

## **AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN**

\*Lic. Mauricio Reynoso Laureano

\*Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Investigador “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

## Índice

La autonomía de los organismos públicos	53
¿Por qué autonomía para el Ministerio Público?	57
La evolución del Ministerio Público en México	63
Las tendencias internacionales	67
Conclusión	68
Bibliografía	68

## **LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

### **LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS**

Desde el punto de vista etimológico, se llama autónoma a la entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.

Desde un punto de vista jurídico la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales la descentralización en una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general.

A últimas fechas, en diversos países de Latinoamérica, han surgido órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. En el caso de México, encontramos que la Constitución Federal, en sus artículos 28, 41, fracción III; y 102, apartado B, se refiere, respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismos autónomos.

Esta proliferación de los denominados "órganos constitucionales autónomos" se puede entender como un replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, la cual ya no se debe concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas.

Las razones por las que surgen estos órganos son diversas, pero se pueden resumir en la necesidad de alejarlos respecto de la coyuntura política, para dotarlos de mayor eficiencia, eficacia y objetividad en el ejercicio de sus atribuciones; independizarlos respecto de consignas o instrucciones superiores.

La constitucionalización de estos órganos obedece a dos razones:

- a) Es precisamente la Constitución la que establece la división de poderes; y por lo tanto sólo la Constitución puede establecer excepciones a este principio fundamental de la organización del Estado.

b) Para garantizar que los organismos autónomos no pierdan su autonomía mediante una simple reforma legal.

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Su función en Europa ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos -así como en el gobierno o en los parlamentos-, tienen los partidos. Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de preservación del orden constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Sin duda alguna, la dificultad en la elaboración de una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, constitucionalmente y a veces a través de su legislación, han extendido o limitado su número, sus características y sus niveles de independencia.

En este sentido, la doctrina distingue los "organismos constitucionales autónomos", respecto de los "organismos con autonomía constitucional. Los primeros están previstos expresamente en la constitución. Tal es el caso en México, por ejemplo, del Instituto Federal Electoral. Los segundos no están expresamente mencionados en la Constitución, pero su autonomía deriva de una disposición constitucional. Un ejemplo de estos últimos es la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho continental europeo. Sin embargo, la aparición de otros organismos denominados constitucionalmente "autónomos" (en el caso de México, el Banco Central, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral),

nos lleva a formularnos la siguiente interrogante: ¿qué características debe poseer un órgano para ser considerado "autónomo"?

En América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos, que sus niveles de autonomía son diversos, que no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos, que tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado democrático y, constitucional y políticamente, no se ha definido el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes.

Al respecto, la doctrina constitucional sugiere algunas características de estos órganos, a saber:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derecho;
3. La dirección política, toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y
5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.
6. Integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que la designación de los titulares de los organismos autónomos no refleje la decisión de un solo poder o corriente política. Se buscan garantías de imparcialidad, eficiencia, eficacia y objetividad.
7. Asimismo, se debe contar con las garantías o estatuto personal de los integrantes de los organismos públicos autónomos, esto es: la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.
8. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus titulares y órganos de dirección no deben ser miembros o militantes de cualquier partido político.
9. Inmidades.- Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmidades que les permitan el pleno desempeño del cargo.

10. Transparencia y responsabilidades.- Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales deben poder ser consultados por cualquier ciudadano Asimismo, los órganos constitucionales autónomos deben informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.

Mucho se ha cuestionado a los órganos constitucionales autónomos debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Al respecto, podemos argüir que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático. Uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos -presidenciales o parlamentarios- suelen responder a los intereses de la mayoría. ¿Quién controla a las mayorías cuando realizan excesos? ¿Quién defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías?

Es muy difícil elaborar una teoría uniforme sobre los atributos de los organismos constitucionales autónomos, puesto que su regulación constitucional e interpretación de facultades suele diferir bastante entre las constituciones de los diferentes países. En general podemos distinguir cuatro ámbitos de la autonomía, que al final confluyen en el nivel de autonomía total. Estos ámbitos son:

1. Autonomía política.- Implica que el organismo constitucional autónomo no forma parte de ninguna de los tres poderes tradicionales. Aun cuando sus funciones puedan ser materialmente administrativas, jurisdiccionales o políticas, el organismo constitucional autónomo ejerce su función de manera independiente, sin sujeción a otro órgano. Y las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. El órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad en su ámbito material de atribuciones.

