

CAPÍTULO VI

LOS PERSONAJES DEL SISTEMA PENAL CONSTITUCIONAL

La Constitución reúne temas y personajes, parlamentos y desempeños, advertencias y programas, aunque todo ello tenga, por supuesto, mucho más que condición dramática: poder normativo. La Constitución es norma que gobierna los temas, disciplina los personajes, fija los parlamentos, conduce los desempeños, formula las advertencias y ofrece los programas. El orden penal —como el político-electoral, con sus intensas especificidades— es un buen ejemplo de esa condición dramático-normativa de las Constituciones.

En seguida abordaré algunos personajes del orden penal constitucional. Los hay intemporales, omnipresentes, indispensables, como el infractor, por supuesto, que es una variante oscura del ciudadano: se le mira bajo ambas condiciones, más o menos conciliadas; el juzgador, que da a cada quien lo suyo: justicia, aunque cada uno la entienda a su manera: liberación, punición, compensación; y el administrador de la seguridad, garante de la paz, que observa, previene, custodia, interviene, captura, ejecuta. Otros personajes son temporales, incidentales, mutables o fungibles, como se prefiera. Aparecen con funciones útiles o necesarias, investidos, organizados y denominados en diversas formas, con mayor o menor presencia escénica e histórica: investigadores, acusadores, defensores, asesores. Todos se localizan en el tránsito, bicentenario, de los proyectos y las leyes supremas de México. Estuvieron, están y evolucionan.

El inculcado y el sentenciado, probable o seguro agente del delito, son los titulares de derechos amparados por los textos constitucionales. A los derechos que conciernen a todas las personas se añaden —para complementar o configurar aquéllos— los relativos a nuestros personajes centrales del escenario penal. En este momento me interesa destacar una cuestión constante en la normativa constitucional: la igualdad ante la ley,¹ exigencia de *jus cogens*,² que tiene implicaciones en el régimen de fueros judiciales, al que me referiré cuando examine la jurisdicción penal. Sin embargo, la justicia penal suele ensombrear este valor insignia de la democracia. En efecto, “la tradición literaria y popular —recuerda Zaffaroni— consagra largamente la afirmación del carácter discriminatorio de la justicia penal”.³

Nadie debiera hallarse *legibus solutus*: exento de la ley, lo mismo cuando ésta premia que cuando castiga, para emplear la sabida fórmula de igualdad arraigada en la filosofía liberal y sus textos clásicos.⁴ En el curso de nuestra historia constitucional hubo expresiones de impunidad —exención de la ley penal— a favor del rey, bajo la Constitución de Cádiz: “La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad” (artículo 168), y de un efímero emperador: la persona de éste es “sagrada e inviolable”.⁵ Los ordenamientos fundamentales se han ocupado en establecer la responsabilidad exigible al Presidente de la Re-

¹ Trayectoria: BC. 13; EPI. 58.

² Sustenta “el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”, señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en CorteIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC18/03*, del 17 de septiembre de 2003, Serie A, no. 18, párrs. 98-101.

³ “Justicia penal y discriminación”, en Varios, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, p. 273. La discriminación —observa el mismo autor— “responde a las leyes de funcionamiento de todas las burocracias. Estructuralmente, la ‘justicia penal’ será discriminatoria en este sentido y únicamente puede aspirarse a usarla en menor grado —cuanto menos justicia penal menos discriminación— y a hacerla lo menos discriminatoria posible en los casos en que se la use”. *Ibidem*, p. 276. El discurso del poder irracional, valiéndose del argumento de eficacia, profundiza la discriminación del sistema de justicia penal. *Ibidem*, p. 286.

⁴ La ley “debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue” (artículo 6 de la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, de 1789).

⁵ Artículo 29 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 1822.

pública: muy acotada en cuanto a los delitos que cometa en el tiempo de su encargo; sólo son perseguibles los que revisten extrema gravedad. Así, ocurrió desde la Constitución de 1824, que incluyó entre éstos el cohecho o soborno, que “conviene perseguir —dijo el diputado Cañedo— por la mala inclinación que pueden haber dejado entre nosotros muchos empleados aun de primer orden del tiempo del gobierno español”.⁶ No faltó, sin embargo, reclamación de mayor severidad: “no podía ya dudarse ser más útil á la sociedad —dijo el legislador Lombardo— que todo hombre por condecorado que fuese, debía ser juzgado por todos sus delitos, aunque se creyesen pequeños, pues que su trascendencia no podía calcularse, si inmediatamente no se sujetan á la ley”.⁷

Las reclamaciones sociales contra la corrupción han sido constantes y clamorosas, y la duración en el desempeño de cargos públicos —con participación, instigación o provecho de particulares— también ha sido manifiesta y perseverante. Es enfermedad social “que resiste los reproches y devasta los mejores esfuerzos para combatirla. En la normativa nacional abundan las disposiciones dictadas para “moralizar” el servicio público, y disciplinar la probidad de quienes lo ejercen. De ello da testimonio el régimen de responsabilidades de los funcionarios —o servidores públicos— que fija principios y reglas acerca del buen desempeño —honradez, transparencia y rendición de cuentas, por lo menos— de los órganos y agentes del Estado.

A este respecto, es preciso tomar en cuenta las prevenciones contenidas en el Título Cuarto de la ley suprema, y dentro de éste el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que ha despertado algunas expectativas saludables en medio de un generalizado escepticismo.⁸ En di-

⁶ *Constitución Federal de 1824. Crónicas...*, cit., t. II, p. 599.

⁷ *Ibidem*, t. II, p. 448.

⁸ Se ha hecho ver que “la aprobación del (Sistema Nacional Anticorrupción) fue recibida con un alto grado de escepticismo por la opinión pública y aun por algunas comunidades académicas”, que manifestaron “desesperanza”. Cfr. Marván Laborde, María, Navarro Luna, Fabiola, Bohórquez López, Eduardo y Concha Cantú, Hugo Alejandro, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 173. Los mexicanos “tenemos muy poca fe en las medidas tomadas hasta ahora y por ello creemos que el problema irá en aumento”. *Ibidem*, p. 286. En el índice de Percepción de la Corrupción 2015, publicado el 27 de enero de 2016 por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, nuestro país obtuvo una puntuación de 35 en una escala que va de cero (altos niveles de corrupción) a 100 (bajos

versos lugares de este libro se alude o aludirá a esta materia, que se desenvuelve en el marco de las responsabilidades civiles, políticas, penales y administrativas.⁹ No se trata propiamente de normativa penal en el sentido que se analiza en la presente obra, pero ciertamente puede desembocar —y debe hacerlo— en la adopción de medidas que atañen a la justicia de este ramo.

En un país “inquieto” menudearon los alzamientos y las rebeliones, que dejaban discordias pendientes y suscitaban el empleo de la herramienta penal en constantes “ajustes de cuentas” entre vencedores y vencidos. De ahí el empleo de remedios para restaurar la paz a través del perdón (indulto)¹⁰ y el olvido (amnistía),¹¹ que contribuyen a la gobernabilidad y reanudan la vida civil en ejercicio de la gracia que ca-

niveles); es la misma puntuación alcanzada en la edición anterior del Índice. No hubo variación. Diversos “casos”, públicamente conocidos, “hicieron imposible que las reformas constitucionales (que crearon los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción) tuvieran un efecto positivo en el Índice de Percepción de la Corrupción”. Véase *Transparency International*: www.transparency.org, y Transparencia Mexicana: www.tm.org.mx.

⁹ La actual denominación del Título Cuarto es: “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas, graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”. Véase un reciente comentario a los preceptos que integran el Título Cuarto, en Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2016, pp. 287 y ss. Agreguemos que las reformas a propósito del Sistema Nacional Anticorrupción han desencadenado (y seguirán impulsando) muy abundantes novedades normativas. A la cabeza de éste figuran: Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma al Tribunal de Justicia Federal Administrativo, Nueva Ley de Fiscalización Superior y reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal Federal. En el catálogo de otros ordenamientos vinculados a esta materia figuran la Ley de la Fiscalía General de la República.

¹⁰ Trayectoria: Cádiz. 171, Décimatercia; PR. 63, XIII; Proy. May. 95, XX; Seg. Proy. 79, XVII; BO. 66, xv, 87, XXVI; EOP. 61, tercera (solicitado por reo condenado a muerte); PC56. 86, 15^a; PC16. 89, xiv; C57. 85, xv; C17. 89, xiv.

¹¹ Trayectoria: C24. 50, xxv; PR. 63, XIII; Proy. May. 79, XVII; TerceraLC. 44, XIII; Proy. Min. 35, vi; Seg. Proy. 70, XVII; BO. 66, xv; PC56. 86, 15^a; C57. 72, xxv; PC16. 73 xxii; C17. 73, xxii. Sobre la aplicación de esta figura jurídica se llegó a afirmar que “con el decreto de amnistía demostró el Ejecutivo su vivo anhelo de ver restablecida la paz, y su justo deseo de dar toda amplitud a la libertad electoral. “Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos, en la apertura del primer periodo del segundo año de sesiones del 6º Congreso Constitucional, el 16 de septiembre de 1872”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 513.

racteriza al soberano, estipulada en las normas supremas y en disposiciones secundarias, con las que se “inaugura” el proyecto de concordia. Agréguese la “benevolencia” de los poderosos. La “gobernación” tiene “razones” que el Derecho acoge y que en México han funcionado con regular frecuencia.

El Soberano Congreso Constituyente emitió decreto de 15 de marzo de 1822, “deseando señalar el memorable y feliz acontecimiento de su instalación con un rasgo de clemencia a favor de los ciudadanos delinquentes (...)”. La república triunfante favoreció la concesión de amnistías o indultos, de oficio o a petición del reo, a favor de condenados por delitos de orden político; las medidas de benevolencia abarcaron supuestos de pena de muerte.¹² Santa Anna quiso inflamar al Congreso con requerimientos de gracia: Al respecto, es interesante la intervención de Santa-Anna ante el Congreso: “Un grande acto de justicia, de política y de clemencia os pido. Otorgar un universal olvido á los delitos políticos cometidos hasta el momento de vuestra feliz instalación. Fíjese por ella una época de reconciliación y de consuelo; restitúyase á las leyes su vigor; que lo pasado carezca de recuerdos aflictivos; que para lo futuro no existan otras esperanzas que las del deber, otras recompensas que las merecidas por el talento y por la virtud”.¹³ En su circunstancia, Carlota promovió la indulgencia de Maximiliano: libertad de prisioneros de guerra.¹⁴ Hubo vez en que la clemencia respondió a una solicitud de gracia formulada por el Presidente de los Estados Unidos.¹⁵ Al cabo de la Revolución sería necesario ejercer el perdón generoso a favor de los encausados por delitos leves, “con el humano propósito de evitarles mayores males”.¹⁶

¹² Cfr. Decreto del Congreso de 10 de octubre de 1870 sobre amnistía a los culpables de “infidencia á la patria” y “demás delitos del orden político”, y Decreto del Congreso del 25 de octubre de 1870 acerca de la ejecución de la pena de muerte impuesta conforme a la ley de 9 de abril del mismo año.

