

PROBLEMAS Y RETOS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Leoncio LARA SÁENZ

SUMARIO: I. *Los principios*. II. *La situación actual*. III. *Los problemas y los retos*.

Quisiera iniciar mi intervención en este seminario internacional sobre la justicia y la sociedad agradeciéndole a sus organizadores, la Gran Comisión del Senado de la República, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la magnífica oportunidad de invitarme a regresar a mi país para participar en el seminario con una intervención referida a los problemas y los retos de la procuración de justicia en México.

I. LOS PRINCIPIOS

El tema que he seleccionado está vinculado íntimamente con la temática general de justicia y sociedad. En efecto, señalemos cuáles son los principios que rigen este binomio:

El gobierno debe garantizar al pueblo una justicia pronta, gratuita, completa e imparcial.

- La justicia conmutativa es un medio importante para llegar a la justicia social, y ésta sólo puede darse en un Estado de derecho.
- La superación y desarrollo de una sociedad debe fincarse en la tranquilidad y armonía de sus habitantes, que resulta de una adecuada impartición de justicia.
- La correcta administración y procuración de justicia propicia que los individuos, la familia y los grupos sociales encuentren la satisfacción y defensa de sus legítimos intereses.
- La imposibilidad de asegurar jurídicamente lo que legítimamente le pertenece, así como su propia seguridad personal genera en las personas, intranquilidad, desasosiego, desconfianza en el sistema y falta de oportunidad para superarse en lo individual y en lo colectivo.

- La voluntad política real y la efectiva participación ciudadana deben afrontar las dificultades principales en la procuración de justicia, así como plantear y llevar a cabo soluciones viables a sus problemas fundamentales, que permitan a los ciudadanos tener garantizados sus derechos y recibir justicia, y al gobierno cumplir con su obligación de impartir una justicia verdadera.

Los principios constitucionales de la procuración de justicia son que ésta sea pronta, rápida e inmediata en su aplicación. Eficaz, es decir, activa y diligente para saber aplicar la ley al caso concreto; expedita, sin obstáculo alguno y en plena libertad, y, desde luego, gratuita, verdaderamente sin costo alguno para todos los que la demanden son axiomas que fundamentan los atributos de dicha procuración, la cual debe basarse, como la democracia, en la construcción de un sistema de vida que permita la cabal realización del individuo en la sociedad, en el entendido de que dicha impartición de justicia es un servicio público que no puede partir sólo de la acción gubernamental, sino principalmente de la exigencia y participación clara y constante de la sociedad en su conjunto.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL

En las últimas décadas, la sociedad mexicana ha tenido una rápida evolución en sus intensos procesos de urbanización, industrialización, apertura comercial y de modernización en general, que le han dado un alto grado de complejidad a sus relaciones internas.

La crisis económica, el desempleo, la migración rural, la marginación urbana y la carencia de medios efectivos de prevención, las dificultades reales del ejercicio de la procuración de justicia y el sobrecalentamiento del Poder Judicial son, entre otros, factores que han hecho aumentar notablemente en todo el país el número de delitos, sea los que atentan contra la vida, la integridad y los bienes de las personas, del fuero común o los que afectan el interés fiscal, bienes públicos de la Federación, recursos naturales, o contra la salud y la seguridad pública.

Existen en la actualidad treinta y dos códigos penales, treinta y dos códigos de procedimientos penales y treinta y tres leyes orgánicas del Ministerio Público de procuradurías generales de justicia. Simultáneamente, cada Procuraduría regula su actividad interna, sea por disposiciones reglamentarias o por normas administrativas internas de actuación.

Si se promedia en diez los instrumentos internos vigentes en cada procuraduría, resultarían más de trescientos acuerdos, circulares e instructivos, amén de un sinnúmero de disposiciones individualizadas de diverso carácter.

Esta densa trama normativa trae como consecuencia una falta de uniformidad normativa, y por tanto, disparidad de procedimientos y dificultades de operación.

En el país se cometen cerca de un millón de delitos al año; es decir, casi 2,600 al día. En lo que terminaremos de hablar se habrán cometido más de tres delitos. El sistema de procuración de justicia cuenta con cerca de 6,000 agentes del Ministerio Público y una cantidad similar de agentes de la Policía Judicial, y no más de 1,000 peritos oficiales. Estos números apenas alcanzan el 0.01 de la población total del país.

Los mencionados servidores públicos tienen que atender las necesidades de un país con casi cien millones de habitantes, más de tres millones de turistas, en un espacio de dos millones de kilómetros cuadrados, 31 estados, un gigantesco Distrito Federal y cerca de cuatro mil municipios, con cerca de 300 distritos judiciales y otros tantos juzgados atendiendo simultáneamente a más de 170,000 probables responsables y recibiendo e integrando un número aproximado de medio millón de indagatorias al año.

Por otra parte, en cuanto al número de agencias del Ministerio Público, cerca de 150 del orden federal y aproximadamente 500 estatales de varios tipos, determinadoras, investigadoras, especializadas, especiales y auxiliares. Con escaso personal, equipo obsoleto (por ejemplo, el que dicta las declaraciones es el Ministerio Público y no los interesados), y graves y grandes problemas de rezago insalvables.

