

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

René GONZÁLEZ DE LA VEGA

El maestro Sergio García Ramírez, en su intervención, se refirió a la institución española del Promotor Fiscal, que contemplamos en México durante el siglo XIX y principios del siglo XX, también lo hizo sobre la forma en que nos inscribimos en los modelos franceses en este sentido y cómo se fue generando la figura del Ministerio Público en nuestro país.

Así que dejaremos de lado esos temas. Creo que quedó suficientemente explicado por el maestro García Ramírez.

Yo creo que deberíamos de reflexionar ¿qué es lo que ha sucedido?, ¿qué es lo que está pasando hoy por hoy con el Ministerio Público?, desde un punto de vista estrictamente académico y desde el punto de vista estrictamente personal arriesgar, yo en lo particular, una opinión o una sugerencia que, bueno, dejaría a la consideración de ustedes y sobre todo de las próximas generaciones.

Hay en este planteamiento de la institución —a la que tanto queremos— un ánimo limpio, un afán bueno de abordar el tema con cuidado, con interés, con delicadeza. Sabemos que es una institución fundamental de nuestro país y que nos ha dado, a más de uno de los que estamos aquí, un gran orgullo haberle dedicado nuestra vida profesional.

Ustedes saben, y simplemente como recordatorio lo digo, que en los años posteriores a la Revolución Mexicana, básicamente en los veinte, se dio el fortalecimiento y la consolidación de la vida institucional del país, la creación del Estado moderno —tal como lo entendemos— en el México actual.

Durante la década de los treinta, irrumpen en el escenario nacional, de una manera fuerte, muy vigorosa, los triunfadores del movimiento revolucionario, significadamente el movimiento obrero, la reforma agraria, las clases medias populares y a partir de la década de los cuarenta —sobre todo en los cincuenta— México vive lo que podríamos conocer como su gran epopeya.

México crece espectacularmente, sobre todo si nos comparamos con nuestros hermanos latinoamericanos. México se llena de pronto de escuelas, de universidades, de carreteras, de distritos de riego, de presas, de hidroeléctricas, de puertos.

En ese crecimiento impresionante de México, de esas décadas de los cuarenta y cincuenta, que incluso todavía muchos añoran como una época dorada del México moderno, las cuestiones de justicia y de seguridad pública se rezagan fundamentalmente.

No era una prioridad para los mexicanos pedir una mejor justicia, una mayor seguridad pública.

Yo recuerdo que en la campaña presidencial de 1970, por ejemplo, en los distintos foros de los distintos partidos políticos, no era una petición la justicia ni la seguridad pública, las demandas populares se iban más bien por otros temas, como la salud, la educación, los caminos, etcétera. La modernización en otros sentidos, pero no las cuestiones de justicia y de seguridad pública.

Sin embargo, a partir de 1968, es un año crucial en la historia moderna de México, se marca ahí un hito en el México moderno, se plantea un México distinto, en donde así como en los treinta irrumpieron los triunfadores de la Revolución, aquí irrumpen las nuevas clases urbanas, la juventud mexicana tan extendida, la presencia de la mujer en la vida nacional, en fin aparecen protagonistas nuevos muy importantes en la vida de México.

Y junto a ese crecimiento político y social de nuestro país, se da lamentablemente el lado oscuro. México vive a principios de los setenta, dada nuestra ubicación geográfica, una posición realmente difícil.

Ustedes recuerdan que en aquella época está concluyendo la peor parte de la guerra de Vietnam, un divorcio fundamental que fue cierto y lo hemos visto ahora como historia, entre la población norteamericana, sobre todo la juvenil, con su gobierno, con protestas realmente muy severas, donde viene todo un movimiento social que se refleja en la música, en las

modas, en las costumbres de los jóvenes y hay un dato fundamental, en el uso de la droga.

La droga que se promueve incluso en esas canciones, en esa música, en las costumbres, hay una verdadera apología de esto y un distanciamiento grave, severo en la sociedad norteamericana.

Y México, somos los vecinos de ellos con tres mil kilómetros de frontera, y además tenemos un sol maravilloso, lluvia, nos faltan caminos en nuestras sierras, se fracturan simultáneamente algunas rutas de la droga del Medio Oriente, por ejemplo, *Contacto en Marsella*, que no es una película solamente, fue un operativo real y en ese momento las mafias internacionales ocupan nuestro país lamentablemente a mediados de los setenta, para poner una fecha en 1975, y empieza la siembra en gran abundancia de marihuana, de amapola, para producir el opio y empezamos a ser en aquel entonces, hoy de una manera muy grave, el tránsito de la coca de los países sudamericanos también al mercado norteamericano, pero por nuestro territorio.

Todo esto implica la generación de una nueva delincuencia que en México no conocíamos, una delincuencia organizada, rica, muy poderosa, inteligente, con información, que recluta delincuentes como quien recluta milicias o soldados a su servicio, con recursos económicos bastante grandes, rebasan cualquier parámetro económico de cualquier país. Esto genera violencia, armamentismo, delitos que crecen como los llamados giros negros, la prostitución, los juegos prohibidos, contrabando de armas, la presencia de bandas cada vez más violentas y organizadas en el asalto de bancos, en secuestros.

Esta delincuencia es nueva para México, porque dimos un brinco del ladrón de carteras en el vehículo, en el transporte colectivo, con lo que se llamaba “el dos de bastos”, sin ninguna violencia, a robar la misma cartera y la misma cantidad, pero ya no con la habilidad del “dos de bastos”, sino con el puñal en la garganta o con el cuerno de chivo en frente de la víctima.

Así pasamos a esa delincuencia de una violencia inusitada, y al mismo tiempo nuestros aparatos de justicia y de seguridad pública, quedan totalmente rezagados, esa es la verdad.

Los mexicanos no le pusimos atención, durante muchas décadas de desarrollo, en otros renglones, a estas materias tan importantes.