¹³ “El General Santa Anna, al abrir las sesiones ordinarias, el 4 de enero de 1835”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 160.

¹⁴ Cfr. Blasio, José Luis, *Maximiliano íntimo. El emperador Maximiliano y su corte*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1996, p. 48.

¹⁵ “El General Díaz, al abrir el 14º Congreso Constitucional, el primer período del primer año de sus sesiones, en 16 de Septiembre de 1888”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. II, p. 246.

¹⁶ “Venustiano Carranza, al abrir las sesiones extraordinarias el Congreso, el 15 de abril de 1917”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. III, p. 155.

La distinción entre amnistía e indulto se hizo desde el Acta Constitutiva de 1824, habida cuenta de que al cuerpo legislativo “no le toca conocer de asuntos particulares”, que es la hipótesis del indulto, y con la confianza —expuesta por el diputado Márquez— de que el Ejecutivo “no abusará de esa facultad, pues se lo impiden las trabas que le pone la ley, y si no obstante abusa, será porque la malicia humana es capaz de traspasar las barreras que se le pongan”.¹⁷ En nuestro tiempo, ha decaído el uso de estas facultades.

Sólo la Constitución podría prever alteraciones, o bien, “modalidades”, para decirlo con mayor cautela, al principio de igualdad aplicado al orden penal. Mencionaré algunas cuando me refiera al sistema procesal penal constitucional, que no dispensan la aplicación de la ley material, pero disponen modalidades específicas a propósito de la ley adjetiva: persecuciones condicionadas, inmunidades, enjuiciamientos privilegiados de altos funcionarios, con el propósito de amparar la función que éstos tienen a su cargo. Añadamos una disposición en el sistema constitucional de faltas, oriunda de la preocupación social que ha iluminado al constitucionalismo mexicano: moderación sancionadora en el caso de obreros y jornaleros.

El juzgador es un personaje central en el régimen de seguridad y justicia. Desde siempre se quiso —pero no siempre se consiguió, y a menudo ni siquiera se avanzó significativamente— arreglar con eficacia los asuntos de la justicia atribuidos a los tribunales, que han ocupado un sitio destacado en los ordenamientos supremos. El discurso oficial fue vehemente. El primer Presidente de los mexicanos advirtió que era “inexistente” el Poder Judicial de la Federación.¹⁸ Más tarde, Bustamante proclamó, depositando la esperanza en los legisladores: “no puedo menos que recomendar eficazmente a la sabiduría del Congreso la preferente necesidad de perfeccionar cuanto antes la organización del Poder Judicial, de que dependen en gran parte la conservación de

¹⁷ *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 479 y 480.

¹⁸ “El General Victoria, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso General, en 1.º de Enero de 1825”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 31.

las garantías y derechos sociales”.¹⁹ En 1834, Gómez Farías instó al Congreso a concluir las leyes pendientes para el ramo de justicia.²⁰ No faltó quien observara que la Administración de Justicia es “objeto muy digno de la atención de un gobierno filosófico (...)”.²¹ La invocación sería frecuente en años venideros, que darían cuentas de esfuerzos y progresos, frustraciones y retrocesos.

La misión del juzgador enlaza con el régimen de separación de poderes, constantemente proclamado por las normas proyectadas o expedidas.²² Cada poder, conforme al deslinde clásico de Locke y Montesquieu —con modalidades o variantes—, ejerce una función característica: el juzgador, decir el derecho: *jus dicere*. Es inaceptable que dos o más poderes se reúnan en un solo individuo o una sola corporación, prevención que no obsta al depósito en un poder (formal) de facultades (materiales) que pudieran corresponder, por su naturaleza, a otro poder: por ejemplo, las jurisdiccionales penales o cuasipenales que se han atribuido, en una etapa del procedimiento o en todas, al órgano legislativo cuando viene al caso la responsabilidad de encumbrados funcionarios.

Nuestras leyes fundamentales prohibieron al Ejecutivo aplicar sanciones penales.²³ Generalmente le encomendaron auxiliar al Judicial para la ejecución de sus resoluciones,²⁴ atribución que suscitó reparos, y ocasionalmente le permitieron —de manera muy discutible— ejercer actos de inspección sobre la marcha de los tribunales,²⁵ facultad que

¹⁹ “El General Bustamante, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso General, el 1o de enero de 1832”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p.

²⁰ Cfr: “El Sr. Gómez Farías, al abrir las sesiones ordinarias el 1º de enero de 1834”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 153.

²¹ “El General D. Valentín Canalizo, al abrir las sesiones del primer período, el 1o. de enero de 1844”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 240.

²² Trayectoria de división de poderes: Apat. 11, 12; RI. 23; ACF. 9; C24. 6; BC. 4; PR. 6; Proy. May. 5; Proy. Min. 27; BO. 5; PC56. 52; C57. 50; PC16. 49; C17. 49.

²³ Trayectoria: C24. 112, II; CuartaLC. 18, II.

²⁴ Trayectoria: Proy. May. 95, VIII; Proy. Min. 73, III; CuartaLC. 17, XXII, SextaLC. 7, XI; B.O. 86, II, 87, IX, X, 142, VII; EOP. 83, segunda, 117, XX; PC56. 86, 13ª.

²⁵ El tema fue analizado por los autores del Acta Constitutiva de la Federación, de 1824. Cañedo entendió que el Ejecutivo sólo podría practicar una “inspección en general de los tribunales de la unión” o una “visita que les pasará cuando sepa que han llegado á tal punto de corrupción que no administran justicia”. Mier rechazó que pudiera “mezclarse (*sic*) el gobierno en las funciones judiciales”. Espinosa objetó la injerencia

hoy se halla en manos del Consejo de la Judicatura, creado por la reforma constitucional de 1994-1995, al que adelante me referiré.

La ley fundamental atiende a la excelencia de la función judicial desde una amplia perspectiva: rodea su desempeño de garantías “objetivas” y cuida la idoneidad de quien la ejerce, lo que constituye garantía “subjetiva”. Bien que estas condiciones para el buen desempeño figuren como garantías judiciales, esto es, provisiones en beneficio del titular de la jurisdicción; pero mejor que se les entienda como garantías para el justiciable: independencia, inamovilidad, carrera judicial y seguridad económica.²⁶

Estos temas han sido abordados, una y otra vez, con diversas expresiones y alcances, en los debates y en los textos constitucionales. Se ha querido, en suma, que los tribunales obedezcan a las leyes, no a los hombres del poder o la riqueza. Recordemos una advertencia que data de siglo y medio: “Luego que los tribunales encargados de administrar justicia, obran por consideraciones políticas ó por opiniones particulares, cesan las garantías, perece la libertad, quedan en inminente riesgo las vidas de los ciudadanos, y lejos de favorecer los principios de tolerancia y de concordia, se fomenta de la manera más funesta y odiosa la guerra civil”.²⁷

En el Constituyente de 1856-1857, Zarco se pronunció a favor de abolir, en la letra misma de la ley suprema —no en un ordenamiento inferior—, las costas judiciales. El ilustre diputado hizo ver que una adición en aquel sentido obedece al propósito de “que no se venda la justicia, que su administración sea enteramente gratuita”; ello “afecta a los derechos del hombre y las garantías individuales”. Es triste “que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sa-

en la “ejecución de las sentencias dadas, porque esto sería darle (al Ejecutivo) una intervención que no debe tener en el poder judicial”. *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas...*, cit., pp. 458 y 459.

²⁶ Cfr. García Ramírez, “El Estado de Derecho y la reforma del Poder Judicial”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 9 y ss.

²⁷ “El General Herrera, al abrir las sesiones del segundo período, en 1.º de julio de 1845”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 274.

cramentos y la sepultura”.²⁸ La gratuidad de la justicia figura entre las preocupaciones constitucionales que amparan al justiciable.²⁹

En 1986 retornó al foro constituyente la preocupación por asegurar, a través de ciertos principios, el acceso a la justicia pública y el adecuado desempeño de ésta. El Constituyente cargó el acento sobre la independencia judicial y recordó otras exigencias: “La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos”.³⁰

El buen despacho de la función judicial cobró gran relevancia en la reforma de 1994-1995, que optó —con acierto— por deslindar las funciones jurisdiccionales de las decisiones administrativas, asignadas al Consejo de la Judicatura creado por aquella reforma.³¹ Empero,

²⁸ *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 591.

²⁹ Trayectoria de administración de justicia gratuita y prohibición de costas judiciales: C57. 17; PC16. 17; C17. 17.

³⁰ Así, la iniciativa de reforma de ese año al artículo 17 constitucional. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 595. Sobre el acceso a la justicia cfr. Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en Varios, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 111 y ss.; Castilla Juárez, Karlos Artemio, *Acceso efectivo a la justicia. Elementos y caracterización*, México, Porrúa, 2012, y Varios, *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (coords.), 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, 2012.

³¹ “En la reforma constitucional publicada en 1994 y vigente en 1995, el Consejo de la Judicatura Federal figuró como depositario del Poder Judicial de la Federación, al lado de otros órganos. Una reforma posterior —“reforma de la reforma”, del 11 de junio de 1994, evidenció tanto la extrema celeridad de la primera como la inconformidad que había generado en los más altos medios judiciales— aclaró que el Consejo es un órgano del Poder Judicial. Al aparecer los Consejos, federal y del Distrito Federal, quedaron normativamente deslindados de los actos jurisdiccionales y los actos administrativos del Poder Judicial, al estarlo las unidades que atienden cada categoría. El Consejo asumiría la administración, vigilancia y disciplina de los órganos integrantes del Poder Judicial, con la salvedad de la Suprema Corte, en materia federal. El sistema adoptado aparejó, en mayor o menor medida, las ventajas inherentes a los argumentos que lo sustentaron”. García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México...*, cit., pp. 36-37, 55 y ss. Cfr. mis comentarios en “La reforma constitucional del Poder Judi-

hubo tropiezos: la ley secundaria desatendió la norma constitucional sobre integración del Consejo de la Judicatura; además, menguaron las atribuciones de éste.³²

Resplandece el perfil del juez: rama “que saldrá del tronco de Jesé”, quien “no juzgará por las apariencias/ni se decidirá por lo que se dice,/ sino que hará justicia a los débiles/ y defenderá el derecho de los pobres del país (...) Tendrá como cinturón la justicia”;³³ “hombre bueno puesto para hacer Derecho”, según dijeron las Partidas;³⁴ abogado “gentleman” que aconsejó, para esta encomienda, el Lord Canciller;³⁵ jueces de Berlín, que sostuvieron la confianza del molinero y contuvieron al emperador Federico II de Prusia.³⁶ La Constitución moderna ha puesto énfasis en la calidad personal y profesional del juzgador. Los candidatos a determinados cargos judiciales deben reunir condiciones que no se exigen, en cambio, a otros agentes del Estado³⁷. He aquí un requerimiento “ético” que distingue al juzgador frente al común de los

cial...”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 63 y ss. Asimismo, véase Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, en Varios, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 139 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, 1996; Valadés, Diego, “Los Consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural”, en Varios, *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 105 y ss.; Esquinca Muñoa, César, *Consejo de la Judicatura. Experiencia Mexicana*, México, Porrúa, 2010; Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, esp. pp. 71 y ss.