En lo que toca al personal del Ministerio Público, se aprecia una insuficiencia real en su número en muchos casos; una baja calificación profesional; esporádicos esfuerzos de capacitación y actualización; mercado salarial no competitivo con el comercial; una incompleta, volátil y complicada carrera ministerial, además de que afronta en su desempeño una alta carga de asuntos, la mayor parte de las veces con rezagos insalvables.

A estas situaciones se agregan las carencias del Ministerio Público, que cuantitativamente debe resolver un número de asuntos muchas veces superior a su capacidad, a su personal y a sus recursos, con equipamientos obsoletos y, regularmente, en condiciones físicas no decorosas, tanto para los ciudadanos usuarios como para los servidores públicos, así como el retraso tecnológico y carencia de peritos capacitados y una “creciente y gravísima independencia de la Policía Judicial”.

Esta incompleta instantánea de nuestra realidad refleja, pues, un panorama preocupante, puesto que la administración y procuración de la justicia, contra el mandato constitucional, resulta que no es pronta, rápida e inmediata; por lo general, no es eficaz ni expedita y menos gratuita, por lo que muchos ciudadanos han perdido la confianza y la credulidad en las instancias de procuración de justicia. Se afronta, pues, un verdadero embate contra la institución, inclusive, en múltiples ocasiones se duda de la honradez, honestidad y capacidad del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los servidores periciales.

III. LOS PROBLEMAS Y LOS RETOS

A partir de este momento me ocuparé en describir los dos grandes problemas que, a mi juicio, aquejan y enferman a la procuración de justicia, para lo cual echaré mano de algunas notas e inclusive cuestiones publicadas, y desde luego, de mi modesta experiencia como procurador de Justicia del estado de Hidalgo, privilegio para mí inapreciable.

1. *La dependencia política y presupuestaria del Ministerio Público*

Iniciaré mi planteamiento expresando que la actuación del Ministerio Público se ve afectada, entre otros, por los siguientes factores: el político o el financiero y presupuestario. En efecto, el Ministerio Público depende de los poderes ejecutivos (con la excepciones formales de los estados de Hidalgo y de Tabasco). En el primero, el Ministerio Público es elegido y depende en su control del Poder Legislativo, y en el segundo, es autónomo, y su control lo realiza el Poder Legislativo, puesto que éstos, sean federal o estatales, son los que le asignan sus recursos, los que regularmente han sido insuficientes.

Se puede observar que no obstante que la justicia es una de las primeras prioridades de los gobiernos revolucionarios, la participación de la administración y procuración federal de justicia en el PIB entre 1982 y 1988, apenas fue del 0.78%, mientras que, en el ámbito local, no se llegó siquiera a la mitad de dicho porcentaje.

2. *Mayor autonomía al Ministerio Público*

La práctica constitucional mexicana ha reconocido los fenómenos de abatimiento de los principios básicos de la división de poderes, generando instituciones que gozan de plena autonomía constitucional, aunque en estricto sentido no se encuentren adscritos a uno de los poderes tradicionales, sino que se interrelacionan con independencia de ellos. Tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Federal Electoral.

Estas notas distintivas dan un perfil, muy propio y autónomo, a estos organismos, de tal manera que sugieren la posibilidad de estudiar el dotar constitucionalmente al Ministerio Público de México y a sus directivos, los procuradores generales de Justicia, de dicha autonomía, convirtiendo al Ministerio Público en una institución o entidad pública, con autonomía de carácter constitucional.

Por otra parte, las actuales leyes orgánicas del Ministerio Público hacen depender a éste presupuestalmente de los poderes ejecutivos. Se necesita, para estos efectos, primero, el incremento real y constante de los presupuestos, así como el manejo directo y responsable de los recursos; en segundo término, que las leyes de ingresos y egresos otorguen a las procuradurías generales de justicia la calidad de “entidades públicas presupuestarias”, fortaleciendo, además, adminis-

tratativamente, las contralorías internas, para darles el carácter de auditoras en la supervisión de la planeación y el gasto de los recursos.

Se requiere de una voluntad política para asignar recursos suficientes a este sector tan importante de la vida nacional. No solamente para pagar bien y decorosamente a los agentes del Ministerio Público y al personal de la procuración de justicia, sino también para mejorar los espacios físicos y el equipamiento de los lugares donde se procura la justicia, para proporcionar mayor funcionalidad y decoro en beneficio de todos. Las batallas por la seguridad jurídica y el conseguimiento de la justicia y la lucha contra la criminalidad se ganan con equipo, capacidad, honestidad, pasión social y con dinero, no con buena voluntad.

A su vez, el Estado mexicano deberá proveer recursos suficientes para el pago de buenos sueldos, seguridad social, así como retiros y pensiones decorosos para los agentes del Ministerio Público, la Policía Judicial, los peritos, y en general para el personal de la procuración de justicia.