Nos encontramos ante esa delincuencia, esa nueva presencia antisocial; nos encontramos con una policía improvisada, normalmente reclutada de las filas del desempleo, del subempleo, de los sectores rurales, policías que no sabían ni podían atender su función de cuidar el orden, de prevenir el delito en las calles; una policía judicial que, bueno hay que decirlo, no sabía investigar, no tenía los conocimientos necesarios para ello; un Poder Judicial sin recursos, tímido, que no contaba con los mejores hombres de México por los niveles salariales tan bajos, con instalaciones también impropias, un marco jurídico realmente rezagado, nuestro Código Penal, a pesar de los parches y las reformas sigue siendo el mismo de 1931; nuestros procedimientos penales también anquilosados, farragosos, heredados de la Colonia española.

Bueno, todo esto es como trabajábamos en materia de justicia y de seguridad pública a mediados de los setenta y, sin embargo, la delincuencia organizada ya había tomado nuestras ciudades fundamentalmente. La violencia urbana era un ejemplo claro.

En el Distrito Federal lo empezamos a notar ya tardíamente, diríamos a finales de los ochenta o principios de los noventa.

Pero esa delincuencia urbana, ustedes recuerdan que desde los setenta ya estaba en los estados como Sinaloa o en Jalisco, por ejemplo, era una delincuencia terrible, muy violenta, que se fue corriendo lamentablemente al sur del país, y ahí también hay que sumarle algunos errores, además de la falta de recursos y de la falta de desarrollo de nuestros sistemas de justicia, se tomaron decisiones equivocadas. Por ejemplo, con ese afán centralista que tenemos los mexicanos, todo queremos que suceda en la capital de la República, trajimos a los delincuentes más lesivos, más peligrosos a las prisiones de la capital del país con el pretexto de la seguridad, en lugar de dejarlos en donde ellos actuaban, por ejemplo en el norte del país, y lo único que logramos es que con ellos se vinieran sus bandas, sus pistoleros, quienes estaban con ellos para seguir delinquiendo; y aparecieron en la capital de la República esas bandas, esos delincuentes y esos cuernos de chivo que nosotros los capitalinos no conocíamos hasta hace relativamente poco.

Por otro lado, nosotros en México, en este esfuerzo de dibujar o dimensionar la ubicación del Ministerio Público hoy por hoy; ¿qué podemos esperar de él en el futuro?, también debemos decir que el Estado mexicano se ha afanado en cuestiones tan trascendentales, por ejemplo,

como hacer política de algo. Si ustedes se preguntan ¿cuál es la política educativa de México? o ¿cuál es la política internacional? o ¿cuál es la política sanitaria?, la conocemos, hay dónde abreviar de ellos, sabrámos qué nos rige en materia educativa, cuáles son los principios generales, cuáles son aquellos principios irreductibles que no se pueden negociar, la educación gratuita, etcétera. En materia sanitaria, en materia internacional, es lo mismo.

Sin embargo, ¿dónde está la política criminológica o criminal mexicana, plasmada?, ¿qué dependencia del gobierno se ha ocupado de concebirla, de diseñarla, de impulsarla, de darnos un horizonte largo?; más bien, pareciera que en materia de justicia penal y de policías actuamos por espasmos, como que cada vez que algo nos impresiona, nos asusta, nos indigna, damos una respuesta. Si se pone de moda la violación de algunas mujeres, con todo lo grave del evento, la primera reacción que hacemos es ir a reformar el Código Penal y poner penas altísimas, como si con eso solucionáramos el problema, y pongo sólo ese ejemplo porque ha sido muy claro, pero así queremos resolverlo todo; y si fracasamos en el deporte, también lo queremos solucionar con una Ley del Deporte.

Creo que se nos da mucho por ahí, pero no hay una política real en este sentido, no sabemos a dónde caminar, ¿qué penas vamos a agravar?, ¿qué delitos vamos a quitar?, ¿quién se debe quedar en una prisión? y ¿quién no?, ¿qué sistema de sanción debemos ubicar?; el Ministerio Público ¿cuáles son sus atribuciones o dónde está excediendo a la ley? Creo que ahí nos ha faltado darle rumbo y ritmo a nuestro actuar porque no hay una política criminológica mexicana, y no la hay porque no hay institución que la dicte, la cuide, la mantenga, la evalúe, la vaya cumpliendo, eso es lo que ha sucedido.

Entonces, creo que también ahí ha habido un ingrediente de perturbación en el actuar de la justicia penal en nuestro país.

Y otro ingrediente es el federalismo, nuestro federalismo ha sido escenario de colaboración en otras ramas del desarrollo nacional, los ejemplos que pongamos, en turismo, en educación, en salud, en vivienda, en gobierno, en todo, pero en materia de justicia y seguridad pública al contrario, el federalismo ha funcionado en contra de los intereses nacionales y de la población. La mejor forma para que un delincuente se burle de la ley y de la justicia es simplemente trasponer las fronteras de un Estado al otro, tan es así que apenas en 1993, se reformó el artículo 119 de la Cons-

titución, porque antes de eso era más fácil traer o extraditar a un reo de los Estados Unidos o de España, aunque ahora parece que no es tan fácil, que de un estado de la Federación mexicana, eso no podía ser, es absurdo y sigue siendo absurdo.

Creo que en lugar de que el federalismo en México, en materia de justicia, haya servido para fortalecer nuestros mecanismos, ha servido para entorpecerlos y para favorecer a la delincuencia que no reconoce evidentemente fronteras y que lo que hace es aprovechar las distinciones de los marcos jurídicos, de los marcos institucionales, las debilidades de algunas entidades federativas para aprovecharlas en su favor y dejar a la sociedad en un franco estado de indefensión.

