibir la denuncia o la querrela.
- b) Buscar las pruebas que acrediten el cuerpo del delito y la responsabilidad del inculpado, para ofrecerlas y desahogarlas ante el órgano jurisdiccional.
- c) Ejercitar la acción penal.
- d) Solicitar la reclasificación de los hechos.
- e) Solicitar al juez las órdenes de aprehensión.
- f) Decretar la captura de los inculcados, en casos urgentes.
- g) Cumplimentar las órdenes de aprehensión ordenadas por el juez y poner a los detenidos a disposición de aquél.
- h) Solicitar del juez las órdenes de comparecencia y de cateo.
- i) Interponer recursos, y desistir de ellos cuando esto proceda.
- j) Pedir al órgano jurisdiccional la aplicación de las penas y medidas de seguridad, y
- k) Intervenir en todos los actos del juicio penal.

Nótese que el texto original del artículo 21 constitucional no contempla, como atribución del Ministerio Público, el no ejercicio de la acción penal.

II. NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

El no ejercicio de la acción penal no es atribución del Ministerio Público que pueda derivarse del texto constitucional. En ninguna parte se le otorga la facultad de emitir resoluciones de no ejercicio de la acción penal. Por otro lado, si se relaciona el texto constitucional con el mensaje de Carranza para llevar a cabo una interpretación contextual, de ella tampoco puede concluirse que el Ministerio Público tenga a su cargo el “no ejercicio de la acción penal”.³

El no ejercicio de la acción penal es una decisión definitiva de fondo, que de ninguna manera corresponde al Ministerio Público como “autori-

³ Islas de González Mariscal, Olga, “El Ministerio Público en la Constitución”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 440.

dad”, pues no es una función administrativa sino jurisdiccional. En otros términos, el no ejercicio de la acción penal equivale a una sentencia absolutoria y, por ende, su emisión corresponde al órgano jurisdiccional. La actitud de omisión del Ministerio Público es una actitud autoritaria, ilegal y contraria a los intereses de justicia.

Sin embargo, es oportuno subrayar que al tener el Ministerio Público como función esencial la persecución de los delitos, habrá situaciones muy concretas en las que sí procede el no ejercicio de la acción penal; ejemplos: *a)* si el tipo penal no contempla el caso concreto, éste nunca podrá constituir delito. (un trabajador de la construcción cae de un andamio y sufre lesiones o pierde la vida), y *b)* cuando carece de sentido continuar una averiguación por muerte del sujeto activo o por perdón otorgado por el sujeto pasivo.

La preocupación sobre el no ejercicio de la acción penal no es nueva; desde hace muchos años ocupa la atención de los especialistas. Baste recordar el pensamiento de Machorro Narváez —destacado constituyente, que participó activamente en los debates sobre el artículo 21 constitucional— y de diversos procesalistas mexicanos como Matos Escobedo, Olea y Leyva y otros.

Machorro Narváez manifestó, enfáticamente, que el Ministerio Público, después de agotadas las averiguaciones, que constituyen verdaderas instrucciones,

consigna el caso a un juez, y aun esto a voluntad, al mero arbitrio del propio Ministerio Público, porque cuando le place opinar que no hay delito, autoritariamente lo declara sin intervención alguna de un juez, y el asunto ha concluido para siempre. Se ha querido fundar esta práctica inusitada... en la atribución que hace el artículo 21 de la Constitución al Ministerio Público de la facultad de perseguir los delitos. Pero el texto constitucional no autoriza esa interpretación.⁴

Más adelante puntualiza que “desde el punto de vista estrictamente constitucional, no aparece justificado que la facultad del Ministerio Público se ejerza sin control alguno, que se le sustraiga del amparo y que se

⁴ Machorro Narváez, *El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 12 y 26.

niegue personalidad a los interesados para reclamar contra el Ministerio Público”.⁵

Matos Escobedo, desde los años cincuenta, se inclinaba por la procedencia del juicio de amparo ante la inercia, la abstención del Ministerio Público de ejercitar la acción penal. Consideraba que el no ejercicio de la acción penal es una resolución que toma el Ministerio Público en su carácter de autoridad, no como parte. Cuando ejercita la acción penal lo hace como parte, sus pretensiones van a ser valoradas por el órgano jurisdiccional, el cual puede resolver contrariamente a las pretensiones del Ministerio Público. Proponía, por tanto, que el no ejercicio de la acción penal, como todo acto de autoridad, debe ser fundado y motivado, y si la decisión de omisión es ilegal debe ser motivo de revisión judicial mediante juicio constitucional.⁶