2. Autonomía financiera.- Se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el organismo constitucional autónomo elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo; o bien, cuando está facultado para elaborar su presupuesto, pero debe proponerlo al órgano o poder encargado

de aprobarlo en definitiva.

3. Autonomía jurídica.- Significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

4. Autonomía administrativa.- Consiste en la facultad del organismo constitucional autónomo para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio organismo constitucional autónomo. Es parcial cuando el organismo constitucional autónomo es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

### **¿POR QUÉ AUTONOMÍA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO?**

El Ministerio Público ejerce diversas y muy variadas funciones dentro de nuestro sistema jurídico (interviene en procesos familiares, representa a menores de edad, es parte en todos los juicios de amparo, etc.). Pero su principal función, y donde surgen los problemas que reclaman su autonomía es por su carácter de autoridad investigadora y persecutora dentro del procedimiento penal.

Se supone que el Ministerio Público es una institución de buena fe. Un órgano de carácter técnico, no político, cuya función dentro del procedimiento penal es la averiguación de los delitos y la persecución de los inculcados dentro del proceso, con estricto apego al principio de legalidad.

En México, el Ministerio Público no es un fiscal, puesto que su función no es exclusivamente persecutoria o acusatoria de los procesados. Es precisamente en este sentido que se supone que el Ministerio Público es una institución de buena fe, y así lo han señalado expresamente diversas leyes orgánicas de las procuradurías de justicia en México. Se supone que el Ministerio Público es, ante todo un órgano técnico, de investigación y persecución. Y como tal, se supone que debe actuar con estricto apego a la ley. Así lo exige, por una parte, su naturaleza jurídica, y por la otra, las garantías que conforman el debido proceso penal.

La función del Ministerio Público en el procedimiento penal mexicano, se puede resumir de manera muy sencilla:

1.- Cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un delito, mediante denuncia o querrela (*notitia criminis*) debe proceder a investigarlo, practicar y agotar todas las diligencias de investigación necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, con diligencia, sin dilaciones innecesarias y sin exigir ninguna prestación o dádiva a las personas involucradas.

2.- Si de la averiguación previa se desprenden elementos que prueban el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, el Ministerio Público deberá, en todo caso, ejercitar acción penal ante el juez penal que corresponda, solicitándole que gire orden de aprehensión, retención o comparecencia, según corresponda; guardando la debida reserva para evitar que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

3.- Una vez iniciado el proceso, mediante un auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el Ministerio Público tiene el deber de ofrecer y desahogar todas las pruebas posibles y necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la plena responsabilidad del inculpado, así como realizar todas las promociones y actuaciones procesales necesarias (recursos, incidentes, etc.).

4.- Una vez cerrada la instrucción el Ministerio Público debe formular conclusiones acusatorias en las cuales señale precisamente qué delito considera acreditado, y concretice su petición punitiva en contra del procesado.

5.- Una vez dictada la sentencia en la primera instancia, en caso de que sea adversa a la pretensión punitiva del Ministerio Público, tiene el deber de apelarla y formular agravios ante la sala penal que conozca del recurso.

6.- En caso de que el condenado presente demanda de amparo, en contra de la sentencia de segunda instancia, el Ministerio Público, tendrá intervención en el juicio de amparo, y deberá formular sus propios alegatos.

7.- Finalmente, cuando en el curso de la averiguación previa o el proceso, el Ministerio Público se allega de elementos que acreditan plenamente que no hubo delito o que el inculpado no es el responsable, tiene la obligación de:

- Determinar el no ejercicio de la acción penal (en la averiguación previa); o bien,
  - Desistirse del ejercicio de la acción penal (en cualquier momento dentro del proceso e inclusive en la segunda instancia; o bien,
  - Presentar conclusiones de no acusación (una vez cerrada la instrucción).
- Estas atribuciones son muy importantes, porque son precisamente las

que se supone caracterizan al Ministerio Público como una institución de buena fe.<sup>1</sup>

El que acabamos de hacer es un resumen muy general de la actuación del Ministerio Público en el procedimiento penal. Así debería actuar siempre, con estricto apego al principio de legalidad, sin importar la filiación política, la fama, las relaciones de influencia o la situación socioeconómica del inculpado y del ofendido; sin importar el interés político del caso; sin importar qué tipo de delito se trate; sin importar la exposición mediática del caso, etc. Es decir, sin importar otra cosa que los aspectos técnico-jurídicos del caso.