Pero hoy por hoy es claro que el Ministerio Público, sobre todo a partir de los últimos 10 años, es una institución verdaderamente protagónica, casi diría que es la institución que se lleva a diario las noticias en los medios electrónicos de comunicación y no digamos en la prensa escrita.

Ya llevamos muchos años, muchos meses de leer, de escuchar a diario acciones buenas, las más de las veces malas o criticables de la institución a la que servimos.

El Ministerio Público es una institución de un gran protagonismo actual, de un protagonismo emergente que estamos viendo, que el Ministerio Público se habla de él, no siempre en buenos términos; se le mira no siempre con buenos ojos, pero la cosa es que el Ministerio Público ahí está, en la primera línea de la opinión pública, a los ojos de todo mundo y no bien a bien definido. ¿Qué es el Ministerio Público? ¿Cuáles son las causas de este protagonismo? Por un lado, la aparición de una serie de delitos, una incidencia delictiva que ha crecido, algunos delitos de especial escándalo que han llamado la atención a la opinión pública y que han puesto por ello al Ministerio Público en la primera línea de las noticias.

Por otro lado, una sociedad cada vez mejor informada, cada vez más demandante, cada vez menos ingenua y que pide más resultados al trabajo de esta institución y que encuentra con frustración menos resultados, más evasivas, menos compromisos para enfrentar su tarea y menos posibilidades de resolver con éxito esta responsabilidad política y social que tiene.

Ante este protagonismo se nos antoja una pregunta: ¿Está el Ministerio Público bien pertrechado, bien equipado para enfrentar esta posición que la vida nacional le ha dado?

Creo que sin mucho reflexionarlo, la respuesta sería no, definitivamente no está bien pertrechado. Pareciera, perdónenme la broma o el mal ejemplo, pero es como si a alguien lo atamos de pies y manos con cadenas y le decimos que gane la carrera de los 100 metros planos en los Juegos Olímpicos —exactamente es lo que hemos hecho con el Ministerio Público.

¿A qué se debe el que no esté bien pertrechado?, son cuestiones de tipo multifactorial. Sabemos que hay rezagos históricos a los que ya se refirió don Sergio García Ramírez y yo he tocado de una manera muy breve; sabemos que es la dependencia del Ejecutivo con más contacto permanente, reflexionen ustedes en esto con otro poder y con otras instancias. Ninguna otra dependencia del Ejecutivo Federal, piensen en cualquier secretaría de Estado, tiene un contacto con otro poder tan permanente, tan cercano y tan expuesto a la fricción como es el Ministerio Público.

Nuestro contacto diario con el Poder Judicial no hace que las cosas caminen fácil, que haya fricciones de vez en cuando, que las interpretaciones de los marcos legales sean diversas y que en ese juego y rejuego de los afanes políticos, los que se benefician cuando no tenemos el cuidado debido son los delincuentes precisamente, porque son los que se aprovechan de esa fricción, de ese rejuego que se está dando día a día, cada hora de cada día del año.

Hay una serie de inercias, de desvíos en nuestra función, de anacronismos en nuestras instituciones. Ustedes saben, pero es importante decirlo, que el Ministerio Público es la única institución que a lo único que se atiene es a la ley.

El Ejecutivo Federal, léase, el presidente de la República, al único funcionario de su gabinete que no le puede dar instrucciones sobre el ejercicio o no ejercicio, por ejemplo de la acción penal, es al procurador.

A un secretario de Estado podrá darle instrucciones de dar tal o quitar tal o cual licencia o concesión, claro, cumplidos los requisitos legales, pero se pueden dar instrucciones en ese sentido, al procurador jamás. El procurador se atiene solamente y siempre al cumplimiento de la ley, sin consignas.

Esto lo hace un funcionario especialmente vulnerable. No tiene digamos el cobijo político que puedan tener otros servidores públicos, pero la verdad es que la posición de procurador como titular del Ministerio Público es una posición de enorme delicadeza, de enorme severidad y que

requiere ser asumida con un gran sentido de la responsabilidad por esa circunstancia a la que me refiero.

Es el único funcionario que ni recibe ni podría recibir nunca indicaciones de en qué sentido resolver algún asunto de su competencia. En eso hay que reflexionar.

Tenemos problemas con nuestro marco legal, aunque se han venido actualizando las leyes orgánicas y los códigos penales y procesales penales, pero finalmente estamos aspirando todavía, por lo menos en mi opinión personal, no a la gran reforma, sino a la nueva legislación penal de México, el nuevo Código Penal, el nuevo Código de Procedimientos Penales que ojalá en estos primeros despuntes del siglo XXI, tuviéramos la capacidad los mexicanos de emprender esa tarea tan importante para nosotros mismos y no seguirnos conformando con un código caduco, parchado y que la verdad ha generado sobre todo en los últimos tiempos, una gran confusión, ya no digamos en los especialistas, sino en la sociedad entera.

Cuestiones de organización que afectan al Ministerio Público y que más adelante comentaré, atribuciones del Ministerio Público, su papel como representante social y el papel de la víctima del proceso penal, la profesionalización del Ministerio Público pero en el sentido más cabal de lo que esto significa, los procedimientos penales frente a la aparición de nuevos delitos, ¿cómo debe actuar el Ministerio Público?, ya no ante el delincuente o el delito tradicional, sino ¿cómo enfrentar el delito organizado?, con instrumentos verdaderamente importantes y sobre todo legales que le permitan ser eficiente ante este delito; ¿cómo enfrentar el delito político siendo un órgano técnico y sin caer en los vaivenes de las opiniones políticas? ¡He ahí!, uno de los retos más importantes del Ministerio Público.