El maestro Fix-Zamudio estima que:

en un sistema mixto bien orientado el Ministerio Público es una verdadera parte, por lo mismo, no debe tener la facultad de decidir sobre el resultado del ejercicio de la acción penal, ya que corresponde o debe corresponder sólo al juzgador, la resolución sobre la responsabilidad del acusado, pues lo contrario equivale a que el propio Ministerio Público pueda disponer del contenido del proceso.⁷

García Ramírez, por su parte, anota que “no queda en manos del Ministerio Público, bajo criterio de oportunidad —que puede conducir a decisiones materialmente plausibles—, resolver si lleva adelante la acción o se abstiene de hacerlo. La legalidad le obliga a consignar.”⁸

⁵ *Idem.*

⁶ Matos Escobedo, “El juicio de amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público”, *Criminalia, Órgano Oficial de la Academia Mexicana de Ciencias Penales*, México, año XXIII, núm. 5, mayo de 1957, pp. 288-331.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *Anuario Jurídico V*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, p. 151. Asimismo, Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 39.

⁸ García Ramírez, “El Ministerio Público en la averiguación de los delitos”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1994, p. 419.

Sin embargo, el Poder Judicial federal tenía una opinión contraria y había emitido algunas tesis jurisprudenciales respecto de la no procedencia del amparo (aunque también sustentó tesis en sentido contrario).⁹

Después de esta polémica, prolongada por muchos años, la reforma constitucional de 1994 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de ese año) adicionó un párrafo al artículo 21, en el que se dispuso: “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.

Con esta disposición se termina la polémica sobre estos temas. Era ésta una disposición necesaria, en virtud de que el único control que existía, respecto de estas resoluciones, era un control interno ejercido por el procurador, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, mismo que no se consideraba suficiente a los ojos de la sociedad. Jorge Carpizo, a propósito de esta reforma, manifiesta su acuerdo. Señala que:

todo acto administrativo, como regla general, debe ser susceptible de revisión judicial para el control de su constitucionalidad y legalidad; esto es parte esencial en un Estado de derecho, mucho más cuando se trata de actos tan delicados como la determinación del no ejercicio de la acción penal en la cual se está excluyendo de toda responsabilidad penal a personas cuya conducta puede ser delictiva.¹⁰

III. MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

El monopolio del ejercicio de la acción penal es un tema polémico que se ha venido estudiando desde hace mucho tiempo. La doctrina a este respecto se manifiesta dividida. Por otra parte, el debate ha sido mezclado con la polémica sobre el no ejercicio de la acción penal, materia distinta.

Para clarificar el tema es necesario distinguir tres cuestiones diferentes, aunque estrechamente vinculadas:

⁹ Así lo constatan: García Ramírez, *ibidem*, pp. 433 y 434. Igualmente Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 1, p. 109.

¹⁰ Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXVII, núm. 82, enero-abril de 1995, p. 372.

- a) El ejercicio de la acción penal, que indiscutiblemente compete al Ministerio Público. La opinión es unánime en este sentido.
- b) El no ejercicio de la acción penal, que, como ya se anotó, no se desprende del texto constitucional como atribución del Ministerio Público, y
- c) El monopolio del ejercicio de la acción penal, que significa que sólo el Ministerio Público puede llevar al juez todo el cúmulo de pruebas obtenidas en una averiguación realizada con el auxilio de la policía (antes judicial), de los servicios periciales y tomando en cuenta lo aportado por la víctima. El particular no puede sustituir al Ministerio Público. No puede acudir directamente ante el juez, lo cual, por un lado, como lo afirma García Ramírez, propiciaría el riesgo de volver a la situación que se vivía antes de la Constitución de 1917 y, por otro, la representación social se acabaría.

Todo quedaría entre el particular y el juez, hasta que el inculpado fuese citado por el juez. Caben las siguientes preguntas: ¿la investigación quedaría en manos del particular?, o ¿el juez ordenaría al Ministerio Público que investigue?, ¿el juez se convertiría en la figura que existía antes de la Constitución de 1917 y que motivó la creación de la institución del Ministerio Público?

El texto constitucional conduce a la afirmación de que la persecución de los delitos, y con ella necesariamente el ejercicio de la acción penal, sólo incumbe al Ministerio Público. De ahí que se pueda aseverar que el Ministerio Público tiene entre sus atribuciones el “monopolio del ejercicio de la acción penal” y que dicho ejercicio no compete a los particulares.