³² Cfr. García Ramírez, “El Estado de Derecho...”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 14-15 y 17-18, y “La reforma constitucional del Poder Judicial...”, en *ibidem*, pp. 78 y ss.

³³ *Isaías*, 11, 1-5.

³⁴ Los jueces son “hombres bonos que son puestos para mandar e facer Derecho”. *Partida 3a.*, título 4o., ley 1a.

³⁵ “Cuando necesito un juez —se dice que dijo un Lord Canciller de Inglaterra—, busco entre los abogados un gentleman, y si sabe un poco de derecho, mucho mejor”. Vázquez Sotelo, José Luis, *Sistemas jurídicos y formación de jueces y abogados*, Barcelona, PPU, 1995, p. 50.

³⁶ *Ibidem*, p. 54.

³⁷ Trayectoria constitucional de requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de justicia, magistrado o juez: Apat. 182, 52; Cádiz 251; RI. 61; C24. 125; QuintaLC. 4; PR. 113; Proy. May. 110; Proy. Min. 67; Seg. Proy. 90; BO. 117; EOP. 86; PC56. 95; C57. 93; PC16. 95; C17. 95, 116, 122.

funcionarios.³⁸ “El decoro o *decorum politicum* es una de las ideas claves en la conformación de la imagen pública del juez”.³⁹ En el curso de muchos años, y sobre todo en etapas recientes, se ha procurado renovar la imagen pública del juzgador.⁴⁰

En consecuencia, tiene la mayor relevancia el método para la elección o designación de los titulares de la jurisdicción. Los integrantes de la Suprema Corte fueron electos por sufragio popular indirecto, método muy cuestionado en el tránsito entre los siglos XIX y XX.⁴¹ Ahora son designados en un acto de colaboración entre Poderes, previsto por la ley suprema. La reforma constitucional de 1994-1995 aportó un acierto notable, preparado por algunos desarrollos precedentes: la carrera judicial.⁴² A este respecto, la ley fundamental ha seguido una regla cada vez más transitada (en cuanto a los temas de este artículo, también

³⁸ Así, para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público. Igualmente, la Constitución previene: “Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de actividad jurídica” (C17. 95, IV y párrafo final). Hay normas similares en lo que respecta a los integrantes de los poderes judiciales de los Estados (C17, 116, III) y de la Ciudad de México (C17. 122, A, IV).

³⁹ Cárdenas Gutiérrez, Salvador, *El juez y su imagen pública. Una historia de la judicatura mexicana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 151.

⁴⁰ Cfr. *ibidem*, pp. 251 y ss.

⁴¹ La “elección pública no sólo no es necesaria, sino que no es lógica”. Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, cit., p. 140.

⁴² Me remito a mi comentario sobre esta innovación en “La reforma constitucional del Poder Judicial...”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 69 y ss. Las bases para la implementación de la carrera judicial de magistrados y jueces fueron sentadas en la reforma de 1987, en la que se estableció que las leyes orgánicas y las constituciones locales deben contener las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados (artículo 116 CPEUM). Entre los números tratadistas que se han ocupado en el estudio de la carrera judicial en México, cfr. Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México*, México, Stylo, 1960; Correa Sutil, Jorge, “Capacitación y carrera judicial”, en Varios, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 165 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, Said Ramírez, Alberto y Pérez Maldonado, Valeriano, “Los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial”, en Varios, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 57 y ss.; Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura...*, cit., y Esquinca Muñoa, César, *Carrera judicial. Antecedentes, realidades y perspectivas*, México, Porrúa, 2016.

en materia de policía, seguridad pública y justicia), a saber: enunciar ciertos principios a los que se debieran disciplinar una actividad o una función.⁴³ Por lo que toca a la carrera judicial: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (artículo 100, séptimo párrafo, y 122, apartado A, fracción IV de la Constitución).

Si la selección de los juzgadores posee gran trascendencia en todos los casos, su importancia sube cuando se trata de los juzgadores penales. La normativa constitucional decimonónica contuvo disposiciones cuestionables: por una parte, elección popular (pero en segundo grado o indirecta)⁴⁴ de ciertos titulares de la jurisdicción; por la otra, fuerte intervención del Ejecutivo.⁴⁵ No es fácil ahuyentar los intereses partidarios de la selección de los juzgadores;⁴⁶ la norma constitucional avanzó por la mejor vía al establecer el citado Consejo de la Judicatura, fórmula aplicable a la Federación y a la Ciudad de México —que dejó de ser Distrito Federal para convertirse en una entidad federativa—,⁴⁷ pero optativa —y no debiera serlo— para los Estados de la Unión.

Del desarrollo constitucional proviene la norma imperante: el conocimiento de los delitos y la emisión de sentencias, con la correspondiente aplicación de penas, son “propias de la autoridad judicial” o “exclusivas” de ésta —dijeron algunos textos históricos—;⁴⁸ en otros términos, sólo incumben al tribunal, enfatizó el Constituyente de Querétaro.⁴⁹ La autojusticia se halla prohibida,⁵⁰ proscripción que no

⁴³ Destacan, en otra materia, los principios gobernantes de la política internacional de México, mencionados a propósito de las atribuciones del Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción X).

⁴⁴ Trayectoria: C57. 92; PC56. 96; ACR. 18; Proy. Min. 68.

⁴⁵ Trayectoria de designación de jueces: C24 110, VIII; BC. 12; CuartaLC. 17, XV; QLC. 5; C17. 76, VIII; 89, XVIII, 96.

⁴⁶ Cfr. García Ramírez, “La reforma constitucional del Poder Judicial...”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 38 y ss.

⁴⁷ D.O. de 29 de enero de 2016.

⁴⁸ Trayectoria: Proy. Min. 5, XIII; Seg, Proy. 13, XX; PC56. 30; C57. 21; EOP. 58; PC16. 21; C17. 21.

⁴⁹ El mandato figura tanto en el artículo 14 como en el 21; pero en éste “la declaración parece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa”, señaló el dictamen de la comisión. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, p. 1001.

⁵⁰ El Constituyente ha incluido expresamente la prohibición de autojusticia. Trayectoria: PC56. 28; C57. 17; PC16. 17; C17. 17.

excluye, sin embargo, fórmulas autocompositivas a las que me refiero en otro lugar de esta obra, reiteradas en instrumentos constitucionales, ni impide alternativas al proceso para la solución de los litigios penales, tema, este último, que ha ganado amplio espacio en la reforma de 2008 al artículo 17 constitucional.

El juzgador está desprovisto de facultades indagatorias y atento a la presentación de los hechos y a la argumentación que expongan las partes en el proceso penal. Esta división de atribuciones —que corresponde al deslinde de órganos del Estado— es característica del régimen acusatorio, cuyos elementos radicales fueron acogidos por la norma constitucional hace tiempo —claramente, por la Carta de 1917— y han sido refrendados, con énfasis, en la reforma de 2008⁵¹. Un paso adelante en esta dirección se dio, como antes mencioné, con el control jurisdiccional de la ejecución.⁵²

Hay disposiciones del Derecho internacional de los derechos humanos, adoptadas por México, Estado parte en los tratados respectivos, que aseguran dos conceptos cuya mención es indispensable en este momento: la igualdad ante la ley y el respeto al juez natural, presupuesto —más que elemento— del debido proceso.⁵³ En ausencia del juez natural, independiente, imparcial y competente, la justicia declinaría; sería simulación, habría mera apariencia de proceso y de sentencia. Ambos conceptos han trabajado a favor de la jurisdicción penal única, que se abrió paso en el siglo XIX y ha llegado, con salvedad, al XXI. Por otra parte, ha sido constante la proscripción del juez *ad-hoc*: tribunales por comisión, que la norma suprema califica —sin fortuna— como “especiales”;⁵⁴ se trata, en fin, de órganos judiciales instituidos “a modo”, para conocer de un asunto: “ciertos delitos o determinados delinquentes”.⁵⁵

⁵¹ Cfr. García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 190 y ss.

⁵² Cfr. *idem*

⁵³ Cfr. García Ramírez, “Debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2007, p. 366.

⁵⁴ Al respecto, cfr. García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México...*, cit., pp. 93 y ss.

⁵⁵ Lozano, *Tratado de los derechos...*, cit., p. 250. Trayectoria: Cádiz. 247; RI. 56; PC. 7; ACF. 19; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, VII; EOP. 58; PC56. 2; C57. 13; PC16. 13; C17. 13.

En nuestra historia constitucional —y, por supuesto, en el trayecto de la ley orgánica y procesal secundaria— han alternado el juez profesional y el juez popular;⁵⁶ éste, bajo la forma del jurado,⁵⁷ advino con la Ley del 15 de junio de 1869, expedida por el Presidente Juárez —cuyo Ministro de Justicia era Ignacio Mariscal—, precedida por el prestigio de la institución en la práctica inglesa y norteamericana, que ponderaron con entusiasmo los juradistas del tránsito entre los siglos XIX y XX.⁵⁸ Hubo previamente, sin embargo, experiencias juradistas que suscitaron el optimismo de nuestros gobernantes.⁵⁹

En el Constituyente de 1857 se alzaron vehementes alegatos a favor del jurado, como el que produjo, en un extenso discurso, el señor Langlois. Persuasivo, alegó: “no puede tranquilizar mucho al presunto reo la seguridad de ser juzgado por los agentes del mismo que le incrimina”.⁶⁰ En otro discurso, extenso y sustancioso, Vallarta impugnó el jurado.⁶¹ Y Mata, desalentado por estos rechazos, “confiesa que, después de haber visto al Congreso dar un paso hacia atrás en la primera reforma importante que le propuso la Comisión, le falta ya la esperanza de que tengan buen éxito las verdaderas reformas democráticas”.⁶²

En el Congreso de 1916-1917, Macías defendió con vigor la adopción del jurado: “tratándose de los delitos contra el orden público, es la única libertad y garantía del pensamiento”.⁶³ Militaron por el jurado,

⁵⁶ Trayectoria: PC56. 106.

⁵⁷ Trayectoria constitucional de jurado: PC. 7; Seg. Proy. 13, X (Jurados de imprenta), 73, 74, 76; BO. 9, IV. La C17 se refirió al jurado en el artículo 20, para los fines de la audiencia o etapa de juicio, que se seguiría ante juez o jurado. Sobre el jurado popular *cfr.* Speckman Guerra, “El jurado popular para delitos comunes: leyes, ideas y prácticas (1869-1929)”, en *Del tigre de Santa Julia...*, *cit.*, pp. 93 y ss.