¿Cómo enfrentar los delitos desde el poder?, ¿los delitos de los altos servidores públicos?, ¿cómo incursionar en la complicadísima vida financiera del país y conocer a detalle cómo se comportan estos nuevos mecanismos financieros, bursátiles, el factoraje, los movimientos de la bolsa, las inversiones en distintas cuestiones, los bonos, los papeles, etcétera?, y que el Ministerio Público como abogado debe manejar bien, porque si no ¿cómo o de qué manera puede entender los procedimientos ilícitos y perseguirlos con eficacia?

Creo que ahí hay otro punto que no se le ha dado la importancia debida y también las cuestiones de seguridad nacional. Ya sabíamos que, sin

ofender a ningún país amigo ni mucho menos, pero en alguna época se dijo que, y con todo respeto lo digo, la argentinización de los problemas de seguridad se daba cuando, como sucedió en Buenos Aires y algunas otras ciudades de Argentina, todo problema de un delito común, un robo a un banco por ejemplo, el secuestro de alguien, un homicidio, las fuerzas del orden en Argentina asumían esto como un problema de seguridad nacional e intervenía el Ejército argentino, no la Policía.

Esto se ha considerado como un riesgo grave: el que el delito lo empiecen a enfrentar los mecanismos de seguridad nacional y no las instancias constitucionales y legales diseñadas para eso, como el Ministerio Público y las policías que para eso existen. De ahí que el Ministerio Público debe estar totalmente involucrado en este tipo de lucha y defensa de la nación, pero no pareciera que siempre se le ha dado esa importancia y esa posibilidad.

Todo este panorama nos da como resultado una institución del Ministerio Público inconfiable, con una mala imagen donde se genera la frustración de las instituciones públicas e irritación social y tenemos todos una sensación de inmoralidad, de burocratismo, de desatención al público, de inseguridad en las calles y de impunidad. No se está sancionando, es la sensación que tenemos, el delito que se comete y sabemos que, delito que no se sanciona, es delito que se repite.

Esa sensación es lo que está dejando hoy por hoy nuestra institución.

Se han hecho esfuerzos enormes, es cierto, no podríamos negarlo, sobre todo en los últimos tiempos, pero los resultados son poco alentadores todavía.

Se ha hecho mucho y bueno, pero evidentemente no es suficiente. Lo importante ahora sería percibir, intuir o pensar ¿cuál es la solución?, ¿cuál es el camino que debemos sugerir y encontrar para el moderno Ministerio Público?

¿El camino en el que estamos todos los mexicanos es el adecuado? o ¿los mexicanos estamos imaginando y queriendo una institución del Ministerio Público diferente? A lo mejor estamos imaginando otra cosa que nos dé mejores resultados. Eso habría que explorarlo en estas épocas.

En este breve diagnóstico que he dado no hay ningún mérito (se habla de ello todos los días en todos los medios y ustedes mismos lo han comentado con sus amigos, con sus familiares, aquí en clase o en sus luga-

res de trabajo) pero sí nos ubica para poder enfrentar esta materia con algunos puntos.

Veamos el entorno del Ministerio Público: sabemos que durante el siglo XX se fortalecen los ideales del llamado derecho penal humanitario, que bueno que así sea, se gana con los principios: *indubio pro reo*, presunción de inocencia, y nos damos un procedimiento penal garantista y tutelar, enhorabuena. También irrumpen en la escena nacional, sobre todo en los últimos años, un movimiento, una tendencia cada vez más fuerte de protección y preservación de los derechos humanos. Qué bueno que así sea, pero tal vez en la consolidación de este derecho penal humanitario y en la consolidación de este movimiento de los derechos humanos, en algún momento nos extraviamos y entonces alguien quiso ver al Ministerio Público como el enemigo a vencer; alguien de pronto dijo ¡ah! ¡Hay que defender los derechos humanos, hay que generar un derecho penal humanitario, seguramente el gran monstruo inefable de todo esto es el Ministerio Público, carguemos contra él!

Y lo que hicimos al cargar contra él fue, y lo quiero decir claramente, casi el aniquilamiento de esta institución. Hubo meses o momentos de hace unos años todavía recientes, en que no faltaron las voces que estaban por desaparecer la institución del Ministerio Público. Bueno, eso es grave, pero lo más grave es que al desaparecerlo no se proponía ninguna otra solución.

Imagínense a dónde llegamos en la exacerbación de la defensa de los derechos humanos, que enhorabuena que existan —no podíamos ser un país civilizado sin ello— pero tampoco hay que confundir el camino y entonces destruir lo que aparentemente estorba para que ellos existan y dejando el vacío. Eso sí hubiera sido grave en nuestro país.

No desaparecimos el Ministerio Público, pero sí lo atamos, ya les dije que les pusimos cadenas mil.

Creo que esos han sido resultados pormenores que nos dejan un Ministerio Público deteriorado y viviendo los claroscuros, vencido en la lucha cotidiana de México, todavía le fuimos a poner más cadenas y amenazamos con matarlo, estuvo a punto del aniquilamiento.

Creo que todo esto, quienes tenemos por principio trabajar para el Ministerio Público, tenemos que reflexionar diario estas medidas porque trabajamos en una institución debatida, compleja, difícil y que es necesario ir a su rescate.

De ahí surgió el falso dilema que todos conocemos. Se dijo que no se podía ser eficiente en la investigación de los delitos si se respetaban los derechos humanos. Es el dilema más falso que se haya pronunciado. Sin embargo se dio en el debate de esto, en levantar los dedos acusadores y decir: el Ministerio Público es el permanente responsable de todas las violaciones que suceden en este país.

Pero yo quisiera recordar con ustedes que en la Constitución de 1917, a partir del proyecto de Carranza, y de las intervenciones básicamente de Heriberto Jara y de Palavicini, lo que estaba en el debate al discutirse los artículos 16 y 21 de la Constitución, eran sobre todos los temas como la Secretaría de Justicia, el procedimiento inquisitorial, los jefes políticos del porfirismo, que esas eran exactamente las autoridades administrativas a las que se refirió el Constituyente de 1917 en el artículo 16, para evitar que pudieran hacer detenciones arbitrarias.