García Ramírez anota que:

una característica de la función del Ministerio Público mexicano es, justamente, el monopolio en el ejercicio de la acción, que tiene partidarios y detractores: es, sin duda, el tema más discutido del procedimiento penal [...]. El monopolio en el ejercicio de la acción penal supuestamente asegurado por la frase constitucional: “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público” apareja ... indagar el delito y la responsabilidad [...] ejercitar ésta [la acción penal] ante los tribunales y sostenerla al través de la acusación.¹¹

¹¹ García Ramírez, *op. cit.*, nota 8, p. 419.

El ejercicio de la acción penal, como lo afirma la mayoría de los procesalistas, constituye el primer acto en que el Ministerio Público actúa como parte en el procedimiento penal. Con este acto se somete la averiguación a la determinación de la autoridad jurisdiccional, quien de ahí en adelante presidirá todos los actos del procedimiento y, finalmente, resolverá de fondo.

Debe quedar claro que una vez reunidos los requisitos previstos en el artículo 16 constitucional, el Ministerio Público debe consignar (ejercitar la acción penal). Si no cumple con esta función, genera con ello impunidad.

Para que el juez pueda desarrollar su función es necesario que el Ministerio Público previamente haya realizado el ejercicio de la acción penal; sin este ejercicio, el juez de ninguna manera puede avocarse al conocimiento de los hechos. En otras palabras, para que proceda la intervención del juzgador debe haber, insoslayablemente, la excitativa del Ministerio Público, que es el órgano de acusación, tanto en los delitos perseguibles por denuncia como en los perseguibles por querrela (la querrela debe presentarse ante el Ministerio Público).

El Ministerio Público es el titular único, el particular sólo puede, si la ley lo autoriza, a recurrir la decisión del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal.

González Bustamante indica que en México ha sido reconocido el “principio de “monopolización” de la acción penal por parte del Estado y que es, precisamente, el Ministerio Público el órgano del Estado encargado del ejercicio de la acción penal. “Desde la vigencia de la Constitución Política de 1917 se consagró el monopolio de la acción penal por el Estado en manos de un solo órgano: el Ministerio Público”. Sin embargo —aclara el autor—, esto no excluye el derecho de los afectados por el delito de que se practiquen todas las diligencias que, en su concepto, sean necesarias para demostrar la existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del “acusado”.¹²

El maestro Fix-Zamudio afirma que:

diversos juristas, y él también, entienden que el monopolio del ejercicio de la acción penal no se desprende en forma evidente de lo dispuesto en el artículo 21 constitucional [...] por lo que debe otorgársele al ofendido la facultad de intervenir, en primer lugar, con la facultad de interponer el juicio

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Principios de derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1975, pp. 48 y 51.

de amparo contra ciertas determinaciones del Ministerio Público en el mismo proceso penal.¹³

Zepeda Lecuona, por su parte, sostiene que el “monopolio de la acción penal” deriva de las primeras líneas del artículo 21 constitucional “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”. Manifiesta, asimismo, que el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público se compone de tres elementos: *a)* investigar los delitos hasta acreditar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad (exclusividad en la investigación); *b)* Examinar los datos reunidos y resolver en forma autónoma, sin injerencia de otras autoridades y bajo régimen de control interno, sobre el ejercicio de la acción (exclusividad en el ejercicio de la acción penal), y *c)* Sostener la acción penal hasta la emisión de la sentencia (exclusividad en la prosecución del proceso hasta su sentencia). Todo esto —dice el autor— destierra cualquier rasgo de venganza privada, a la vez que “brinda las condiciones necesarias para cumplir con una función de interés público, como es la representación de la sociedad y su expectativa de justicia”.¹⁴

Es oportuno subrayar que en el proyecto de reforma enviado por el presidente de la República a la Cámara de Senadores, el 9 de marzo de 2007, se propone un preocupante cambio radical del artículo 21 constitucional; en su texto, entre otros aspectos, a mi juicio desacertados, confiere derecho a los ofendidos para ejercer la acción penal directamente ante la autoridad judicial. Textualmente se dice:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.

“El ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales, corresponde al Ministerio Público. La ley señalará los casos ex-

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, pp. 108 y 109. En el mismo sentido Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 89-92.

¹⁴ Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C., 2004, pp. 433-435.

cepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

IV. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD

El camino de la institución del Ministerio Público ha ido cambiando poco a poco, tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, que le han otorgado exagerado poder. El actual Ministerio Público está desacreditado por su ineptitud, falta de profesionalismo, actitudes arbitrarias y despóticas y por una gran cantidad de vicios. Es un Ministerio Público que permite la tortura y practica el arraigo de manera anticonstitucional.