⁵⁸ El jurado —sostuvo Ricardo Rodríguez— corresponde a “una teoría irreproachable y generosa, que en el porvenir está llamada á arraigarse profundamente en la vida jurídica de la humanidad”. *El procedimiento penal...*, *cit.*, p. 419.

⁵⁹ “El jurado para los delitos atroces, ensayado en el Distrito Federal, podría conducirnos al agradable descubrimiento de haber llegado la República al estado de perfección que supone este género de juicios”. “El General Victoria, al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso General el 1o. de Enero de 1826”, en *Los Presidentes de México...*, *cit.*, t. II, p. 48.

⁶⁰ *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. III, p. 887.

⁶¹ *Cfr. Ibidem*, t. III, pp. 890 y ss.

⁶² *Ibidem*, t. III, p. 898.

⁶³ *Ibidem*, t. III, p. 695.

como instrumento de esa libertad, Múgica y Jara.⁶⁴ Hubo opiniones en contra; entre ellas, la de Machorro Narváez: “vengo a atacar el juicio por jurados (institución —advirtió— “que es eminentemente simpática”) y, sin embargo rechazo desde ahora el epíteto de reaccionario”.⁶⁵ Al cabo, decaería el jurado —el “jurado real”,⁶⁶ que arrastró al “jurado ideal”—, que mantuvo reductos constantemente acosados: delitos de imprenta e ilícitos cometidos por servidores públicos. Han pesado fuertemente los argumentos que lo desacreditan como instrumento de justicia y depositan la esperanza —con diversas razones y distintas experiencias— en la jurisdicción letrada.⁶⁷

La colonia arraigó los fueros,⁶⁸ sobre todo el eclesiástico y el militar,⁶⁹ que la independencia no se atrevió a remover, sino procuró amparar: así, el Plan de Iguala⁷⁰ y la propia Constitución de 1824 (artículo 154). Los partidos históricos libraron batallas en este campo. Al referirse a las estipulaciones de la Carta de 24 en materia de fueros, José María Luis Mora hizo notar el crecido número de individuos sustraí-

⁶⁴ *Ibidem*, t. III, pp. 919-921.

⁶⁵ *Ibidem*, t. III, p. 907.

⁶⁶ Acerca del jurado, *cfr.* Speckman Guerra, *Crimen y castigo...*, *cit.*, pp. 254-257.

⁶⁷ *Cfr.* una revisión de argumentos en García Ramírez, “El juez penal y la criminología”, en *Estudios penales*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Coahuila, 1982, pp. 301 y ss.

⁶⁸ “En la accidentada vida nacional, la preservación de los fueros entendidos como orden sustantivo y procesal privilegiado, que mantuvo a determinados grupos fuera del orden jurídico general —ordinario, por contraste con el especial— fue tema de agitadas controversias, dirimidas, muchas veces, con la fuerza de las armas. Es conocido el lema de algunos movimientos políticos y militares: “Religión y fueros”. La operación de los fueros sirvió a la idea de privilegiar a determinados grupos, excluyéndolos de la justicia ordinaria”. García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México: dos siglos...*, *cit.*, pp. 94 y ss.

⁶⁹ Hubo “tantos fueros que las competencias para juzgar las causas se volvieron verdaderos laberintos y galimatías”, resume Francisco Arturo Schroeder Cordero, “Fuero militar”, en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2000. Trayectoria de fueros: Cádiz. 248; RI. 59, 60 (no se permite el goce de fueros en delitos de lesa majestad humana, conjuración contra la patria o forma de gobierno establecido); C24. 154; Proy. May. 7, VI; Seg. Proy; BO. 9, VIII; C57. 1; PC16. 13; C17. 13. Trayectoria de fuero militar: Cádiz. 250; RI. 57; QuintaLC. 30; PR. 106; Proy. May. 131; C57. 13; PC16. 13; C17. 13. Trayectoria de fuero eclesiástico: Apat. 209; Cádiz. 249; RI. 4, 57; QuintaLC. 30; PR. 106; Proy. May. 131.

⁷⁰ Entre los puntos que contiene figura éste: “El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades” (14).

dos a la jurisdicción regular: “una parte no muy corta de los habitantes son eclesiásticos y otra muy considerable pertenece a la clase militar”.⁷¹ Vendría la disputa sobre esta materia entre las corporaciones militares, la Iglesia Católica y el Estado. La bandera de “Religión y fueros” asumió y avivó el conflicto. Un grupo en armas proclamó: “Esta guarnición protesta sostener a todo trance la santa religión de Jesucristo y los fueros y privilegios del clero y el ejército, amenazados por las autoridades intrusas”.⁷²

Sendos ordenamientos reformadores pusieron “fuego en la pradera”,⁷³ siempre a punto del incendio. La denominada Ley Juárez⁷⁴ —en ese momento, don Benito era Ministro de Justicia del Presidente Comonfort— fue motivo de disputa entre el arzobispo de México y el poder civil, que reivindicaba sus facultades republicanas: “La autoridad suprema, al retirar las gracias o privilegios que alguna vez concede, usa de un derecho legítimo que a nadie le es lícito desconocer y mucho menor enervar”, informó el ministro al arzobispo, en una carta impecable, que suscribió al calce del lema “Dios y Libertad”.⁷⁵

Subsiste una jurisdicción especial —que no es tribunal excepcional, en el sentido del vigente artículo 13 constitucional—: el fuero militar o de guerra,⁷⁶ reducido a los delitos y faltas contra la discipli-

⁷¹ *México y sus revoluciones*, México, Instituto Cultural Helénico-Fondo de Cultura Económica, 1986, t. I, p. 404.

⁷² Artículo 1 del plan de Vicente Escalada, del 26 de mayo de 1833.

⁷³ García Ramírez, “Prólogo” a Moreno Cruz, Everardo, *Juárez jurista*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 20.

⁷⁴ Ley sobre administración de justicia y orgánica de los Tribunales de la nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855.

⁷⁵ Carta del 30 de noviembre de 1855, en Benito Juárez. *Documentos, discursos y correspondencia*. Selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971, vol. 2, pp. 116-117.

⁷⁶ Sobre este tema *cfr.* Sodi Cuéllar, Ricardo, “La subsistencia del fuero de guerra. Una peculiar configuración constitucional de la jurisdicción militar”, en Varios, *El Derecho en México: Dos siglos (1810-2010)...*, *cit.*, t. III, pp. 603 y ss., y Carlos Espinosa, Alejandro, *Derecho militar mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 2011, pp. 24 y ss. y *Derecho procesal penal militar*, México, Porrúa, 2012, pp. 14 y ss. Asimismo, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, n. 32, p. 596. La Constitución de 1857 introdujo importantes modificaciones en relación con el Ejército. Sobre el fuero de guerra, *cfr.* Bermúdez F. Renato de J., *Historia del Derecho militar*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Criminogénesis, pp. 187 y ss. y 182-183. Añadiré que la jurisprudencia interamericana de los derechos humanos ha acotado estrictamente el alcance del Derecho

na militar, que carece de competencia para conocer ilícitos cometidos por civiles. Así lo reconoció la primera comisión de Constitución en su dictamen sobre el artículo 13: se conservan “tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar”,⁷⁷ o bien, en palabras del diputado Mújica, que sostuvo una vigorosa oposición al proyecto en este punto:⁷⁸ “el fuero de guerra (...) da origen al único tribunal especial que conserva nuestra Carta fundamental”. Sin embargo, tal vez se podría traer, bajo ese mismo título de tribunal especial, la jurisdicción para menores de edad que infringen la ley penal, a la que han aludido sucesivos textos del artículo 18.

El estudio amplio de la figura del juzgador —cuya presencia en la escena de los Poderes y trascendencia en la vida social y política del país han adquirido notable importancia— corresponde a una obra diferente y de mayor alcance. No podemos emprenderlo ahora. Sin embargo, es preciso destacar la importancia de este personaje del sistema penal, llamado a ejercer su misión con independencia, imparcialidad y competencia, como dispone el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que así diseña el concepto de juez natural.

En el orden penal, este personaje ha experimentado cambios relevantes, desde la época en que se le excluyó —erróneamente— de interpretar la ley, sujeto solamente a leer y aplicar su letra, en ejercicio de un silogismo judicial, hasta la etapa en que se le quiso confiar la desbordante misión de juzgar tanto los hechos y la responsabilidad como la personalidad misma y la “temibilidad” del reo. Hoy, con mayor ponderación y en aras de una justicia gobernada por el respeto a los derechos humanos y a los valores y principios de la sociedad democrática, el juez es intérprete y aplicador de la norma —sujeto al imperio constitucional— y garante de los derechos de los justiciables. En las últimas décadas, la organización y el funcionamiento de la magistra-

penal militar y, por lo tanto, la extensión material y subjetiva de los tribunales castrenses. Cfr. García Ramírez, “Debido proceso...”, en *La Corte Interamericana...*, cit., pp. 367-369.

⁷⁷ *Derechos del pueblo mexicano...*, cit. t III, p. 42 y ss.

⁷⁸ Propuso otro texto, que recuerda la situación que hoy guarda la materia en varios países: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el ejército se halle en campaña en determinada región del país”. *Ibidem*, t. III, p. 44 y ss.

tura, en sus diferentes ramos y especialidades, ha recibido la atención, absolutamente necesaria, del Poder Revisor de la Constitución. De esa atención provienen modificaciones notables, que también se han proyectado sobre el ámbito penal.⁷⁹

No es éste el momento para examinar el sistema de competencias de los juzgadores que conocen de asuntos penales. Se trata, por supuesto, de un tema descollante para la justicia y para los derechos de los particulares, sujetos —legítimamente— a juzgadores “competentes”. La normativa constitucional ha previsto competencias penales —o colindantes con éstas— depositadas en tribunales federales, estatales e inclusive municipales. Una novedad estimable de la actual etapa constitucional es el ingreso de la jurisdicción a la ejecución de penas —tema que menciono en otro lugar del presente estudio— y la creación de jueces de control que aseguren el respeto y brinden la garantía de los derechos del inculcado y de la víctima del delito. Se trata de una pertinente aportación de la reforma de 2008.⁸⁰

El Ministerio Público ha sido, es y probablemente será (no obstante cierta tendencia reductora en la reforma del 2008, que por otra parte incrementa las facultades de la institución) una pieza clave del enjuiciamiento penal mexicano. Debió serlo de otras ramas del proceso, especialmente el amparo, también con sustento constitucional.⁸¹ No ignoraban los juristas mexicanos el entusiasmo que presidió el advenimiento del *Ministère Public* en Francia. Lo ponderó Montesquieu: “Nosotros tenemos ahora una ley admirable, y es la que manda que el príncipe tenga en cada tribunal un funcionario que en su nombre

⁷⁹ En la extensa bibliografía nacional que da cuenta de la estructura y reforma en el ámbito judicial, en general, figuran: Pallares, Jacinto, *El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos y procedimientos de los tribunales de la República mexicana*, México, Tribunal Superior de Justicia, 1992, edición facsimilar de la de 1874; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; García Ramírez, *Poder Judicial...*, cit.; y García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México...*, cit.