Pero si el propio Constituyente de 1917 estaba creando dos instituciones novedosas para el México de ese entonces, como eran el Ministerio Público, como lo concebimos, y el Municipio Libre, era claro que el propio Constituyente no le iba a estar cortando las alas al Ministerio Público como órgano técnico encargado de la investigación de los delitos, para que ante sus ojos se evadiera el delincuente, para que no tuviera facultades de detención.

Creo que ese regateo fue un absurdo que llevó al Ministerio Público a la ineeficacia.

Pero de ahí, de las fallas humanas y de una mala interpretación de la Constitución de 1917, creo que vino la gran debacle de la institución del Ministerio Público a lo largo de estas últimas décadas del siglo XX.

¿Todo esto qué ha generado?, una generación de mexicanos confundidos en cuanto a esta institución.

Si ustedes conversan con quienes no sean peritos en derecho, verán que hay una enorme confusión en torno a la imagen del Ministerio Público.

Desde el punto de vista conceptual, por ejemplo, las personas en la calle no saben si el Ministerio Público en rigor es un investigador, un detective, es un abogado, ¿de quién?, ¿es un fiscal?, ¿qué es el Ministerio Público? No hay una idea muy clara, y conste que ya llevamos casi todo el siglo con él, y no sabríamos definirlo si no es solamente con las definiciones de los clásicos que compramos en la librería Porrúa. Pero si no, se nos escapa esta institución que por algo hay quién la ha definido proteica,

recordando a Proteo, el ser mitológico, aquel que cambiaba de formas, según las circunstancias. Así parece que es el Ministerio Público en México.

Y si analizamos el del Distrito Federal, van a ver que ni en temperamento, ni en organización, ni en forma se parece siquiera al Ministerio Público Federal. Es la misma institución, sin embargo, somos totalmente distintos y si nos comparáramos con Tlaxcala, con Campeche, con Nayarit o con Sonora, veríamos que sucede lo mismo. Cada entidad federativa tiene un Ministerio Público así, realmente proteico, a imagen y semejanza de su cultura, a veces de su gobernador, etcétera.

Pero no tenemos una noción fija de lo que debe ser el Ministerio Público y cuáles son sus atribuciones.

En la fase de averiguación previa, como autoridad, sus atribuciones que tanto se regatearon en materia de flagrancia, de las facultades de detención en el caso urgente, como si fuera lo más grave del mundo lo que se estuviera discutiendo en ese caso, como si el Ministerio Público fuera el juez que estuviera ya juzgando a alguien, cuando lo único que quiere es a un delincuente que se ha probado que participó en un delito, es ponerlo a disposición de su juez y no que se sustraiga a la acción de la justicia.

Sin embargo, queremos ver “moros con trinchete” cada vez que del Ministerio Público se habla, tal vez se lo ha merecido el Ministerio Público por sus abusos, pero no confundamos estos males del hombre con los de la propia institución.

¿Qué hacer con el monopolio del ejercicio de la acción penal o con el famoso no ejercicio de la acción penal que ya se regula en la Constitución, en el nuevo 21 constitucional desde diciembre de 1994, pero que no cuenta a la fecha con una ley reglamentaria que nos explique cómo se va a impugnar ese no ejercicio de la acción penal?, por ejemplo.

¿Qué sucede con el procedimiento acusatorio?, ¿qué sucede con el juez mexicano que no termina por asumir sus responsabilidades de juez? Los jueces mexicanos ni quieren saber, ni saben de investigación, se conforman con recibir una consignación del Ministerio Público y a partir de eso seguir un proceso y no hay contacto del juez con el procesado, no conocen al delincuente, no conocen a la víctima y es una justicia burocrática, farragosa, enojosa, irritante. Yo creo que ahí también tenemos que hacer algo y revisar la función del Juez mexicano que —lo digo con respeto, pero con toda energía— si alguien ha fallado en el cumplimiento de sus funciones es la judicatura mexicana, que no han querido asumir el proce-

so penal con sentido humanitario y moderno; son jueces de escritorio y de expediente, pero no son jueces ante los justiciables.

La imagen pública del Ministerio Público, se le llama representante social; bueno, es un rótulo interesante, suena bien representante social, pero ¿qué quiere decir?

La verdad, lo hemos disminuido a un persecutor de oficio, a un demandante de penas, a un Torquemada moderno e ineficiente.

¿Cuál debe ser la ubicación del procurador general?, ¿seguir instalado en el Poder Ejecutivo con todo lo bueno y malo que eso pueda tener?, ¿pertener al Poder Legislativo? Tal vez sería muy exótico pensar así. ¿O en el Poder Judicial?, dato que ya existió a finales del siglo pasado, con el famoso fiscal general de México.

Bueno, todo este híbrido que hemos generado los mexicanos y que es la actual institución del Ministerio Público, ¿dónde debe ubicarse?, ¿cuáles deben ser sus atribuciones?, ¿cuál debe ser su concepto moderno?, ¿hacia dónde debemos empujar en los días por venir?, ¿debemos cancelar la institución?, así nada más ¿debemos, como está, fortalecerla?, ¿debemos revisar la institución y crear una nueva?, ¿modificarla?

Lo que sí es cierto es que no podemos quedarnos como estamos, porque todo el enorme impulso que se ha dado podría irse a la coladera, por la borda, por no tocar las fibras más sensibles y sobre todo porque el personal que sirve al Ministerio Público no entienda cuál es su verdadera función y deje de ser ese burócrata atrás de un escritorio girando oficios de investigación a la Policía Judicial.