Por otra parte, es importante destacar que el legislador ordinario, en 90 años, tiempo transcurrido desde la vigencia de la Constitución de 1917 hasta nuestros días, no ha sido capaz de consagrar el procedimiento penal acusatorio en la legislación ordinaria. La causa radica, como lo dice con toda claridad la exposición de motivos de la Constitución, conocida como Mensaje de Carranza, en las funestas leyes procesales que heredamos de la Colonia; el legislador ordinario conservó el sistema inquisitivo y sólo cambió al inquisidor, le quitó la averiguación a los jueces y la transfirió al Ministerio Público. Esto ha producido la muy grave consecuencia de que los agentes del Ministerio Público, tanto federales como de las entidades federativas, hayan guiado sus actuaciones por ese sistema penal tan lleno de vicios, de arbitrariedades y de prácticas inquisitivas.

Machorro Narváez, reconocido constituyente, afirmó, en atención al extravío del Ministerio Público, que en ningún momento se pensó “atribuir al Ministerio Público esas facultades omnímodas [...] ni de dislocar el procedimiento penal con esa instrucción previa que se practica fuera de todas las normas teóricas, constitucionales y admitidas ni tampoco nada de facultar al Ministerio Público para que declare inapelable que no hay delito”.¹⁵

V. REFORMAS CONSTITUCIONALES

A partir de 1993 las reformas a la Constitución federal, relacionadas con el sistema de justicia penal, se volvieron muy frecuentes; esto debido

¹⁵ *Op. cit.*, nota 4, p. 15.

a la actitud reformista del legislador, que pretende resolver los problemas de inseguridad pública con reformas. La finalidad de estas reformas fue diversa: en algunos casos, los menos, para incorporar necesarias precisiones a concretos postulados constitucionales; en otros, para cambiar, innecesariamente, el lenguaje empleado por el constituyente, por el “técnico” sugerido por los procesalistas, y, en otros más, muy abundantes, para ampliar espacios al Ministerio Público y para reducir garantías individuales, con el objetivo de facilitar el tránsito del procedimiento penal para la delincuencia organizada. Tal procedimiento es, como ya lo hemos dicho en múltiples ocasiones, un derecho penal de rasgos autoritarios que paralelamente camina al lado del procedimiento tradicional, democrático y liberal, que corresponde a un Estado democrático de derecho.

1. *Reforma de 1993*

La reforma constitucional de 1993 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre del mismo año) recayó sobre los artículos 16, 19 y 20, y en términos generales puede decirse que fue bastante desafortunada porque introdujo inconsistencias al sistema de justicia penal en cuanto a la concesión de la orden de aprehensión (artículo 16) y los requisitos para dictar el auto de formal prisión (artículo 19), temas que no se desarrollarán porque, posteriormente, a través de la reforma de 1999, se despejaron.

Independientemente de lo anotado, se modificó el artículo 16 para precisar algunas facultades del Ministerio Público.

En casos urgentes, y limitadamente tratándose de delitos graves, se facultó al Ministerio Público para ordenar la detención del indiciado cuando exista riesgo fundado de que éste pueda sustraerse a la acción de la justicia, “siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia”.

Esta disposición permite enfrentar las posibilidades de fuga de quienes han cometido un delito. Antes de la reforma no se hacía referencia expresa a la posibilidad de fuga; sólo se hablaba de que no hubiera en el lugar ninguna autoridad judicial y se tratara de delitos perseguibles de oficio.

Diversos especialistas en la materia, entre ellos García Ramírez,¹⁶ opinan que dicha reforma era pertinente.

Por otra parte, por primera vez se distingue entre delitos graves y no graves. Lo más desacertado fue dejar a la ley secundaria el catálogo de dichos delitos, catálogo que ha ido creciendo poco a poco hasta ocupar varias hojas del Código Federal de Procedimientos Penales.

Se determina, también, que “ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada”. Empieza aquí la dualidad del derecho penal y procesal (surgimiento del derecho penal paralelo) para allanar el camino a la futura ley contra la delincuencia organizada.

La reforma al artículo 20 no se comenta porque no tiene relación directa con el Ministerio Público.

2. Reforma de 1994

En ese año se llevó a cabo una amplia reforma (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994) para modificar de fondo el Poder Judicial Federal y el funcionamiento del Ministerio Público Federal, específicamente la situación del procurador general de la República como titular de dicha institución.

La reforma abarcó un número considerable de artículos; de entre ellos los directamente vinculados con el Ministerio Público y con la Procuraduría General de la República son los artículos 21, 76-II, 79-V, 89-IX y XVI, 93, 102, 105-II c) y III, 107-XIII y 110.

La reforma al artículo 21 ya se comentó en el apartado del “No ejercicio de la acción penal”.