Sin embargo en la realidad no es así. El Ministerio Público, que se supone debiera ser un órgano técnico, de buena fe, cuya actuación se sujetara estrictamente al principio de legalidad, y con respeto a la garantía de igualdad ante la ley, por lo general actúa de manera diferente, dependiendo de múltiples circunstancias. En la actuación del Ministerio Público, donde debería privar la legalidad, normalmente priva la discrecionalidad.<sup>2</sup>

Así por ejemplo, el agente del Ministerio Público actúa diferente dependiendo de si el inculpado, o el ofendido son personas influyentes, o simples ciudadanos comunes; dependiendo de si el inculpado, o el ofendido, es rico o es pobre; dependiendo de si el inculpado o el ofendido están dispuestos a dar dinero o alguna dádiva; dependiendo de qué tanto interés o temor muestren el inculpado o el ofendido en el desarrollo del procedimiento; dependiendo del tipo de delito de que se trate<sup>3</sup>; dependiendo de qué tan

<sup>1</sup>De hecho, no es raro que el Ministerio Público concluya su averiguación previa mediante un acuerdo de no ejercicio de la acción penal, aunque este tipo de resoluciones suelen generar sospecha. Sin embargo, es extremadamente raro que el Ministerio Público se desista del ejercicio de la acción penal o que presente conclusiones de no acusación, inclusive ante la evidencia de pruebas plenas de que no se cometió delito o de que el inculpado no es responsable. En este sentido la actuación del Ministerio Público es cobarde e irresponsable. Por temor a que se generen sospechas de corrupción, prefiere dejarle al juez la carga de la justicia (a través de una sentencia absolutoria o la resolución de un incidente de libertad por desvanecimiento de datos). Entonces el Ministerio Público revela que no es una institución de buena fe. Más bien parece un fiscal de ocasión. Cuando el Ministerio Público llega a promover el desistimiento de la acción penal o conclusiones de no acusación, normalmente es en circunstancias sumamente sospechosas.

<sup>2</sup>Es cierto que siempre existirán algunas cuantas excepciones de servidores públicos honrados, justos, objetivos, competentes, diligentes, trabajadores, etc. Sin embargo, tratándose de agentes del Ministerio Público son tan escasas dichas excepciones, que realmente no afectan la tendencia general. Pues tratándose de asuntos humanos, siempre habrá excepciones. Pero ello no obsta para que podamos señalar tendencias o reglas generales.

<sup>3</sup>En la práctica, se distinguen los delitos de alto impacto social (por ejemplo: homicidio,

famoso sea el inculpado o el ofendido o la exposición mediática del ilícito<sup>4</sup>; dependiendo si tiene o no alguna línea de consigna de sus superiores para el caso particular, etc. El grado de arbitrariedad del Ministerio Público es tan grave, que hasta actúa diferente dependiendo de qué tan bien o mal le caigan los inculpados, los ofendidos, o sus abogados.

El margen de discrecionalidad con el que los agentes del Ministerio Público pueden actuar en la integración de sus averiguaciones previas es amplísimo. Para comprobarlo basta echar una mirada a los códigos de procedimientos penales, para percatarnos cuán escasas son las normas que regulan la averiguación previa. Esta situación propicia que el Ministerio Público aparezca como una institución corrupta.

¿Los agentes del ministerio Público solicitan dinero a las partes involucradas en la averiguación previa? Desde luego que no, porque no necesitan hacerlo. Más bien se aprovechan de sus amplísimos márgenes de discrecionalidad durante la averiguación previa, para presionar y desgastar a las partes. Víctimas del temor y la frustración, frecuentemente terminarán ofreciendo dinero. Es una forma de extorsión institucionalizada.

El agente del Ministerio Público frecuentemente termina poniendo la procuración de justicia a disposición del mejor postor. Y este es el precedente de la impunidad o la violación de las garantías fundamentales en materia penal (dependiendo de quién sea el mejor postor).