Todos estos claroscuros pues hay que resolverlos, hay que resolverlos porque el Ministerio Público además de la investigación del delito tiene frente a sí la víctima del delito, ¿cómo atenderla?, ¿es su función? No lo sé, habría que revisarlo. ¿O la ha asumido porque alguien en el esquema de la administración pública no está cumpliendo con su papel? A lo mejor puede ser eso, y entonces el Ministerio Público ha suplido esa deficiencia.

¿Qué hacer con la prevención del delito?, ¿es función del Ministerio Público asumir esta responsabilidad o no?, ¿qué sucede con el diseño y evaluación y dirección de la política criminal o criminológica?, ¿le toca al Ministerio Público como institución, digamos penal, de México, hacerlo?, ¿qué sucede con un sistema integral de justicia y de seguridad pública?

Cuando nos hacemos todas estas preguntas sobre nuestra institución, a la que tanto queremos e insisto, como lo dije al principio, que lo digo con

todo cariño y respeto a esta institución, pero que es necesario abordarlo con autocritica para de verdad rescatarla, es que somos presas, los abogados a veces de las tradiciones, a veces a los abogados se nos va por recitar viejos preceptos, viejas costumbres y nos da mucho miedo abordar la modernidad. Hay otros profesionistas que sí se animan.

Por algo yo les recuerdo que Goethe, en su genial *Fausto*, refiero cuando Mefistófeles platica con el aspirante a estudiante universitario y cuando llegan a la carrera de derecho, le dice: ¡Ay de ustedes por ser nietos!

¿Qué quería decir Mefistófeles? Que los abogados nos regimos por leyes que nos dieron nuestros abuelos, nuestros ancestros y que entonces estamos atados al pasado a través de esas normas y que a veces los abogados caemos en la trampa de pensar que las normas son cadenas y no motores que deben impulsar el desarrollo. Por esto hay otras profesiones que a veces no creen en nosotros y nos dicen: los abogados todo lo enredan, o nada se puede con ellos. Creo que son actitudes que debemos abandonar pronto, vamos a empezar un nuevo siglo y un país que cambia rápidamente y no podemos enfrentarnos, como Mefistófeles dijo: ¡Ay de vosotros por ser nietos!

Por ejemplo, hay varias preguntas. Yo imagino que las figuras delictivas que están en el Código Penal, si hiciéramos algún ejercicio de clasificación, pero a la luz de su presencia en la sociedad, que finalmente es lo que nos interesa, un delito no nos interesa como parte de un catálogo en un Código Penal, nos interesa en su expresión social, ¿cómo sucede?, ¿por qué sucede?, ¿quién lo comete?, ¿cómo lo prevengo?, ¿cómo lo combatío?, ¿cómo lo juzgo?, etcétera.

Si hiciéramos un ejercicio de esto, habría que preguntar, ¿el Ministerio Público debería actuar siempre igual ante cualquier delito? O por ejemplo, propongo ¿por qué no pensamos que hay delitos que específicamente ponen en riesgo la seguridad pública?, pensemos en la sensación de seguridad pública. Pensemos, por ejemplo, en los homicidios, las lesiones intencionales, los delitos sexuales como la violación; los robos en distintas categorías, sobre todo los violentos. Esos delitos evidentemente ponen en riesgo la sensación o la seguridad pública misma de una comunidad. Pero hay otras clases de delitos que no lo logran, por ejemplo los delitos que se persiguen por querella de parte, los que alguien llamó quasi delitos, los delitos entre particulares, los fraudes, los abusos de confianza; vamos a

meter el estupro también; delitos entre particulares que ahí la sociedad no siente ninguna sensación de inseguridad.

El hecho de que Juan Pérez defraude a Bancomer, qué grave para ambos, pero no da una sensación de inseguridad, como lo hace un homicidio, un secuestro, una violación. ¿Ese tipo de delitos entre particulares los debe abordar y conocer el Ministerio Público de la misma manera que los primeros? Tal vez no.

Ahora, hay otro tipo de delitos, los delitos que surgen de la propia fricción cotidiana de una sociedad como la nuestra, los delitos imprudentiales, los daños en propiedad ajena, las pequeñas riñas, los pequeños allanamientos en la vecindad, los delitos contra el honor de alguna manera, etcétera, no son los delitos de la gravedad de los que afectan la seguridad pública, ni tampoco podemos considerarlos como estos delitos entre particulares, pero también merecen otro tratamiento, son delitos “naturales” a la convivencia de una urbe como la nuestra, pero es otra esfera de acciones antisociales.

Tenemos en cuarto lugar otra esfera, los delitos contra la seguridad nacional o contra la nación. También se deben enfrentar y combatir de otra manera. Pensemos, evidentemente, el narcotráfico. ¿Pero qué pasa con los delitos fiscales?, ¿dónde está la víctima en un contrabando o en una evasión fiscal, o en un delito ecológico o forestal o en un delito electoral?

Ese tipo de figuras delictivas evidentemente no tiene la contextura de un allanamiento o de un fraude por cuantioso que sea o de una violación o un homicidio.

Yo creo que deberíamos de aprender, desde el punto de vista estrictamente criminológico, a clasificar las conductas antisociales y a darle a la institución del Ministerio Público nuevos mecanismos y procedimientos de conocimiento e intervención, porque hoy por hoy, nuestra barandilla lo que hace es recibir noticia de todo y ante todo llega el agente del Ministerio Público a ser la autoridad y no siempre con la eficiencia debida y eso es muy grave para nuestra institución.

Creo que debemos empezar a buscar la especialización no tanto por tipos penales específicos, pero sí por etiologías, efectos, resultados, integrantes, ¿quién lo comete?, víctima, victimario, etcétera, de cada una de estas familias de delitos.

Creo que por ahí podríamos empezar a revisar esto. Por otro lado, tenemos que pensar también que los mexicanos generamos una trilogía en

la investigación, encabezada por el agente del Ministerio Público, por el agente de la Policía Judicial y por el perito. Esa es nuestra trilogía de nuestra investigación.