¹⁶ Había pareceres encontrados. En mi opinión era necesario facultar al Ministerio Público para detener al inculcado: “Se trataría, en todo caso, de una captura por breve tiempo, legalmente determinada, rodeada de garantías y sujeta, claro está, a confirmación por parte de la autoridad judicial. El Ministerio Público procedería sólo en supuestos que permitieran presumir, razonablemente, que la demora derivada de un procedimiento normal de consignación y obtención de la orden de captura haría probable la sustracción del indiciado a la acción de la justicia. Quedaría sujeto el Ministerio Público a la obligación perentoria de consignar al responsable dentro de las veinticuatro horas siguientes a la aprehensión”, García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989, p. 576.

Por lo que respecta al procurador general de la República, se dispusieron las siguientes modificaciones:

a) Aunque su designación sigue siendo facultad del presidente de la República, se estableció que su nombramiento fuera ratificado por el Senado (artículo 76-II) y, en sus recesos, por la Comisión Permanente, quienes incluso podrán rechazar tal nombramiento (artículo 89–XVI). Esta reforma significa un paso firme para paliar la dependencia que existe entre el procurador y el Ejecutivo federal, y que ha sido motivo de preocupación de la sociedad. Sin embargo, se conservó la facultad del Ejecutivo para removerlo libremente, situación contradictoria con la finalidad anterior.

b) Se consignaron, de manera explícita, los requisitos necesarios para su designación: “ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso” (artículo 102). Esta explicitación es positiva, pues antes de la reforma sólo se decía que debería tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Se prevé que el procurador general de la República intervenga personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución. En dicho artículo se faculta al procurador para ejercitar acciones de inconstitucionalidad “contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano”.

d) Después de setenta y siete años se le retira la función de consejero jurídico del gobierno, la cual quedará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley. Al respecto, señala, acertadamente, Jorge Carpizo que “en realidad, el procurador general de la República no perdió ninguna facultad porque desde hace varios sexenios no la ejercía, ya que la presidencia de la República ha contado con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, que ha sido la que realmente ha asumido esas funciones”.¹⁷

Por otra parte, esa función de consejero jurídico se advierte incompatible con otras funciones esenciales del procurador, y esto se viene señalando de mucho tiempo atrás. Don Luis Cabrera, desde 1932 lo planteó en el Congreso Jurídico Nacional de ese año, en el que propuso el esta-

¹⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 10, p. 375.

blecimiento de un abogado o procurador general independiente del Ministerio Público.¹⁸

e) En el artículo 107-XIII se postula que:

cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el pleno de la sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Se reforman, asimismo, los artículos 110 y 111, que integran el título cuarto referente a la responsabilidad de los servidores públicos. En el artículo 110, que determina quiénes podrán ser sujetos a juicio político, se incluye al procurador general de justicia del Distrito Federal.

3. Reforma de 1996

La reforma llevada a cabo en 1996 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de ese año) introdujo cambios en diversos artículos (16, 21, 22 y 73); los incorporados a los artículos 16, 22 y 73 se efectuaron con el propósito de preparar constitucionalmente la llegada de la Ley Contra la Delincuencia Organizada —tan controvertida desde antes de su nacimiento— y para facilitar la actividad del Ministerio Público. Por su trascendencia sólo haré referencia al artículo 16.

En el artículo 16 se reguló, de manera expresa, la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Se dice: “las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas”. No obstante, sin ningún recato se establecieron limitaciones en el mismo texto. Se postula:

Exclusivamente la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y moti-

¹⁸ Cabrera, Luis, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, PGR, 1982, pp. 55 y 60.

var las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración...

En la exposición de motivos se manifestó la conveniencia de:

sugerir reformas a la propia Constitución con el propósito de prever en ésta, con mayor claridad, ciertas bases que permitan la adopción de algunas estrategias procedimentales frente al crimen organizado, que de alguna manera se ha puesto en entredicho su constitucionalidad, porque se ha considerado que podrían implicar vulneración de ciertos derechos fundamentales.

Entre esas estrategias se encontraban las intervenciones a los medios de comunicación privada.

Esto significa que si un proyecto de ley es contrario a las garantías constitucionales, el legislador, en lugar de modificar el proyecto para eliminar las violaciones a las garantías, prefiere institucionalizar dicha violación para cancelar los obstáculos constitucionales y facilitar la operatividad de la futura ley.