⁸⁰ Cfr. mi comentario en *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 59 y ss., y en *Temas del nuevo procedimiento penal...*, cit., pp. 35 y 36.

⁸¹ Cfr. García Ramírez, “Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro”, en Varios, *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 189 y ss., reproducido en *Estudios jurídicos...*, cit., pp. 635 y ss.

persiga todos los crímenes”.⁸² Con ello se reduciría el problema que denunció Voltaire: “había más acusadores que criminales”.⁸³

En la cima del halago, Portalis observó: el Ministerio Público “da un órgano a la ley, un regulador a la jurisprudencia, un consolador apoyo a la debilidad oprimida, un formidable acusador a los malhechores, una salvaguarda al interés general, en fin, una suerte de representante al cuerpo entero de la sociedad”.⁸⁴ No se cuestionó al Ministerio Público en el alba de la Revolución Francesa: había conservado cierta independencia y la opinión pública le era favorable.⁸⁵

El Ministerio Público mexicano —subrayo esta última expresión, que no es calificativa, sino sustantiva—⁸⁶ tiene diversas raíces,⁸⁷ entre ellas, las hispánicas, las francesas y las norteamericanas, que llegaron a nuestra normativa constitucional. En la más antigua se consideró la presencia de los promotores fiscales en los tribunales. La ley secundaria recogió la institución. En el proyecto constitucional de 1856 cobró presencia, que perdería en el ordenamiento supremo adoptado en 1857: “A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querella o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad”, texto debatido el 21 de agosto de aquel año, declarado sin lugar a votar y devuelto a la comisión.⁸⁸

⁸² *Del espíritu de las leyes*, cit., p. 56.

⁸³ *Tratado de la intolerancia*, trad. de Alfonso Maura, Buenos Aires, Siglo XX, 1944, p. 161.

⁸⁴ Cit. Goyet, F., *Le Ministère Public*, Rec. Sirey, 3ème. ed., Paris, 1953, p. 1.

⁸⁵ Cfr. Rassat, Michele-Laure, *Le Ministère Public. Entre son passé et son avenir*, Libraririe Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, p. 31.

⁸⁶ Acerca del Ministerio Público escribió Carlos A. Ayarragaray: “participa la institución moderna del sello local que la evolución o la historia le ha impreso en cada país y en cada época. Con tal criterio debe estudiarse, verificando en cada caso y circunstancia, sus caracteres esenciales y comunes”. *El Ministerio Público*, J. Lajouane & Cia. (eds.), 1928, pp. 9 y 10.

⁸⁷ Cfr. García Ramírez, “Reflexiones sobre el Ministerio Público”, en *Estudios jurídicos...*, cit., pp. 635 y ss.

⁸⁸ *Derechos del pueblo mexicano...*, cit. t. III, p. 219. Trayectoria de Ministerio Público y figuras precedentes: Apat. 184, C24. 110, VIII, 124; QuintaLC. , 2, 12, XVII; PR. 107; Proy. May. 110, 113; Proy. Min. 67; Seg. Proy. 90; BO. 116, 194; PC56. 94; C57. 91 (por reforma del año 2000 quedó establecida otra organización de la Suprema Corte y del Ministerio Público); PC16. 102; C17. 16, 21, 102, 119, 122, D. También hay alusiones constitucionales al Procurador General de la República, ahora Fiscal General: BAR. Sección Primera, 9; C57. 91, C17. 16, 29, 93, 102, 105, 110, 111.

Los impugnadores rechazaron la posibilidad de encomendar al Ministerio Público el ejercicio de la acción. El pueblo no debe delegar lo que está llamado a ejercer por sí mismo; Villalobos señaló: “el Ministerio Público, o priva a los ciudadanos del derecho de acusar, o bien establece que un derecho sea a la vez delegado y ejercido, lo cual le parece absurdo”. Según Castañeda, la intervención de dos autoridades —juez y Ministerio Público— arrojaría malos resultados; obligar al juez a esperar una acusación formal es atar sus manos y favorecer la impunidad. Ruiz defendió el procedimiento de oficio; de lo contrario —adujo— “ni siquiera podrá un juez tomar una simple declaración, aun cuando tropiece con el cadáver de un hombre asesinado, si no procede formal acusación”.⁸⁹ El naufragio del proyecto obedeció, en suma, al temor de retirar derechos a los particulares, en favor de un órgano del Estado, y a la confianza en el régimen de investigación judicial: se podría decir preferencia, a pesar de todo, por el sistema inquisitivo.

Fue otra la suerte del Ministerio Público en el Congreso de 1916-1917. El proyecto, inicialmente discutido el 2 de enero de 1917, sugirió: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste”. Carranza fue enfático:⁹⁰ los jueces penales del primer siglo independiente han sido “iguales a los jueces de la época colonial”; se “han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar”. Por lo pronto, había pésima experiencia sobre el quehacer judicial en la instrucción.⁹¹

Era preciso —y he ahí el signo de la propuesta— llevar adelante “una innovación que de seguro revolucionará completamente el siste-

⁸⁹ *Ibidem*, t. III, p. 218.

⁹⁰ *Cfr. Los Presidentes de México...*, *cit.*, t. III, p. 119.

⁹¹ El mismo Carranza apuntó al respecto “El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que sin violarlas literalmente, a lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitorias, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aún de los mismos agentes o escribientes suyos”. “Venustiano Carranza, al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1o de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro”, en *Los Presidentes de México...*, *cit.*, t. III, p. 118.

ma procesal”:⁹² reservar a los jueces la misión de juzgar, restituyéndoles “toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura”, y encomendar al Ministerio Público, asistido por la Policía Judicial, la tarea de perseguir los delitos.⁹³ La comisión reelaboró el proyecto y dio paso al debate, largo y animado. En éste surgieron varios temas, que motivaron numerosas intervenciones y, en su momento, modificaciones en las propuestas, hasta desembocar en la que habría de prevalecer, sugerida por Colunga.

Los varios temas tuvieron que ver con la naturaleza del Ministerio Público —cuya trascendencia quedó de manifiesto, mientras se retraía en el pasado la facultad instructora del juzgador—, con la policía, con ciertas atribuciones de la autoridad municipal, con las infracciones administrativas, con las sanciones de esta naturaleza. Se sucedieron en la tribuna Rivera Cabrera, Palavicini, Mújica, Machorro Narváez, Macías, Colunga —que como ya se señaló elaboró, a la postre, la fórmula que adoptaría el Congreso—, Rodríguez, Barrera, Mercado, Silva Herrero.⁹⁴

Para definir la orientación del procedimiento penal en la Constitución de 1917, es preciso tomar en cuenta lo que llevamos dicho a propósito de las propuestas de Carranza y su recepción por parte de los diputados en el Congreso Constituyente. Contra lo que en ocasiones se ha afirmado, con notoria ligereza, el texto constitucional de 1917 adoptó una orientación acusatoria.⁹⁵

⁹² Ricardo Rodríguez reconoce, “para rendir el debido tributo á la verdad”, que “aun en el nuevo procedimiento esto es, en el que actualmente nos rige (*vigente —gloso— cuando se plantea en Querétaro la reforma constitucional*) la instrucción preparatoria afecta en parte, aunque atenuado, el antiguo régimen inquisitorial”. *El procedimiento penal...*, cit., p. 312.

⁹³ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, pp. 999-1000. Carranza señaló que “el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular”. *Los Presidentes de México...*, cit., t. III, p. 119.

⁹⁴ Cfr. *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, pp. 1002 y ss.

⁹⁵ Cfr. Islas de González Mariscal y Ramírez, Elpidio, *El sistema procesal penal en la Constitución*, México, Porrúa, 1979, pp. 39 y ss., y Guillén López, Raúl, *Breve estudio sobre los intentos por establecer en México juicios orales en materia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional, 2012, pp. XI-XII. Jesús Zamora Pierce afirma que “el proceso penal mexicano ya era acusatorio

Del Constituyente revolucionario de 1917 emergió un Ministerio Público poderoso. El renacimiento, en medio de grandes expectativas, se vinculó de esta forma con una revolución que deseaba llegar, profundamente, a la impartición de justicia. El Ministerio Público moderno tiene carta de ciudadanía revolucionaria: fue criatura del Congreso popular. La Secretaría de Justicia⁹⁶ se fue a pique por su compromiso con el orden prevaleciente. Regularmente, proyectos y constituciones se referían a esa dependencia “clásica” en la organización administrativa;⁹⁷ el Constituyente del 17 la excluyó de manera expresa.⁹⁸ En cambio, el Ministerio Público se salvó: había sido, cuando más, una “figura decorativa”, como señalaron el Primer Jefe, en su proyecto, y el diputado Macías.⁹⁹ El desprestigio no hundió al Ministerio Público. El entusiasmo de los diputados constituyentes parecía comparable al de Portalis. Ya tendría la ley un brazo armado, que opusiera justicia a la arbitrariedad.

En el plano constitucional, la institución mexicana del Ministerio Público tuvo una función múltiple —o “misión constitucional”, para ponerlo en los términos en que se planteó el famoso debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil a propósito del titular de la institución federal—,¹⁰⁰ de la que proviene su fuerza institucional y su relevancia para el Estado de Derecho y, en fin, para la preservación de los dere-

antes de la reforma constitucional de 2008”, a lo que agrega que el proceso establecido por esta reforma es mixto, con pronunciados rasgos inquisitivos. *Juicio oral. Utopía y realidad*, México, Porrúa, 2011, pp. 11 y 15.

⁹⁶ Al respecto, cfr. Guerrero, Omar, *La Secretaría de justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, 1996, pp. 92 y ss.

⁹⁷ Trayectoria: RI. 32; PR. 101; Proy. May. 99; Proy. Min. 61, BO. 93; BAR. 1; EOP. 86.

⁹⁸ La exclusión, contenida en el artículo 14 transitorio, abarcaba igualmente a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. José Vasconcelos actuó, en su hora, para el restablecimiento de la Secretaría de Educación, pieza maestra del desarrollo y la unidad de la nación. Se ha mantenido, en cambio, la proscripción de la Secretaría de Justicia, cuya reinstauración defienden algunos juristas. Cfr., por ejemplo, Martínez Báez, Antonio, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, en *El Foro*, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 53 y ss.

⁹⁹ *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. III, pp. 1000 y 1009.