Se supone que el Ministerio Público es el líder, el que debe encabezar esa investigación. Sin embargo, pareciera que no lo ha logrado. Ya decía yo hace rato, y todos tenemos que reconocerlo, que el agente del Ministerio Público en barandilla o en mesa de trámite, lo que hace es quedarse sentado atrás de un escritorio, recibir un expediente, iniciar una averiguación, tomar una declaración y mandar oficios de investiguese a la Policía Judicial, ¿qué?, quien sabe, pero investiguese.

No me dejarán mentir ahora que entren a sus prácticas los que son alumnos en esta generación, de lo que les estoy diciendo, y los que son agentes del Ministerio Público lo saben que así ha sido, que los agentes del Ministerio Público se han extraviado en ser un burócrata más que no investiga.

Al Policía Judicial, la ley y la desconfianza le amarró todo; el Policía Judicial no puede recibir denuncia, no puede recibir confesiones, no puede hacer investigaciones por sí mismo, no puede hacer nada, entonces tampoco sirve como investigador, y el perito está guardado en su laboratorio sin mayor relación o liga con el asunto. Entonces quiero decirles que la trilogía de la investigación no sirve ni está funcionando, y de ahí el alto grado de impunidad que existe en nuestro país. O corregimos eso pronto, y bien, o lo lamentaremos más pronto que tarde. Creo que ahí hay un punto grave que debemos abordar, por eso ya no queremos seguir generando agentes del Ministerio Público de escritorio, sino detectives y que no le de pena al agente del Ministerio Público decir que es detective el que sea investigador, y el que esté adscrito a un juzgado que diga que es litigante. Lo que queremos es que no sea un burócrata; que sea un litigante hábil, diestro, que luche por su asunto en el juzgado, pero que dejen la figura burocrática para siempre, la negligencia. Creo que eso nos va a derrotar a todos, más pronto que tarde.

La otra pregunta es: todos aprendimos en la escuela de derecho que desde el derecho romano, justicia es la voluntad constante y permanente de dar a cada quien lo suyo. Eso funciona bien si pensamos en el derecho civil, en el derecho agrario, en el derecho laboral, en otras ramas del derecho, pero en materia penal no es tan claro eso de dar a cada quien lo suyo, ¿cómo funciona la condena, la declaración de inocencia de un juez, eso sería estrictamente dar a cada quien lo suyo?

Acá, no gana el que tiene la verdad formal por destreza, sino lo que se busca es la verdad material de los hechos. Acá, los protagonistas no son dos partes en contienda. Aquí, además de la figura, claro, del señor juez, está el Ministerio Público, la sociedad, la víctima, el reo, la defensa, los peritos. Es una complejidad total.

Es evidente que si el Ministerio Público supiera que alguien es inocente, sería absurdo pensar que él porque es el acusador, la parte acusadora va a insistir a “rajatabla”, conseguir una sentencia condenatoria porque alguien le dijo que ese es su papel, y al revés, un defensor que sepa que su cliente es culpable, como es el defensor, debe hacer todo lo posible, incluso hasta mentir, para que su cliente sea absuelto.

Creo que esos dos absurdos reflejan que el papel del Ministerio Público como parte en el proceso y de la defensa no son exactamente una pelea, una contienda directa de ver quién gana.

De lo que se trata es de que el Ministerio Público, más que ser un Torquemada, un inquisidor, un persecutor, un solicitador de penas, debe ser la institución que vigile, su papel es ese, que se cumplen todas las formalidades esenciales del procedimiento. Ese es el papel verdadero del Ministerio Público.

El de la defensa, ver por que a su cliente se le cumplan, se le respeten todas sus garantías constitucionales y procesales. Si las dos partes cumplen con ese papel, el Ministerio Público viendo por que las formalidades esenciales del procedimiento, el debido proceso legal, se cumplan exactamente, y pelee con toda la energía de lo que es posible para que eso logre; y la defensa por que se observen y se cumplan todas las garantías, se habrá cumplido el papel de ambos.

¿Cuál es el sentido de la sentencia?, inocente o culpable es lo de menos, se habrá logrado justicia, que en materia penal es lo que nos interesa, no otra cosa.

Ese dar a cada quien lo suyo, no debe funcionar en materia penal como si pensáramos en un juicio de lo civil o de lo mercantil por ejemplo, en que simplemente están en juego pesos y centavos por cuantiosos que sean.

Aquí los principios y la severidad de la materia es muy otra. Tenemos que lograr otro cambio. En México nuestra cultura nos ha llevado a pensar, que cuando sucede un delito, toda la atención nacional se va a la fase de la averiguación previa. ¿Qué está haciendo?, ¿qué se investiga?,

¿quién mató a fulano?, ¿por qué no?, ¿por qué sí?, pero es la averiguación previa.

Cuando el responsable de la averiguación previa resuelve que ahí hay un probable responsable y están integrados los elementos del tipo penal correspondiente y decide ejercitar la acción penal en contra de “x” persona, toda la sociedad mexicana descansamos y decimos: “ya se resolvió el asunto”, “ya está aquí el homicida de fulano”. No es verdad. En las sociedades civilizadas el pueblo le pone atención al proceso no a lo que resolvió la policía. La atención popular empieza precisamente en el momento que llega ante su juez ese presunto responsable. Ahí es donde la prensa y los medios empiezan a darle seguimiento al asunto. En México es exactamente al revés.

¿Qué es lo que hemos logrado? Que todo mundo quiera averiguaciones previas que son verdaderos juicios completos, hasta con inspecciones oculares, careos y otra serie de diligencias, declaraciones sin fin.