3. *La profesionalización*

Profesionalmente no existe una verdadera carrera del Ministerio Público; abundan las recomendaciones y las imposiciones; los concursos de ingreso y ascenso son esporádicos y en ocasiones predeterminados. Es más, en ocasiones estos puestos se ocupan para resolver problemas de concertación política o para ocupar a políticos vacantes.

La capacitación, la actualización y la investigación jurídica son escasas y poco sistemáticas. En esta materia, es necesario examinar el sistema de designaciones internas, inclusive a base de concursos de méritos y de oposición.

Es indudable que el Ministerio Público debe cambiar su marco de actuación. Paso en seguida a señalar algunas propuestas al respecto.

El Ministerio Público deberá constituirse en un verdadero representante de la sociedad, que trabaje sobre la base de la buena fe, con profesionistas formados en una carrera universitaria de especialización y con una práctica sancionada oficialmente, que ejerza, a cargo del Estado, la función de impartir justicia en una gran “cruzada por la justicia y el respeto irrestricto a la ley” y al orden jurídico en representación de la sociedad, y como ésta lo exige, con un sentido de igualdad, rapidez, eficiencia, objetividad, imparcialidad, legalidad y gratuidad, orientando sus acciones hacia la creación de una cultura de cumplimiento de la ley, erradicando la corrupción, combatiendo la impunidad y promoviendo una nueva moral de los servidores públicos de la procuración de justicia, así como actitudes positivas de la población.

4. *Servicio civil de carrera del Ministerio Público*

Es conveniente propiciar la formación de un servicio civil de carrera del Ministerio Público, determinando las formas de ingreso, promoción y permanencia

al servicio del mismo, así como de sus auxiliares, la Policía Judicial y los servicios periciales; habrá de capacitarse y actualizar los conocimientos del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los peritos; habrá de incorporarse a los beneficios de tabuladores justos al personal de procuración de justicia, así como a un sistema de seguridad social efectivo.

Para la modernización se requerirán nuevos agentes del Ministerio Público; las universidades deberán contribuir básicamente para generar la carrera del Ministerio Público-abogado en el ámbito académico, para que posteriormente sean las propias procuradurías de justicia las que califiquen la capacidad profesional del Ministerio Público-abogado, a través de exámenes, concursos, escalafón y selección rigurosa por capacidad, conocimientos y vocación social.

En el ámbito de la capacitación y actualización es imperativo consolidar y desarrollar los institutos especializados con los que cuentan las procuradurías y el sistema nacional de capacitación auspiciado por la Procuraduría General de la República, así como regionalizar las acciones.

5. *Combate a la impunidad y a la corrupción*

El Ministerio Público deberá procurar el respeto de los derechos humanos como presupuesto necesario de la relación entre las autoridades y los ciudadanos.

El Ministerio Público deberá cuidar de los derechos de todos los demandantes, pero especialmente de los derechos de los grupos étnicos y los de las clases económicamente débiles.

Deberán abatirse los altos niveles de impunidad y corrupción provocados por la falta de capacitación del Ministerio Público, la Policía Judicial y los servicios periciales, así como la benignidad de algunas disposiciones legales, aplicándose con precisión las nuevas reformas constitucionales. Todos deberemos contribuir a abatir la corrupción, como cruzados de la justicia en la lucha contra la impunidad.

6. *Responsabilidades del Ministerio Público*

Las leyes harán también responsables solidarios con el Estado a sus administradores y procuradores de justicia de sus propios errores o negligencia, de tal manera que reparen económicamente los daños a los perjudicados, a través de un procedimiento expedito que parta de la *responsabilidad objetiva del servidor público*, en forma independiente a las sanciones y responsabilidades que como servidores públicos les establecen las leyes de responsabilidades en la materia; es decir, las penales y administrativas.

7. Participación y responsabilidades ciudadanas

Es importante estimar la creación de un *Consejo Consultivo* en cada Procuraduría General de Justicia, integrado mayormente por consejeros ciudadanos propuestos por las mayorías parlamentarias ante las legislaturas locales y electos por las dos terceras partes de las mismas, que se ocuparía, primero, de expresar la participación ciudadana y, segundo, que funcionaría como un órgano consultivo y vigilante de la buena marcha de los programas de acción de las procuradurías generales de justicia y del Ministerio Público.

Además de la participación en el Consejo Consultivo señalado, y toda vez que la procuración de justicia es una responsabilidad que excede a los órganos públicos a los que la Constitución y la ley otorga tal función, será indefectiblemente necesario contar con la participación consciente, decidida y honesta de todos los ciudadanos, cada uno de los cuales deberá ser un *contralor de la procuración de justicia*, para lograr una justicia confiable, expedita y verdaderamente gratuita.

En estas tareas, los mexicanos y las procuradurías generales de justicia debemos perderle el miedo a reformar nuestras instituciones y nuestras leyes, pero nunca olvidar el respeto a los principios fundamentales que la historia y soberanía de la nación en ellas ha establecido, con esto y con todo lo demás, quizá sea posible ejecutar la gran reforma de la procuración de justicia que a voces está exigiendo el pueblo. *¡Yo me pregunto si aún estamos a tiempo para hacerla y con ello podremos realizar el sueño republicano de una justicia democrática!*