¹⁰⁰ Cfr., de ambos juristas, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963, p. 60. En una valiosa obra reciente, Fix-Zamudio ha estudiado la función constitucional del Ministerio Público. Cfr. *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, esp., pp. 89-134.

chos de los individuos: titular de la acción penal, promotor o custodio de la constitucionalidad y consejero jurídico del gobierno, en la persona del titular de la Procuraduría federal, que ahora se convierte en Fiscalía. Otras tareas le ha destinado la legislación secundaria,¹⁰¹

Con aquellas armas surgió el Ministerio Público en la Carta de 1917, lozano y promisorio.¹⁰² El Ejecutivo celebró, alguna vez, la reivindicación por parte del Ministerio Público de la facultad persecutoria que le asigna, en exclusiva, el artículo 21 constitucional, destruyendo así “los prejuicios establecidos por los viejos sistemas procesales”.¹⁰³ Sin embargo, diversas reformas modificaron su alcance e intensidad. Declinó el monopolio en el ejercicio de la acción, constitucionalmente atenuado por el control jurisdiccional sobre actos trascendentes en el procedimiento penal,¹⁰⁴ al que hoy se agrega el posible ejercicio de la acción por particulares.¹⁰⁵ Decayó la calidad del procurador de la Re-

¹⁰¹ De “todos los sujetos procesales, el Ministerio Público es, sin duda, el que despliega actividad más variada”. Alcalá-Zamora, Niceto, “Ministerio Público y abogacía de Estado”, *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1976, t. I, p. 505. Cfr., asimismo, Aguilar y Maya, José, “Dignidad y funciones del Ministerio Público federal”, *Revista de Derecho Penal* (San Luis Potosí), t. II, núm. 7, 1942, pp. 43 y 44.

¹⁰² Y con una característica función defensora del orden jurídico que exalta Manuel Herrera y Lasso —más en relación con el artículo 102 que con el 21—, acogiendo las observaciones que a este respecto formulara José Aguilar y Maya. cfr., Herrera y Lasso, Manuel, “El Ministerio Público. Su evolución histórica en el México independiente”, *Estudios Constitucionales*, segunda serie, México, Jus, 1964, p. 214. Acerca de la Institución receptora del Ministerio Público Federal, su origen y desarrollo, cfr. *Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República*, México, Procuraduría General de la República, 1987, y García Ramírez, *Las moradas del poder...*, cit., pp. 18 y ss.

¹⁰³ “El Gral. Plutarco Elías Calles, al abrir las sesiones ordinarias el Congreso, el 1º de septiembre de 1926”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. III, p. 802.

¹⁰⁴ Cfr. García Ramírez, “Bases constitucionales del Ministerio Público”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 130 y ss., y “El Ministerio Público y la reforma...”, en *ibidem*, pp. 197 y ss.

¹⁰⁵ En los términos de la reforma de 2008 al artículo 21 constitucional. Cfr. García Ramírez, *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 176 y ss. En mi comentario cito la reflexión de Francesco Carnelutti: “aunque el derecho lo afirme la parte lesionada, conviene que a su afirmación se asocie (si bien de manera meramente formal) el Ministerio Público. Ello significa, en último análisis, que la ley no se fía de la parte, no sólo para la actuación de la pena, pero ni siquiera para mover el proceso dirigido a actuarla. Esto ocurre porque el proceso penal, tanto en la fase ejecutiva como en la fase de cognición, es un instrumento peligroso, que debe ser manejado únicamente por aquellos a quienes la ley encomienda ese oficio; y aun por ellos mismos con máxima cautela”.

pública como asesor jurídico del Presidente, que la Constitución tomó de la tradición norteamericana¹⁰⁶ y que últimamente ha depositado en las manos de un funcionario *ad-hoc*.¹⁰⁷

Por otra parte, la reforma constitucional de 1994-1995 amplió el posible desempeño del Procurador como custodio de la constitucionalidad a través de su participación en las controversias¹⁰⁸ y en las acciones de inconstitucionalidad,¹⁰⁹ quehacer agregado al tradicional y

“Todavía sobre la litis en el proceso penal”, *Estudios de Derecho procesal*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1952, p. 63.

¹⁰⁶ Que proviene de una ley del 24 de septiembre de 1789 acerca de la designación y las atribuciones del Attorney General. *Cfr.* Nelson, Rita W., “The opinion function of the Federal Attorney General”, *New York University Law Review*, vol. 25, núm. 4, 1950, pp. 825-826. Igualmente, *cfr.* Rhodes, Irwin S., “Opinions of the Attorney General revived”, *American Bar Association Journal*, vol. 64, 1978, p. 1375.

¹⁰⁷ C17. 102, A, último párrafo. La reforma de 31 de diciembre de 1994 estableció que “la función del consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”. Al respecto Jorge Carpizo apuntó: “En realidad el procurador General de la República no perdió ninguna facultad porque desde hacia 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”. “Reformas Constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 82, enero-abril, 1995, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 371 y ss.

¹⁰⁸ Sobre las controversias constitucionales, *cfr.* Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008; García Ramírez, *Poder Judicial...*, *cit.*; Ovalle Favela, “Las controversias constitucionales y los órganos autónomos”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 25, julio-diciembre de 2011, pp. 102 y ss., y Hernández Chong Cuy, María Amparo, “De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias”, en Varios, *La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho procesal constitucional*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2011, pp. 161 y ss.

¹⁰⁹ Estimo que la Constitución debiera legitimar a los ciudadanos, conforme a ciertas modalidades (como ocurre en diversos países) para promover acciones de inconstitucionalidad, actualmente reservadas a grupos de parlamentarios y al Procurador de la República. En cuanto a la legitimación del Procurador, *cfr.* “La reforma constitucional del Poder Judicial...”, en *Poder Judicial...*, *cit.*, pp. 57 y ss.; “Bases constitucionales del Ministerio Público”, en *ibidem.*, pp. 139 y ss., y “El Ministerio Público y la reforma...”, en *ibidem.*, pp. 186. Sobre la acción de inconstitucionalidad *cfr.* Brague Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, “El control abstracto de inconstitucionalidad de leyes en México. Tipología de re-

magnífico que la Constitución encomendó al Ministerio Público de la Federación en el juicio de amparo. En éste, representó el interés de la juridicidad,¹¹⁰ esencial para la supervivencia del Estado de Derecho. El papel de la institución en el juicio de amparo constituyó —en términos de Luis Cabrera— “la función más trascendental de todas las que se han confiado al Ministerio Público”.¹¹¹ Advirtamos, en suma, que el desarrollo del Ministerio Público en la ley suprema no ha corrido en una sola dirección. Al lado de la custodia constitucional se halló —con gran intensidad en la práctica— la persecución de los delitos, que apremia en una sociedad asediada por el crimen y la inseguridad.

Con respecto a los funcionarios de esta relevante institución se suscitan cuestiones relacionadas con la pulcritud y legalidad de su desempeño: el propio emplazamiento de la institución y el nombramiento de sus integrantes. En la trayectoria constitucional mexicana, el Ministerio Público se ha localizado en el Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo: hasta 1900, el Procurador General y el Fiscal General formaron parte de la Suprema Corte de Justicia; la reforma constitucional porfirista de ese año consolidó ambas magistraturas en una sola —Procurador General de la República— y la colocó en el ámbito del Poder Ejecutivo.¹¹²

soluciones”, en Varios, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2016, pp. 593 y ss.; Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, y *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, y Varios, *Art. 105. Dilemas de control constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2016.

¹¹⁰ Cfr. García Ramírez, “Reflexiones sobre el Ministerio Público”, en *Estudios...*, cit., p. 645, y “A manera de prólogo: La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público”, en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., 2002.

¹¹¹ *La misión constitucional...*, cit., p. 60; en el mismo sentido, Portes Gil, *ibidem*, p. 93. Alfonso Noriega calificó esta atribución como la “más noble, importante y trascendente” a cargo del Ministerio Público federal y el Procurador. *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, pp. 346 y 347.

¹¹² En el dictamen de los diputados se “saludó con entusiasmo —que no era infrecuente— la propuesta del Ejecutivo: bien que el Procurador y el Fiscal quedasen resumidos en el Ministerio Público, para ejercer facultades y poderes propios del poder administrativo”. Cfr. García Ramírez, “El sistema penal en el Porfiriato (1877-1911)...”, cit., pp. 200 y 201.

La preocupación por asegurar el desempeño independiente del Ministerio Público suscitó una reforma constitucional, que en su momento fue “heterodoxa”, al encomendar al Senado la ratificación del Procurador designado por el Presidente de la República.¹¹³ Este giro constitucional poseyó doble signo: reflejó las preocupaciones existentes en torno a la persecución penal y atrajo el interés hacia la integración del gabinete y, más todavía, hacia la composición del gobierno y su vínculo con la jefatura del Estado.¹¹⁴ Quedaba pendiente una saludable y reiterada petición: autonomía del Ministerio Público, establecida en la propia Constitución, régimen que llegó antes a otras instituciones del Estado mexicano.¹¹⁵

La reiterada propuesta, reclamada desde diversas trincheras,¹¹⁶ se materializó el 10 de febrero de 2014 en el seno de una amplia reforma “político-electoral”, como se le denominó en los diversos documentos que formaron parte del proceso legislativo correspondiente. La Procuraduría General de la República dejó de ser parte de la estructura de la administración pública, para sumarse a la creciente lista de órganos constitucionales autónomos, bajo la nueva denominación de Fiscalía General, misma que no es novedosa (data del Medievo), ni exacta (viene de Fisco).

Los órganos autónomos han modificado la organización clásica del Estado, formulada por Locke y Montesquieu, que se manifestaba en la división de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En general, aquellos nuevos órganos están llamados a cumplir funciones asignadas originalmente al Ejecutivo, pero que, se estima, conviene separar de éste y asignar a entidades independientes, a fin de garantizar la objetividad en su ejercicio, aislándolo de la inestabilidad generada por los

¹¹³ Cfr. mis comentarios en “El Ministerio Público y la reforma constitucional de 1994...”, en *Poder Judicial...*, cit., pp. 176 y ss. Por lo que hace a la provisión de otros cargos dentro del Ministerio Público, se ha sugerido la implantación de un organismo equivalente al Consejo de la Judicatura, que asumiría el control de la “carrera ministerial”, a semejanza de la “carrera judicial”. Cfr. Fix-Zamudio, *Función constitucional...*, cit., pp. 176 y 188 y ss.

¹¹⁴ Al respecto, cfr. Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

¹¹⁵ Cfr. García Ramírez, “Bases constitucionales...”, en *Poder Judicial...*, cit., p. 149 y ss.

¹¹⁶ Así por ejemplo, el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 381-383, elaborado por el Poder Judicial de la Federación.

cambios políticos o de la influencia del poder público central. En el sistema jurídico mexicano fueron pioneros el Banco de México,¹¹⁷ el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral)¹¹⁸ y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹¹⁹ Reformas posteriores incrementarían este catálogo en forma que algunos analistas —entre ellos yo mismo— han considerado excesiva y desordenada.

Celebro, como lo he hecho en otras publicaciones,¹²⁰ la autonomía del Ministerio Público, cuya delicada tarea —el ejercicio de la acción penal, con todo lo que ello implica— requiere de independencia e imparcialidad, de tal suerte que sólo se encuentre sometida al imperio de la ley. Me refiero a una independencia y a una imparcialidad que guarden semejanza con la honestidad requerida de la mujer del César: que lo sean y lo parezcan. Si lo primero es indispensable, lo segundo determina el crédito que la sociedad reconozca a una institución que debe ser —por la naturaleza misma de sus atribuciones— confiable y respetable.