En México, menos del cinco por ciento de los delitos que se cometen son castigados. El restante noventa y cinco por ciento es la cifra negra de la **impunidad. Ciertamente no todo es culpa del Ministerio Público: a veces los narcotráfico, robo de vehículos o autopartes, secuestro, etc.** No existe una lista definitiva de este tipo de delitos, porque la distinción y el tratamiento diferenciado es algo que se define al margen de la ley. La ley sólo distingue entre delitos graves y no graves. La lista de los delitos de alto impacto social varía en cada época dependiendo de los índices de incidencia y de la alarma social propios de cada delito. Este trato diferenciado, que en principio parece necesario en un país como México, agobiado por la delincuencia y la impunidad, no deja de ser criticable porque se da totalmente al margen de la ley, cuando los procuradores hacen política, en vez de organizar eficientemente la función técnica del Ministerio Público. Cuando una persona se encuentra involucrada en un procedimiento penal por delito de alto impacto, con la calidad de inculpado; aun cuando tenga a su disposición todos los elementos probatorios para acreditar plenamente su inocencia, se da cuenta que tratándose de delitos de los llamados de “alto impacto social”, lo que priva no es la legalidad, sino la “consigna”. Tratándose de este tipo de delitos, no existe el debido proceso penal.

<sup>4</sup>Tratándose de delitos de alta exposición mediática, las procuradurías hacen impresionantes despliegues de recursos (agentes del Ministerio Público, servicios periciales, policías judiciales, etc.) para dar la apariencia de una procuración de justicia eficiente, eficaz, diligente, profesional. Una procuración de justicia que no existe en la realidad cotidiana, y que jamás estará al alcance de la que la víctima u ofendido común y corriente.

delitos no se denuncian; a veces no se puede llegar a conocer la identidad del responsable; o no existen elementos de prueba suficientes para condenarlo; o se sustrae a la acción de la justicia (se fuga). También existe la corrupción judicial. Sin embargo, una buena parte de ese 95% de impunidad, debe ser atribuible a la actuación del Ministerio Público. No dudamos en afirmar que el Ministerio Público es una de las peores instituciones del país.

De esta manera, la actuación del Ministerio Público en México es constante, permanente y sistemáticamente violatoria de garantías fundamentales: la garantía de igualdad, la garantía de legalidad, la garantía de acceso a la justicia, y muchas de las garantías que integran el debido proceso penal.

Entonces necesariamente nos preguntamos: ¿en qué medida dotar de autonomía del Ministerio Público será un remedio para todos estos problemas que parecen no tener solución? ¿Qué interés tiene el ciudadano común en que se dote de autonomía constitucional al Ministerio Público?

No perdamos de vista las circunstancias en las que ha resurgido, con renovada fuerza, la propuesta de dotar de autonomía al Ministerio Público. Fue con motivo del procedimiento de desafuero del ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que se cuestionó gravemente la autonomía, e independencia de la Procuraduría General de la República.

En principio, pareciera que la autonomía del Ministerio Público no sea una cuestión que interese al ciudadano común, y que se trata de un asunto de la política, que sólo interesa a unos cuantos políticos. Pareciera incluso indignante que se diera una reforma de tal importancia, sólo por las rencillas de los políticos; siendo que el ciudadano común ha tenido que soportar, durante ya más de una década, una escalada creciente e incesante de delincuencia, cada vez más violenta y cada vez más impune, sin que esta circunstancia haya sido motivo suficiente como para promover una reforma de tal magnitud.

Sin embargo nosotros opinamos que el ciudadano común sí debe estar interesado en que se dote de verdadera y efectiva autonomía al Ministerio Público. ¿Por qué? Porque suponemos que el ciudadano común ya está cansado de ver, con sus propios ojos, a través de la televisión, la indubitable, descarada y flagrante comisión de delitos por parte de políticos influyentes. Suponemos que el ciudadano común ya está harto de escuchar, a través de medios masivos, grabaciones sonoras que son la prueba contundente de que se han cometido delitos por parte de empresarios influyentes; y los indicios indubitables de las complicidades, encubrimientos, corrupción y tráfico de influencia propias de la impunidad. Suponemos que el ciudadano

común ya se cansó de enterarse, a través de notas periodísticas, del tráfico de influencia cometido por personas allegadas a políticos de muy alto nivel. Lo que suponemos es que el ciudadano ya está harto de que en todos estos casos no pase nada, porque a las procuradurías –de la Federación y de las entidades federativas–, se les ordena que no procuren justicia.<sup>5</sup>

Pero no sólo por ese motivo debería el ciudadano común interesarse en la autonomía del Ministerio Público. Actualmente vivimos un período de relativa paz social en lo que a represión de movimientos políticos y sociales se refiere. Pero no siempre ha sido así. En épocas pasadas México vivió episodios de feroz represión de movimientos políticos y sociales. En la segunda mitad del siglo XX, el Ministerio Público fue una poderosa herramienta de control político utilizada por el sistema presidencialista.