4. Reformas posteriores

Después de 1996 sobrevinieron diversos decretos de reforma. En 1999, como ya se dijo, la reforma a los artículos 16 y 19 corrigieron las inconsistencias que se habían introducido en 1993, en cuanto a los requisitos para conceder una orden de aprehensión y para dictar el auto de formal prisión. Las demás reformas no tienen vinculación directa con el Ministerio Público, aunque algunas son de especial trascendencia, como: *a*) la que amplió las garantías de la víctima u ofendido por el delito (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de septiembre de 2000); *b*) la que tuvo como finalidad reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (publicada el 20 de junio de 2005), y *c*) la que canceló, plausiblemente y de manera definitiva, la pena de muerte (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2005).

VI. AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

Desde hace tiempo, se viene proponiendo, en medios académicos y políticos, la autonomía del Ministerio Público en relación con el Ejecuti-

vo Federal: esto con la idea la idea generalizada de que el procurador, al ser nombrado por el Ejecutivo, aunque sea con la ratificación del Senado, depende de aquél en virtud de que, de acuerdo con el artículo 102, puede ser removido por el propio presidente de la República.

En el debate sobre este tema, algunos juristas han manifestado que el Ministerio Público debería volver a depender del Poder Judicial; absurdo planteamiento porque el Poder Judicial funcionaría como juez y como parte. Esto recuerda, en alguna forma, las propuestas formuladas por Luis Cabrera, en 1932, a propósito del titular de la institución: éste —decía el jurista— debe ser nombrado por el Congreso de la Unión, tener la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ser inamovible y estar dentro del presupuesto del Poder Judicial.¹⁹

Más recientemente diversos juristas han aportado sus ideas sobre este tema. El punto de vista casi unánimemente aceptado considera que el Ministerio Público²⁰ no debe pertenecer a ninguno de los poderes, sino constituirse en un organismo constitucional autónomo.

El tema ha sido tan importante que ha formado parte de la reforma del Estado y de los programas de los candidatos a la Presidencia de la República de los años 2000 y 2006.

La propuesta más completa está contenida en la Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal (en la parte relativa a la reforma constitucional), enviada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República el 29 marzo de 2004, que es a la que nos vamos a referir.

Con la reforma constitucional, referida al Ministerio Público, no sólo se busca la autonomía de la institución, sino se pretende un cambio radical del Ministerio Público en su organización, funcionamiento y hasta en el nombre. Para ello, la citada reforma abarca un número considerable de artículos de la Constitución, que tienen como idea central hacer de la institución un organismo constitucional autónomo.

En la exposición de motivos se dice que la reforma tiene como objetivo dotar a la institución del Ministerio Público “de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico y no de carácter político, el cual

¹⁹ *Ibidem*, p. 60.

²⁰ Entre muchos otros, Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Porrúa, 1988, pp. 302-308. Cárdenas Gracia, Jaime, “La ubicación constitucional del Ministerio Público”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, 1997.

esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas”.

En el proyecto se plantea, fundamentalmente, una reforma a los artículos 21 y 102, apartado A.

En el artículo 21 se proponen los siguientes textos:

La investigación de los delitos y la persecución legal de los imputados incumbe al Ministerio Público con el auxilio de la policía.

Para efectos del párrafo anterior, con excepción del fuero de guerra, el Ministerio Público contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.²¹ La policía tendrá autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación que desarrollará bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial en los términos que señale la ley.

...

Las resoluciones del Fiscal del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

...

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, sustentada en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conforman.

En la exposición de motivos se dice, a propósito de los organismos constitucionales autónomos, que estos organismos

son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos o de

²¹ Como lo afirma García Ramírez, se trata sólo de una autonomía de gestión “orgánica” porque el Ministerio Público “siempre ha tenido autonomía «técnica», es decir, se ha visto subordinado a la ley en el ejercicio de sus funciones persecutorias, como es debido, y más aún, indispensable. Si en algunos casos —o en varios o muchos— el Ministerio Público, o los procuradores que lo han encabezado, no se subordinaron a la ley, sino a la conveniencia o a los <vientos de la política en turno>, esta subversión de su encomienda constitucional —y moral— debe quedar en la cuenta de quienes así procedieron, no del régimen jurídico que ha presidido a la institución gobernada por el principio de legalidad, ni empañar el ejercicio de quienes han servido con independencia y probidad” *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, UNAM, Porrúa, 2006, pp. 149 y 150.

otros grupos o factores reales de poder. Son organismos de equilibrio constitucional o político, y sus criterios de actuación, no pasan de los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Cabe señalar que organismos de esta naturaleza ya existen en nuestro país; ejemplos claros son la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la cual se le concedió autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 102, apartado B) y el Instituto Federal Electoral (artículo 41-III).