Ahora bien, no desconozco el peligro de que dicha autonomía se convierta en arbitrariedad si no se acota con los “candados” necesarios. Uno de ellos podría ser la creación de consejos encargados de la vigilancia del desempeño y probidad de las autoridades que formen parte de la Fiscalía General.¹²¹

¹¹⁷ Ref. const. (artículo 28). D.O. de 20 de agosto de 1993.

¹¹⁸ Ref. const. (artículo 41). D.O. de 19 de abril de 1994. La reforma del 22 de agosto de 1996 fortalecería la autonomía del IFE al excluir al Ejecutivo de su integración y limitar la intervención de los consejeros provenientes del Poder Legislativo. La enmienda publicada el 10 de febrero de 2014 constituyó al Instituto Nacional Electoral, con atribuciones en la organización de comicios federales y locales.

¹¹⁹ Ref. const. (artículo 102). D.O. de 13 de septiembre de 1999. La reforma del 10 de junio de 2011 incorporaría en este mismo precepto la obligación de los órganos legislativos locales de establecer y garantizar en las constituciones locales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos, la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos.

¹²⁰ Así, por ejemplo, “La PGR se convierte en Fiscalía”, *El mundo del abogado*, México, año 16, núm. 184, agosto 2014, pp. 36-39. Asimismo, “Ministerio Público órgano autónomo”, *Voz y Voto*, México, núm. 254, abril de 2014, pp. 6-9, y “A manera de prólogo. La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público”, en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., esp. pp. 14 y 15.

¹²¹ El establecimiento de dichos consejos fue propuesta por Héctor Fix-Zamudio. Cfr. *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., pp. 188-195. Dos de las iniciativas que dieron pie a la reforma que concluyó en la autonomía del Ministerio Público pro-

Algunos promotores del cambio en la naturaleza jurídica de la Procuraduría General justificaron ésta en la incapacidad institucional actual del Ministerio Público para enfrentar el problema de inseguridad que aqueja a nuestro país, el desprestigio de la institución,¹²² la dependencia del Ministerio Público con respecto al Poder Ejecutivo,¹²³ que le ha impedido —en opinión de algunos críticos, que es preciso analizar cuidadosamente para alcanzar conclusiones juiciosas, exentas de “color político”— desempeñar su función en forma imparcial y ajena

ponían precisamente la creación de un consejo con características similares al del Poder Judicial. *Cfr.* “Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 76 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=37326> e “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear la Fiscalía General de la República y las fiscalías generales de justicia de las entidades federativas, como organismos autónomos”, *Gaceta del Senado*, 24 de octubre de 2013, disponible en: <http://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/62/2/2013-10-24>. La primera iniciativa señaló: “Es prudente la creación del Consejo del Ministerio Público Federal, indispensable para asegurar la profesionalización y especialización de los integrantes de la procuraduría, incluyendo policías y peritos, tal y como ha funcionado en el Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura... Esta figura debe ser copiada en los consejos ministeriales pues la autonomía aislada del Ministerio Público supeditada al mando del Procurador General de Justicia, sin un consejo que vigile tanto su actuar como la administración de su presupuesto, se podría, una vez más distorsionar”.

¹²² En la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicada en la *Gaceta del Senado* el 14 de septiembre de 2010, se sostuvo: “No es exagerado afirmar que actualmente (el Ministerio Público) es visto por una parte importante de la población como una figura que atropella, extorsiona y es parcial en su actuación”. En la iniciativa se hace referencia a encuestas que consideran que el Ministerio Público es una de las instituciones que genera más desconfianza entre la población. Este documento puede ser consultado en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=26582>.

¹²³ Así por ejemplo, en el dictamen formulado en el Senado se adujo: “La falta de un procedimiento más inclusivo para la designación del Procurador y su libre remoción por parte del Ejecutivo Federal hacen que, en la práctica, esté subordinado al Presidente de la República. Por ello se vulnera la autonomía e independencia del Ministerio Público”. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”, *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, p. 84, disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf.

a los vaivenes de la política, ejerciéndola de manera objetiva, científica y sobre la base de criterios de eficacia y eficiencia.¹²⁴ Asimismo, se citó el ejemplo de países en los que el Ministerio Público se organiza como órgano autónomo frente al Poder Ejecutivo.¹²⁵

La nueva redacción del apartado A del artículo 102 constitucional establece diversos mecanismos para asegurar la autonomía de la Fiscalía General. En primer lugar, la designación de su titular ya no correrá a cargo del titular del Ejecutivo Federal; éste propondrá una terna a partir de una lista compuesta por diez candidatos, elaborada y aprobada previamente por las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes en la sesión en la que aquélla se formule. Esta Cámara realizará la designación a partir de la terna propuesta y previa comparecencia de sus integrantes, por medio de una votación calificada de dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión electoral. Dada la importancia de la función asignada a la Fiscalía General, se establecen plazos estrictos en el proceso de designación de su titular, así como la potestad del Ejecutivo para integrar libremente la terna o formular la designación directa, en caso de que el Senado no ejerza sus facultades dentro de los plazos que previene la norma constitucional. Una segunda garantía consiste en la duración del Fiscal General en el desempeño de su encargo: nueve años.¹²⁶

Es necesario establecer límites para la actuación de los órganos constitucionales autónomos, entre ellos la Fiscalía General, titular de la acción penal estatal, máxima expresión del poder del Estado en la esfera de derechos del individuo. En este sentido, se faculta al Presi-

¹²⁴ En este sentido, en una iniciativa presentada por varios senadores se indicó que el Ministerio Público ha sacrificado “su alta misión de guardián de la ley con tal de cumplir los intereses del Gobierno de quién al mismo tiempo es representante y consejero”. *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, *cit.*

¹²⁵ Se mencionaron los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* “Iniciativa...”, *Gaceta del Senado*, 14 de septiembre de 2010, *cit.*; “Iniciativa...”, *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, *cit.*; “Iniciativa...”, *Gaceta del Senado*, 24 de octubre de 2013, *cit.*, y “Dictamen...”, *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, *cit.*

¹²⁶ De acuerdo con el dictamen emitido en el Senado, dicho lapso de tiempo “contribuirá a dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia, así como a fortalecer la plena y eficiente implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio”. Dictamen..., *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, *cit.*

dente de la República para remover al Fiscal General con base en las causas detalladas en la ley.¹²⁷ La reforma al artículo 102 constitucional dispone el deber del Fiscal General de presentar anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales un informe de actividades, así como comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. Es opinable que el proceso de remoción no se halle revestido de los mismos “candados” que el de designación. Si bien el Senado puede objetar la remoción hecha por el Ejecutivo dentro de los diez días hábiles siguientes, la intervención de este último debería hallarse tan acotada como lo está en el nombramiento del Fiscal General. Es necesario que las normas sobre destitución sean claras y exhaustivas, en aras de la efectiva autonomía de este órgano constitucional.

La separación del Fiscal General de la esfera del Ejecutivo Federal supuso que las facultades conferidas originalmente a la Procuraduría General de la República para formular acciones de inconstitucionalidad y denunciar las contradicciones de tesis, se restringieran a las materias penal y procesal penal, así como a las relacionadas con el ámbito de funciones de la Fiscalía (artículo 105, fracción II, incisos c) e i), y artículo 107, fracción XIII). Igualmente se limitó la posibilidad del Fiscal General para solicitar a la Suprema Corte de Justicia conocer de los recursos de apelación en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito y de los amparos directos y en revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten: esa facultad se reduce a los casos en que el Ministerio Público Federal intervenga o sea parte (artículos 105, fracción III, y 107, fracciones V y VIII). La intervención del Ministerio Público en los juicios de amparo, se circunscribe a aquellos en que el acto reclamado provenga de procedimientos penales y los demás que determine la ley.

De conformidad con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma, la autonomía de la Fiscalía General dependerá de la emisión de las leyes secundarias necesarias para su implementación, así como de

¹²⁷ El 10 de diciembre de 2014 fue aprobado por la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de la Fiscalía General de la República; no obstante, en septiembre de 2016 —fecha de elaboración de estos comentarios— aún se hallaba pendiente la decisión del Senado.

la declaratoria correspondiente por parte del Congreso de la Unión. Se ha controvertido la disposición estableció que el Procurador General que se encuentre en funciones al momento de expedirse la mencionada declaratoria se convierta inmediatamente en Fiscal General. Esto implica que la Fiscalía quede a cargo de un funcionario designado por el Ejecutivo con limitada intervención del Senado de la República.¹²⁸

La Declaración francesa de 1789 advirtió, con absoluta razón, que “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza se halla instituida en beneficio de todos, y no para la particular utilidad de aquellos a quienes es confiada”. Así se acoge una expresión de seguridad democrática.¹²⁹ El artículo 24 de la Constitución de Apatzingan, que tiene parentesco con la Declaración francesa, incluye a la seguridad entre los derechos cuya conservación es “el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

En los años iniciales de la vida independiente, cuando el país carecía de instituciones competentes en materia de seguridad, se pudo decir que “solamente un pueblo tan dócil como el mexicano ha podido conservarse sin policía”.¹³⁰ Por supuesto, ya no ocurren “milagros” de este carácter. No me ocuparé ahora de las implicaciones relativas a las Fuerzas Armadas: Ejército, Marina, Fuerza Aérea. En el marco de este análisis conviene recordar, solamente, que la organización y la función de la policía, entrañadas al sistema de justicia penal, también figuran en la ley suprema, con doble vertiente: conservación del orden público e investigación de delitos.

El buen juicio del Constituyente de 1916-1917 llevó a colocar a la “policía judicial” bajo el mando y la autoridad inmediata del Ministe-

¹²⁸ En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, Ana Laura Magaloni, quien sostiene en torno a la mencionada disposición: “Ello significa que el primer fiscal general será aquel que haya designado el presidente Peña Nieto o el siguiente presidente de México, todo depende de cuándo se aprueben las leyes secundarias. Haga lo que haga ese fiscal, no tendrá la legitimidad que requiere para hacer creíble su autonomía política”. “Fiscalía ¿autónoma?”, *Reforma*, México, 9 de julio de 2016, consultado en: <https://app.vlex.com/#vid/644748637>.

¹²⁹ Cfr. Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998, pp. 28 y ss.

¹³⁰ “El General Bustamante, al abrir las sesiones del primer período, el 1º de Enero de 1839”, en *Los Presidentes de México...*, cit., t. I, p. 190.

rio Público. Una reforma de 1996 se ocupó en retirar a esta policía la calificación de judicial, tema que no debió desvelar al Poder Revisor de la Constitución.¹³¹ La reforma de 2008 cedió a la tentación de “aflojar” el vínculo entre el Ministerio Público y la policía, que no concierne solamente a éstos, sino atañe sobre todo a la relación entre la policía y el ciudadano.¹³² No se ha desvanecido la idea de concentrar en un solo ente administrativo las corporaciones policiales federales, pero hasta hoy persiste la dualidad policial: por una parte, policía dependiente del Ministerio Público —esto es, de la Procuraduría y, en su hora, de la Fiscalía—; por la otra, institución colocada en el ámbito de la Secretaría de Gobernación.