El Ministerio Público en México, ha sido responsable histórico de una infinidad de violaciones a los derechos humanos. Y aunque esta situación ha mejorado considerablemente en las últimas dos décadas, aún hoy día el Ministerio Público sigue siendo una fuente estructural de violaciones a la ley y a la justicia y al debido proceso penal. Así lo han constatado los informes y recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales especializados en materia de derechos humanos.

La figura del Ministerio Público ha sido usada como instrumento político, para reprimir dirigentes, movimientos sociales y políticos disidentes al sistema presidencialista. Movimientos como el de trabajadores ferrocarrileros en 1958, de médicos en 1966, de estudiantes de 1968 y 1971 fueron reprimidos terriblemente, incluso cometiéndose graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Delitos que no han sido investigados, esclarecidos y perseguidos por la Procuraduría General de la República de esa época, ni por la actual.

Esto es inaceptable aunque entendible, por la naturaleza política autoritaria y de restricción efectiva de libertades democráticas que existió en México durante la segunda mitad del siglo XX. El Ministerio Público obedecía las órdenes de su jefe real, directo e inmediato que era el Presidente de la República en turno.

En aquellos casos que desde la óptica del Presidente eran relevantes, los aspectos técnico-jurídicos no contaban; y se resolvían de manera discrecional e injusta para las víctimas de un sistema de impartición de justicia sesgado. Casos paradigmáticos de esta inaceptable situación son los hechos de la

<sup>5</sup>Todos estos casos nos demuestran algo más: que la falta de independencia del Ministerio Público, no es un mal que sólo afecte al orden Federal, sino también en las entidades federativas.

matanza de estudiantes en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco en 1968, y la represión de jóvenes el Jueves de Corpus en San Cosme en junio de 1971.

Muchos casos han quedado sin la adecuada intervención del Ministerio Público y todos ellos constituyen la memoria histórica de la ignominia y la injusticia que han padecido las víctimas del delito y del abuso de poder en México.

Sin la autonomía del Ministerio Público y sin el debido proceso legal en la Constitución, no es posible contar con un aparato de justicia propio de un modelo penal democrático en donde las garantías y los derechos fundamentales tanto del inculpado como los de la víctima sean garantizados eficazmente por el Estado.

## LA EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

En el año de 1900 hubo una importante reforma constitucional que adscribió al Ministerio Público dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la tradición francesa. Con motivo de dicha reforma se reformaron también el Código Penal Federal y los códigos penales de las entidades federativas, que incorrectamente otorgaron atribuciones de policía judicial a los jueces penales. Incluso, algunos de estos ordenamientos designaron a los jueces penales como *jueces de instrucción*, lo que se interpretó como facultades para conducir e inclusive realizar directamente las investigaciones tendentes a la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad del inculpado, dentro del proceso. Esto convirtió al proceso penal en un procedimiento de naturaleza inquisitiva que se prestó a muchos abusos, y anuló los evidentes beneficios de haber incorporado al Ministerio Público a la esfera del Poder Ejecutivo.

A partir de la mencionada reforma penal del año 1900 a la Constitución Federal de 1857, se suprimieron los cargos de Procurador General y de Fiscal, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (es por esto que los constituyentes de 1916-17 regularon la figura del Ministerio Público Federal dentro del capítulo correspondiente al Poder Judicial Federal, en el artículo 102), y se estableció a la Procuraduría General de la República como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución que Don Venustiano Carranza presentó al constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, se señalaba la necesidad de rescatar las atribuciones del Ministerio Público que habían sido limitadas en los códigos penales, tanto el federal como los locales.

De esta manera, en un intento por fortalecer las atribuciones del Ministerio Público, el constituyente de 1916-17 terminó limitando las atribuciones de los jueces penales. Pero además, debido a la confusa redacción del texto original del artículo 21 constitucional, tanto los legisladores como la jurisprudencia llegaron al extremo de conferir al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal.