En el ámbito federal, se pretende “refundar el Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación”, la cual se prevé como organismo constitucional autónomo que sustituiría a la actual Procuraduría General de la República. Se precisa, asimismo, que la nueva institución federal preservará sus atribuciones fundamentales de investigación de los delitos y persecución de sus responsables, así como la de coadyuvar a la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, también conservará su característica de representación social de la Federación, esto último sin perjuicio de la existencia de un abogado general de la federación que tendrá una naturaleza jurídica diversa con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De acuerdo con lo antes anotado se prescribe: “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”. La Fiscalía General de la Federación, al ser concebida como órgano constitucional autónomo, ya no tendrá a su cargo las tareas de representación de la Federación en todos los negocios en que la propia federación es parte, tampoco en los asuntos en que inter vengan diplomáticos o cónsules generales. Tales atribuciones, de acuerdo con la reforma, se transfieren a la Oficina del Abogado General de la Federación, para lo cual se propone adicionar un nuevo apartado C, al artículo 102 constitucional.

La Fiscalía General de la Federación conservaría las facultades concedidas al procurador, previstas en las fracciones V, VIII, XIII y XV del artículo 107 constitucional.

Como se advierte, los cambios en el Ministerio Público, en general, y específicamente en la Procuraduría General de la República, son radicales.

Se postula en la iniciativa que el titular de la Fiscalía General de la Federación sea nombrado por el presidente de la República, con la ratificación del Senado. Su nombramiento duraría cinco años, pero podría ser ratificado por un período igual. Se plantea su inamovilidad y la posibilidad de remoción de acuerdo con lo dispuesto en el título cuarto de la Constitución.

Se propone la creación de fiscales de circuito, que tendrán a su cargo la investigación y la persecución de los delitos de manera desconcentrada. La designación de dichos fiscales resultará de la propuesta que haga el fiscal feneral al presidente de la República y (si la propuesta es aprobada) de la ratificación del Senado de la República. La duración de su encargo será de cuatro años, con la posibilidad de ratificación por otro tiempo igual.

Para la creación de la Oficina del Abogado General de la Federación se prevé en la iniciativa la reforma del artículo 105, fracción III, de la Constitución federal, para facultar al titular de esa Oficina a solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “se avoque al conocimiento de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

La creación de la Fiscalía General de la Federación implica reformar diversos artículos constitucionales que aluden a la Procuraduría General de la República o al titular de la misma; por ello, en la iniciativa se proponen las modificaciones pertinentes (artículos 89, 93, 105, fracción II, inciso c), 107, fracción XV, 110 y 111).

En virtud de todas las reformas previstas en el proyecto, y con la finalidad de establecer un nuevo modelo de Ministerio Público, con la naturaleza y características apuntadas, es necesario adicionar una fracción VIII al artículo 116, así como la reforma respectiva al apartado D del artículo 122, constitucionales, para estatuir, de manera uniforme a nivel local, la figura del Ministerio Público y de su titular, con las características propuestas para la Fiscalía General de la Federación, el Ministerio Público de la Federación y su titular. En esta forma se lograría la autonomía de las procuradurías locales en relación con el Poder Ejecutivo correspondiente, mismo que “en la actualidad tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los titulares del Ministerio Público, salvo algunos ca-

sos de excepción, situación que ensombrece la verdadera autonomía con que debe contar tal institución acusatoria, para ejercer su misión constitucional”.

En esta línea de ideas, se propone que los titulares del Ministerio Público de las entidades federativas y del Distrito Federal sean inamovibles por un período de cinco años, con posibilidad de ser ratificados por otros cinco años. Se prevé el supuesto de separarlos en términos del título cuarto de nuestra Constitución.

Ante la nueva situación del Ministerio Público (de organismo constitucional autónomo), los autores del proyecto estiman que la policía ministerial no puede depender de un organismo constitucional autónomo; por tanto, en el proyecto de reforma se contempla la autonomía técnica y operativa de la policía en el ejercicio de sus funciones de investigación, pero bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial.

Finalmente, para lograr un sistema de seguridad pública profesional y uniforme, se propone reformar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución federal para 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”.

Como puede verse, el proyecto es muy amplio, pero incorpora algunas cuestiones que han generado polémica. Con algunas de sus propuestas no se está de acuerdo y, por ello, haremos algunas consideraciones. Sin embargo, el punto central del proyecto, que es dotar al Ministerio Público de autonomía, es del todo loable y, de aprobarse, significaría un importante avance en la justicia.