Otros personajes del ordenamiento penal constitucional, que han tenido un apreciable desarrollo en las reformas recientes, son el defensor del inculpado —que se asocia al primordial derecho de defensa, eje garantista del enjuiciamiento penal—,¹³³ mirado con la seriedad debida a través de las estipulaciones del artículo 17 (defensoría pública)¹³⁴ y de las disposiciones que ordenan la defensa adecuada,¹³⁵ asistencia “profesional”¹³⁶ —no apenas la compañía de “una persona de confianza” del imputado, asistencia que es muy útil por otros motivos—; y el asesor del ofendido¹³⁷ —que surge al calor de la reivindicación, tan necesaria, de los derechos materiales y procesales de éste—. El régimen de ambas figuras corresponde a la mejor tradición penal constitucional, que disputa territorios al ímpetu autoritario.¹³⁸ Los textos clásicos y sus segui-

¹³¹ Cfr. García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal...*, cit. pp. 150 y 151.

¹³² Cfr. mi comentario en *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 24 y ss. Y en mi libro *Temas del nuevo procedimiento penal...*, cit. En este libro reitero los comentarios desfavorables a la reducción de controles ministeriales con respecto a la policía. Cfr. pp. 47 y ss.

¹³³ Trayectoria de derecho a contar con defensa o defensor: Proy. Min. 5, XII; BO. 193; PC16. 20, IX; C17. 20, B, 8.

¹³⁴ C17. 17. Acerca de este organismo, cfr. Esquinca Muñoa, César, *La defensoría pública federal*, México, Porrúa, 2003, pp. 59 y ss.

¹³⁵ C17. 20, B, VIII.

¹³⁶ C17. 20, B, VIII.

¹³⁷ Al respecto, cfr. Zamora Grant, José, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, pp. 161 y ss., y García Ramírez, *Temas del nuevo procedimiento...*, cit., pp. 40 y ss.

¹³⁸ Sobre el derecho de defensa cfr. Cárdenas Riosco, Raúl F., *El derecho de defensa en materia penal. Su reconocimiento constitucional, internacional y procesal*, 2a. ed., Méxi-

dores nacionales colocaron a la seguridad entre los derechos naturales e irreductibles del hombre. La cosecha de cumplimiento ha sido diversa: aún no prevalece, tan extensamente como quisiéramos, la seguridad para todos. Y en los últimos años la seguridad se ha reinstalado entre los temas de la Constitución, merced a sucesivas reformas a partir de 1995, cuyo sentido no coincide necesariamente con el que le asignaron aquellos textos. Entonces se pretendía amparar al ser humano frente al *bon plaisir royal*, del que daban cuenta las *lettres de cachet*, contra las que pugnaron los *cahiers de doléances*,¹³⁹ presagiosos de revolución. Ahora se quiere generar condiciones de paz que permitan el desarrollo individual y colectivo. La seguridad de hoy, pues, enfrenta al poder público y al poder criminal.

Así pues, digamos que la seguridad es un tema clásico del constitucionalismo, por la vía de los derechos humanos. Los documentos fundacionales de la era moderna incluyeron a la seguridad entre los derechos naturales o fundamentales de todas las personas. Claro está que la reclamación en la Revolución Francesa se dirigía frontalmente al monarca para contener el desbordamiento de su fuerza, volcada sobre los individuos, todavía no ciudadanos. Pero esta misma exigencia, extendida según el paso de los años y la mudanza de las circunstancias, habría de llegar a otros espacios: seguridad, que debe proveer el Estado, para contener el golpe del crimen, no sólo el asedio de la autoridad tiránica. He aquí el primer deber del Estado: su obligación radical, cuyo cumplimiento es condición para el ejercicio efectivo de otros derechos. Y he aquí también, hoy día, una región crítica en la relación entre el poder público, que no satisface la demanda, y los ciudadanos, que la plantean con creciente urgencia.

co, Porrúa, 2009, esp. pp. 89 y ss., y Esquinca Muñoa, César, “El reto de la defensoría pública mexicana”, *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales*, México, cuarta época, núm. 2, marzo-abril 2008, pp. 179-187, y *La defensoría pública federal*, cit.

¹³⁹ Los *cahiers* fueron elaborados tras la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales y recogieron una buena suma de agravios. No fue ese monarca quien expidió mayor número de *lettres*. Luis XV resolvió ciento cincuenta mil; Luis XVI, sólo catorce mil. Cfr. Rudé, George, *La Revolución Francesa*, trad. de Aníbal Leal, Buenos Aires, Javier Vergara, editor, 1989, p. 34.

De seguridad, tema que ascendió con gran ímpetu a las normas constitucionales, hablamos en varios sentidos. Se sabe, con Recasens Siches, que la seguridad es “el valor fundamental de lo jurídico (...), sin el cual no puede haber derecho: ni bueno, ni malo, ni de ninguna clase”.¹⁴⁰ Llevadas las cosas a su extremo natural, diríamos que un Estado inseguro —que no ofrece seguridad a quienes se hallan bajo su jurisdicción— deviene Estado fallido.¹⁴¹ Al sustantivo inicial de la seguridad hemos agregado calificativos para precisar sus diversos perfiles: jurídica, pública, nacional, ciudadana, humana. Las que desvelan a los reformadores de la Constitución, en estos años difíciles, tienen que ver sobre todo con la seguridad pública, a la que muchos exigen que sea, primero, ciudadana y humana.

Digamos que la relación entre seguridad pública y derechos humanos atraviesa una crisis severa, que en México tiene rasgos de urgencia y gravedad, aunque no sólo aquí.¹⁴² Hoy día se carga el acento en la seguridad humana, concepto que acoge Naciones Unidas y en el que destacan cuatro características principales: es una preocupación universal, sus componentes son interdependientes, se protege mejor mediante la prevención temprana que a través de la intervención posterior, y está centrada en el ser humano.¹⁴³

Peñaloza advierte que “la seguridad en México se deterioró en 50 años, en un proceso constante y acumulativo”,¹⁴⁴ y que el concepto

¹⁴⁰ *Vida humana, sociedad y derecho*, 3a. ed., México, Porrúa, 1952, p. 225.

¹⁴¹ Cfr: Chomsky, Noah, *Failed States. The Abuse of Power and the Assault of Democracy*, New York, Metropolitan Books, 2006, pp. 1-2 y 108-109.

¹⁴² Cfr: Álvarez Ledesma, Mario I., “Seguridad pública y derechos humanos: ¡vecinos distantes u obstáculos insalvables!”, en Varios, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Peñaloza, Pedro José (coord.), México, Porrúa, p. 45.

¹⁴³ En torno a esta materia y a las diversas expresiones de seguridad, véase, asimismo, Moloeznik, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Varios, ¿Qué es la seguridad ciudadana?... cit., pp. 17 y ss. En concepto de este autor, la noción de seguridad pública alojado en el artículo 21 constitucional «se centra un poco más (que la seguridad nacional y la interior) en la persona humana, pero conserva la finalidad tradicional del mantenimiento del orden público que responde más a una concepción Estado-Céntrica». *Ibidem*, p. 22.

¹⁴⁴ Las características de la delincuencia violenta son “incorporación de nuevas tecnologías, fuertes dosis de violencia, alto grado de desafío, alta organización y amplia virulencia”. “Seguridad pública: la crisis de un paradigma”, en Varios, *Seguridad Pública. Voces diversas...*, cit., p. 568.

punitivo y persecutorio de la seguridad pública “ha eclipsado cualquier intento para corregir el rumbo” de esa materia en nuestro país.¹⁴⁵

La Constitución mexicana —y sus derivaciones secundarias— recoge un concepto policial-judicial de la seguridad.¹⁴⁶ No se compromete centralmente con la llamada “seguridad humana” —salvo a través de una muy genérica invocación sobre la “prevención de los delitos”—, que supone un amplísimo conjunto de condiciones necesarias y promisorias. En todo caso, la alarma social ha llegado a la ley suprema —he aquí otra reforma determinada por la “crisis”— y ésta ha desenvuelto con detalle la organización del sistema nacional de seguridad pública,¹⁴⁷ que navega a media vía entre el centralismo y el federalismo que han disputado estos territorios. En esta materia aparecen también los “principios”, guía del desempeño policial.¹⁴⁸ Inquieta la erosión que el régimen de seguridad impone a los derechos personales y, por este

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 561. Agreguemos, para tiempos recientes, la crítica que se hace con respecto a las acciones bilaterales nacionales en este ámbito, especialmente en lo que toca al llamado Plan Mérida. García Huitrón señala al respecto que esta iniciativa corresponde a “la imposición tradicional de una política de seguridad vertical, asistencialista, sin ninguna posibilidad de equilibrio ni equidad entre los países. México solamente asintió, sin objeciones, ante las directrices del plan y, como era de esperar, luego de la firma bilateral, instauró mecanismos jurídicos y operativos dentro del ámbito de la seguridad y la justicia penal”. *La política de seguridad en México. Evolución y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, pp. 12 y ss., esp. pp. 16 y 17.

¹⁴⁶ Cfr. García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal...*, cit., p. 158, y *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 208 y ss.

¹⁴⁷ Cfr. Un panorama sobre los antecedentes históricos relacionados con las políticas de seguridad y la evolución del marco jurídico nacional e internacional sobre la materia en Angulo Jacovo, Juan Manuel, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014. Asimismo, en Varios, *Seguridad pública y derechos humanos*, Sánchez Vázquez, Rafael (coord.), México, Puebla, BUAP, 2014; Sepúlveda, Ricardo, “El sistema de seguridad pública y los derechos humanos”, en Varios, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis y Steiner, Christian (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia-Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II, pp. 2095 y ss.

¹⁴⁸ La reforma de 1994-1995 al artículo 21 aportó a la actuación de las autoridades policiales los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; la de 2007-2008 conserva esos principios y agrega: objetividad y “respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”. Hay referencias a funciones de seguridad pública a cargo de autoridades locales en los artículos 115, III, 122, G de C17.

medio, al signo social de la Constitución: así, a través de disposiciones, de nuevo cuño, sobre retroactividad desfavorable, que aparecieron primero en 1996.¹⁴⁹



¹⁴⁹ Cfr: mis comentarios en *Delincuencia organizada...*, cit., p. 87, y *La reforma penal constitucional...*, cit., pp. 217 y ss. La cuestionable retroactividad desfavorable, aunada a la restricción en el régimen de protección judicial, que anteriormente operaban en el ámbito de la policía, ganó un nuevo paso en la reforma mencionada en segundo término, que agregó a los agentes del Ministerio Público y a los peritos.