Conviene tener presente que los antecedentes del artículo 21 constitucional citado los podemos encontrar en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917):

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.<sup>6</sup>

Y más adelante en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917) se establece:

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

<sup>6</sup>Venustiano Carranza, en Diario de los Debates del Congreso Constituyente, tomo I, 1º de diciembre de 1916, pp. 390 y 391.

la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.<sup>7</sup>

Así, se redujeron considerablemente los derechos de la víctima u ofendido en el procedimiento penal, ya que por una parte se estableció la reparación del daño como parte de la pena, es decir, como una especie de sanción pública, y no propiamente como un derecho del ofendido que pudiera ser exigible por éste dentro del procedimiento penal. Por lo tanto, se le privó al ofendido de la posibilidad de ser parte en el fondo del proceso. En algunos códigos procesales penales se le negó expresamente el carácter de parte y sólo se le permitió intervenir para coadyuvar con el Ministerio Público en la reparación del daño.

Con las reformas en materia penal de diciembre de 1994, siguiendo el modelo norteamericano, el Procurador General de la República, después de ser nombrado por el Presidente de la República debe ser ratificado en el cargo por el Senado. Y sin embargo, puede ser destituido libremente por el Jefe del Ejecutivo, con lo cual el titular de la Procuraduría continúa en una situación de dependencia.

En ese sentido la redacción actual del artículo 102, apartado A, de la Constitución, no resuelve la dependencia estructural del Ministerio Público pues se establece que: La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Además, la parte final del párrafo primero del citado precepto, no deja lugar a dudas sobre la dependencia jerárquica y estructural, pues se establece que: “El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo”.

Al respecto Juventino V. Castro refiere:

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas –como son los Ejecutivos de la República y de los estados-, para sus fines propios, y que esa facultad de removerlos libremente es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público, pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores, como los jueces y magistrados,

---

<sup>7</sup>Venustiano Carranza, en op. cit. p. 391.

razón por la cual es de necesidad imperiosa el estatuir la inamovilidad del Ministerio Público, tal y como se ha logrado respecto de los miembros de la judicatura, para que no puedan ser removidos de sus puestos sino por responsabilidad grave en el cumplimiento de los deberes que la Constitución y leyes orgánicas le señalan (...) así como una meditada reglamentación de las funciones de ese organismo, para poner a salvo dichas funciones de influencias perjudiciales.<sup>8</sup>

El Diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en México estableció que nuestro país tiene un importante rezago en materia de justicia y derechos humanos. En consecuencia, se impone la necesidad de que a la institución del Ministerio Público se le sitúe fuera de la órbita estructural y política del titular del Poder Ejecutivo, para así generar mayor confianza y credibilidad en la procuración de justicia en México.

Consideramos que la autonomía del Ministerio Público, es uno de los pendientes más importantes de la reforma del Estado. Uno de los problemas más acuciantes hoy día es la desconfianza y la falta de credibilidad de la ciudadanía respecto de la autoridad ministerial. En ese sentido, la sociedad y la opinión pública están convencidas de que las procuradurías son ineficaces, tienen un alto grado de corruptibilidad y además son usadas políticamente para reprimir a los adversarios y a los disidentes. Además, la sociedad y la opinión pública tienen la percepción de que la figura ministerial y el subsistema de policía existentes constituyen uno de los obstáculos más importantes que resolver para procurar justicia en los asuntos y temas que a la sociedad más le importan, los que padece en su cotidiano convivir en su comunidad; es decir, de lo que se trata en definitiva es de resolver, de una vez por todas, la terrible impunidad que la sociedad conoce y padece día con día, y que cada vez pone más en entredicho la credibilidad del sistema de justicia.

Un Estado democrático de derecho sólo tiene su razón de ser en la medida que garantice la protección de los derechos fundamentales de todas las personas. Por tanto, si el Ministerio Público es una institución establecida en la Constitución para la investigación y persecución de los delitos, sólo podrá realizar su función en la medida que eficazmente procure justicia al garantizar los derechos fundamentales en todas sus actuaciones.

Al contrastar la realidad cotidiana que la sociedad padece en materia de justicia penal, consideramos que el Ministerio Público nunca ha sido la institución que el Constituyente de 1916-17 quiso que fuera. De acuerdo con la redacción vigente del artículo 102 de la Constitución Política se vulnera la

<sup>8</sup>Juventino Castro, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41 y 42.

autonomía e independencia del Ministerio Público, toda vez que su titular, el Procurador General de la República, depende orgánicamente y se encuentra en la órbita de las facultades de libre remoción por parte del Presidente de la República, lo cual afecta políticamente su quehacer, sin priorizar sus facultades técnico jurídicas de persecución de los delitos.