El tema de la autonomía del Ministerio Público ha sido planteado y debatido en múltiples foros, en los cuales los especialistas han coincidido en qué es absolutamente necesaria y, por tanto, su propuesta es plausible.²²

Algunos juristas han planteado la necesidad de crear un consejo supervisor de las funciones del Ministerio Público, de la profesionalización y de la selección de sus agentes, consejo que debería estar integrado por

²² García Ramírez califica la propuesta de plausible, y anota que esta autonomía “constituiría un avance histórico para la procuración y administración de justicia en México” [...] requerida por muchas personas, entre las que me encuentro desde hace tiempo. *Idem.*

“académicos de mucho prestigio y de mucho conocimiento en la materia, como el doctor Fix-Zamudio”.²³

Por mi parte, apunto lo siguiente:

- a) Respecto de separar las funciones que se le asignan a la Fiscalía General de la Federación y las que se le confieren al abogado general de la Federación, debe tenerse presente que, desde la reforma constitucional de 1994, se suprimió de las atribuciones del procurador, previstas en el artículo 102, apartado A, la de ser consejero jurídico del gobierno, para dejarla a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley. Además, en la actualidad existe la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (decreto legislativo del 15 de mayo de 1996), en la cual se le confieren múltiples atribuciones.²⁴
- b) En relación con la destitución del fiscal general de la Federación (procurador general de la República), ésta debería someterse a la aprobación del Senado, en la misma forma que la designación, o, en su caso, a la de la Comisión Permanente. No puede hacerse libremente por el presidente de la República, porque de esta forma no se lograría la plena autonomía que se pretende.
- c) Por cuanto a otorgar a la policía “autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación”, y dejar a la autoridad ministerial la dirección funcional de aquélla, la propuesta es preocupante. De manera muy concreta vale preguntar: ¿cómo es posible que una policía con autonomía operativa, que, como se dice (porque se ha planteado en un proyecto de ley), pudiera pertenecer a una Secretaría de Estado (Secretaría del Interior), pueda estar al mismo tiempo bajo la dirección funcional del Ministerio Público? Por otra parte, ¿qué hará el Ministerio Público sin policía a sus órdenes para allegarse las pruebas que debe aportar al juez al ejercitar la acción penal y, sólidamente, continuar actuando durante el proceso?

²³ Barreda, Luis de la, “Opinión sobre la pregunta ¿Conviene tomar una fiscalía autónoma?”, *La reforma penal a debate. Primer Foro de Análisis y Discusión sobre las iniciativas de Reforma a la Justicia Penal*, México, Inacipe, 2004, p. 15.

²⁴ Así lo constata Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 186.

Esta determinación, sin lugar a dudas, debilita al Ministerio Público, por lo cual considero que la policía debe continuar bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

Además, debe recordarse que la policía (ministerial o de investigación) a la que se pretende otorgar autonomía operativa, es una policía que no está capacitada para investigar los delitos ni para capturar a los delincuentes: su método de investigación es el de obtener confesiones mediante la tortura. La sociedad no confía en ella; por el contrario, le teme.

- d) Por otra parte, considero que debe reflexionarse sobre la oportunidad de este cambio tan radical en estos momentos difíciles que se viven: la justicia penal está en crisis, la delincuencia crece todos los días y las autoridades y las instituciones de seguridad se encuentran rebasadas por la delincuencia organizada; además, la institución del Ministerio Público está llena de deficiencias y vicios que calan muy profundamente y que han motivado la total desconfianza de la sociedad. Hay mucho que corregir: falta de preparación del personal para el desarrollo de su trabajo, ineficiencia, corrupción, abuso de poder (todo esto ha generado y sigue generando la impunidad tan grave que se padece). La policía (ministerial) no sabe investigar y su método preferido es la tortura.

Ante este panorama, posiblemente no estamos en el momento de dar el paso final. La autonomía del Ministerio Público, a pesar de ser una medida necesaria para el buen camino de la justicia mexicana, no será la varita mágica que todo lo corrija y que a la sombra de ella todo funcione de manera adecuada y transparente.

Vale apuntar, desde ahora, que cuando se establezca la autonomía, será necesario crear controles efectivos externos, consistentemente dispuestos, para vigilar el buen funcionamiento de la institución y garantizar la transparencia y el desarrollo de sus funciones.

- e) Es importante anotar, para concluir el tema, aunque sea como noticia y sin hacer comentarios, que el 9 de marzo del presente año el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores un Proyecto de Decreto que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; en él se prescribe: “La Procuraduría ejercerá sus atribuciones con plena autonomía técnica y funcional, respondiendo exclusivamente a la satisfacción del interés

social y del bien común. Por tanto, guiará su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo”.

Este Decreto dejó atrás todo el marco constitucional en el que se planteaba la autonomía del Ministerio Público federal; también descarta la reforma constitucional para lograr la autonomía de las procuradurías a nivel local y del Distrito Federal.