Hay un homicidio en que fueron testigos, en una fiesta de quince años, 150 personas y me ha tocado ver que los agentes del Ministerio Público consignadores quieren que declaren los 150 en la averiguación previa. Imagínense ustedes lo que es eso, cuando debería ser eso una averiguación previa que pusiera de manera pronta y eficiente y con todas las seguridades jurídicas del caso al juez, para que el juez sea el que arme ese proceso y llegue a una conclusión jurídica, material, histórica, pero no el Ministerio Público, y de ahí la ineficiencia del Ministerio Público que si la averiguación previa no mide tanto así, si es así, viene floja, ya no sirve.

Esa cultura hay que desecharla pronto porque hace mucho daño en el trabajo cotidiano y quitarle un poquito lo flojo a los jueces para que se aligeren más y hagan su trabajo en la realidad.

Por último, yo dejaría alguna sugerencia tal vez para el siglo XXI. ¿Cómo vería yo la nueva institución del Ministerio Público?

Yo creo que la fase de la averiguación previa, el investigador agente del Ministerio Público debe reunir, pero en una persona, en un cuerpo de personas, pero todas al mismo tiempo, esa trilogía.

Yo pensaría en un abogado, que sabe que es un detective, que sabe usar pistola y placa, que va a respetar la función de abogado y que además sabe de criminalística y criminología, como son los detectives en el mundo entero. De esta manera creo que elevaríamos en mucho la función

del agente del Ministerio Público y yo desaparecería a la Policía Judicial, no tendría ningún sentido.

Si ese agente del Ministerio Público necesita fuerza para hacer cumplir alguna orden, algún mandamiento para eso está la policía uniformada, que no otra es la fuerza pública del Estado. Pero yo así concebiría en un futuro al investigador de esta institución.

Por lo que hace al litigante, al fiscal, yo pensaría en generar despachos importantes de abogados litigantes que, así como cobran a alguien mucho dinero por defenderlo, también pudieran enfrentar acusaciones a favor de la sociedad y que toda su experiencia y poderío de litigante viniera a sumarse al papel del Ministerio Público.

Creo que el abogado litigante debe empezar a asumir otro tipo de papeles también en el proceso penal, ¿por qué no?, podría suceder en algún momento.

Por otro lado, la ubicación del Ministerio Público. Yo partiría, por lo pronto, en tres la institución. Yo dejaría la fase investigadora al Ministerio Público, autoridad incorporada al Ejecutivo Federal, al Poder Ejecutivo, pero la parte del fiscal, la parte del Ministerio Público que asume o no el caso y que toma la decisión o no de llevarlo ante un juez, yo a ese sí lo separaría y generaría un órgano autónomo que no dependiera de ninguno de los tres poderes actuales. Ya hay casos en ese sentido: el IFE, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son órganos híbridos que no corresponden estrictamente a los viejos principios de Montesquieu, la clásica división de los tres poderes o funciones.

Creo que podemos pensar en una fiscalía autónoma, tal vez propuesta interna por el Ejecutivo Federal y designada al modo de los miembros de la Corte por el Senado de la República, por ejemplo, como alguna sugerencia.

Yo, con todo respeto, sí sugeriría la recreación, aunque el artículo 14 constitucional transitorio lo prohíba, de una secretaría de justicia. Yo creo que México necesita un órgano del Ejecutivo, que sin caer en las injerencias inadmisibles de éste al Poder Judicial, sí pueda darle atención a toda la política nacional en materia de víctimas, por ejemplo, porque yo me sigo preguntando. ¿De verdad es responsabilidad del Ministerio Público o ha sido una tarea que hemos asumido emergentemente porque alguien está fallando?

¿Qué pasa con la política criminal de México?, ¿quién la diseña?, ¿quién la sigue?, ¿quién la evalúa?, creo que debería de ser una secretaría de justicia.

¿Qué pasa con el orden legal? ¿quién tiene a su cargo el poner orden en nuestros códigos, en nuestras leyes?, ¿el que no haya delitos de menor monto, que se sancionan más que a los otros? En rescatar toda la política legislativa del país, por lo menos en materia penal y ya no digamos en otras materias, ese abogado del gobierno.

Creo que podría quedar en esa secretaría de justicia, la parte de ejecución de sanciones y la política penitenciaria mexicana, creo que también podría ser manejada con una gran eficiencia por esta secretaría de justicia.

Las relaciones del Ejecutivo con el Poder Judicial, en lugar de quedar en un Ministerio Público, en el fiscal éste que describía, podrían quedar en un secretario de justicia que tiene una calidad política y no de ejecución de funciones, creo que serían más limpias y tranquilas, porque imaginéndose que el procurador que diario choca y roza con el Poder Judicial, además le piden que sea su amigo, creo que es una situación francamente complicada. Se necesitan verdaderos malabares políticos, que el procurador tiene que hacer todos los días.

La información estadística, la estadística criminal ¿quién debería llevarla, ponderarla y difundirla?, esa secretaría de justicia a nivel nacional.

Los servicios técnicos criminalísticos, los grandes laboratorios del país, que fueran de verdad autónomos. ¿Por qué la tontería de aquí de que el servicio médico forense depende del Poder Judicial?, por ejemplo, ¿a quién se le ocurrió eso?, no lo sé.

¿Pero no creen ustedes que debería de ser un órgano autónomo?, tampoco decimos que dependa de la procuraduría, pero vamos a darle limpieza a las cosas, a los laboratorios y a los dictámenes periciales que lo mismo le sirvan a los peritos del Poder Judicial, que al particular que los contrate o al Ministerio Público, pero creo que esos servicios técnicos criminalísticos deberían de estar ubicados también tal vez en una secretaría de justicia.

Simplemente menciono algunas de las funciones más generales que podría abordar esta nueva dependencia.

Éstas son compañeros, solamente algunas ideas en lo general. Quise atreverme a dejar con ustedes una palabra comprometida, que conozcamos nuestros pensamientos y desde luego les aprecio nuevamente mucho su atención para con un servidor.