## **LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES**

Existe una vigorosa tendencia a nivel internacional para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público. Esto es así inclusive en el derecho francés, que como ya vimos estableció la tendencia de ubicarlo dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. Esta tendencia sin embargo, no ha sido uniforme, pues se ha orientado en tres direcciones diferentes:

1.- Incorporar formalmente al Ministerio Público dentro del Poder Judicial, con el fin de otorgarle los mismos derechos y prerrogativas que los jueces y magistrados. Sin embargo, no debemos olvidar que la doctrina desarrollada en torno al derecho fundamental al debido proceso (derecho humano de los llamados de "primera generación"), considera que el Ministerio Público debe ser, ante todo, independiente de los jueces. Ya desde principios del Siglo XX, el jurisconsulto alemán Gustav Radbruch dijo: "El que tiene a su acusador por juez necesita a Dios por defensor". Esta opción sin embargo, representa el grave inconveniente de que parece retrógrada. Esta opción, por lo tanto, parece retrógrada a la luz del desarrollo histórico de la doctrina, ideología y políticas desarrolladas en torno a los Derechos Humanos.

2.- Una segunda tendencia ha sido en el sentido de mantener al Ministerio Público dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, pero confiriéndole a sus servidores públicos las llamadas garantías de estabilidad, remuneración y autoridad propias de los funcionarios judiciales. Fix-Zamudio considera que, ante la dificultad de que actualmente se incorpore al Ministerio Público al Poder Judicial o de que se le constituya como un organismo constitucional autónomo, al menos es necesario otorgarle las citadas garantías judiciales, que se iniciarán con la inamovilidad, es decir, que no sólo el nombramiento del Procurador General sea objeto de ratificación por el Senado de la República, sino también su posible destitución, la cual no podrá hacerse libremente por el Presidente de la República, sino que se requerirá también de la aprobación del Senado o incluso del Congreso de la Unión, por las causas de responsabilidad establecidas por el Título Cuarto de la Constitución, en forma parecida a como ocurre con los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Estamos con-

vencidos de que la estabilidad del procurador general de la República, como modelo para la autonomía de los procuradores de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, complementadas con las garantías judiciales otorgadas a los agentes del Ministerio Público y la profesionalización de la policía de investigaciones, mejorará considerablemente las funciones de la procuraduría de justicia en nuestro país, que actualmente, no obstante los avances logrados, se encuentra bastante demeritada ante la opinión pública, ya que se abandonaría la vinculación directa con el Poder Ejecutivo, que tradicionalmente ha afectado gravemente los principios de objetividad y de buena fe que deben inspirar las actividades del Ministerio Público, puesto que ha imperado, particularmente en el nivel local, la discrecionalidad sobre la legalidad.

Sin embargo, aunque pudiera mejorar en alguna medida la función de la procuración de justicia en México, consideramos que esta opción en realidad no representaría una verdadera autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo.

3.- Una tercera tendencia es en el sentido de otorgarle verdadera autonomía constitucional al Ministerio Público, constituyéndolo como un organismo constitucional autónomo separado e independiente de los demás poderes de la Unión.

## CONCLUSIÓN

Estamos seguros de que la autonomía constitucional del Ministerio Público no representará una solución para la mayoría de los problemas estructurales que afectan a tan desprestigiada institución. Pero de cualquier manera se trata de una reforma necesaria, que se debe dar en aras de una mejor procuración de justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN Barragán, José, *Los derechos humanos en México*, Universidad de Guadalajara, México, 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LVII LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, quinta edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, CNDH, México, 1993.

GARCÍA-DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel: *La modernización de la justicia penal en México*, Cámara de Diputados-LIX Legislatura, México, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estudios jurídicos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

ISLAS, Olga y Elpidio Ramírez, *El sistema procesal penal en la Constitución*, Porrúa, México, 1979.

OSORIO Y NIETO, César Augusto, *La averiguación previa*, 5ª edición, Porrúa, México, 1990.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Sistemas penales y derechos humanos en América Latina*, Depalma, Buenos Aires, 1986.