

UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Germán CASTILLO BANUET*

SUMARIO: I. *Ubicación constitucional del Ministerio Público.* II. *Motivaciones para sustituir al actual Ministerio Público.* III. *Iniciativa del presidente Vicente Fox Quezada.* IV. *Iniciativas presentadas al H. Congreso de la Unión.* V. *Propuestas de los candidatos a la presidencia de la República.* VI. *Consideraciones finales.* VII. *Fuentes de consulta.*

Hoy día es la seguridad pública la prioridad número uno de la población mexicana, por encima incluso de la necesidad de empleo. Según estudios¹ llevados a cabo sobre el tema, este sentimiento de la sociedad mexicana radica, por un lado, en la idea de que la incidencia delictiva se ha elevado, y por la otra, en que las autoridades de procuración y administración de justicia en el país se encuentran rebasadas; por tanto, se percibe que en México, para los delincuentes existe un ambiente de impunidad.

Esa percepción se encuentra avalada por estadísticas: en una sola década el número de delitos denunciados casi se duplicó de 800,000 denuncias registradas en 1991, se llegó a 1.460,000 en 2001. Y en cuanto a la insuficiencia de la respuesta judicial al delito, se estima que alrededor de 90% de los delitos queda sin castigo.²

Esta ineficacia en el sistema de seguridad pública no es exclusiva del ámbito nacional, sino también del internacional.

En el caso de nuestro país, a pesar de que se ha avanzado en muchos ámbitos del quehacer nacional, como fue concretar la transición entre aquel

* Doctor en derecho por la UNAM.

¹ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo, procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, p. 13.

² *Idem.*

Estado autoritario que fue México y la democracia electoral, no obstante, falta consolidar esa incipiente forma de vida, para asegurar su permanencia, y es precisamente el tema de la seguridad pública un aspecto relevante para alcanzar ese propósito.

Particularmente la procuración de justicia en México no se ha modernizado al mismo ritmo, porque esencialmente preserva el diseño del régimen presidencialista y vertical que nos caracterizó a partir de la Constitución de 1917.

Al respecto, existen diagnósticos de la Organización de las Naciones Unidas a través de sus diferentes oficinas, que entre las observaciones hechas a México destaca la falta de autonomía del Ministerio Público, la ausencia de un modelo acusatorio, la inexistencia de un juez de ejecución de sanciones, etcétera.

Desde siempre han existido voces que repudian el uso político de la justicia, pero en tiempos recientes dichas voces se han multiplicado hasta formar un clamor nacional de que la promotoría de la justicia, sobremanera la penal, debe ser objeto de una transformación estructural, que al tiempo democratice esa relevante función pública y la eficiente en beneficio de la sociedad.

Indudablemente, la reforma al artículo 102, apartado "A", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994 fue positiva, porque sujeta la designación presidencial del procurador a la ratificación del Senado de la República; pero se requieren nuevos avances, ya que la Procuraduría sigue en el ámbito del Poder Ejecutivo; únicamente el nombramiento del procurador requiere ratificación y no consulta o aprobación previa de un órgano Legislativo; la ratificación es sólo del Senado y no por mayoría calificada; el presidente puede remover libremente al procurador; el estatuto del procurador continúa siendo de secretario de Estado y, por supuesto, los subprocuradores siguen siendo nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo. En ese tenor, las procuradurías necesitan una transformación estructural para que socialmente sean consideradas un órgano del Estado: con garantías de independencia para sus miembros, con autonomía financiera, con transparencia y responsabilidad del titular y de sus integrantes en cuanto a sus acciones.³

³ Que son las características que debe tener y tiene en los países democráticos, sin perjuicio de admitir que existen otras fórmulas más o menos parecidas a la anterior y que lo adscriben a alguno de los tres poderes, e inclusive, a dos de éstos, primordialmente

En los últimos años hemos asistido a modificaciones sucesivas en este ámbito.⁴ El patrón de estos cambios, en términos generales, es similar al resto de los niveles institucionales, es decir, reformas graduales y en algunos aspectos contradictorias, que seguramente serán materia de nuevos cambios, porque se requiere crear instituciones más abiertas, plurales y democráticas, por lo que las citadas reformas no fueron las últimas, ni las “definitivas”.⁵

Si partimos de que toda reforma al subsistema de procuración de justicia deberá ceñirse a los principios político-democráticos que seguramente animarán la reforma del Estado, encontramos factible proponer que, además de las medidas tradicionales adoptadas, a partir de la década de los noventa, de corte primordialmente criminológico, penal, de coordinación entre los tres niveles de gobierno y de cooperación con el concierto internacional de naciones, las cuales, por cierto, deben profundizarse, “se lleve a cabo una importante reforma constitucional, que permita la sustitución y definitiva separación del actual Ministerio Público del Poder Ejecutivo, con miras a constituirlo en un cabal órgano del Estado, que conforme un ente constitucional autónomo”, como sucede en diversidad de países de todo el orbe, y en particular en la región.⁶ Si aceptamos el reto, “el primer paso se-

aquellos que dividen a la institución que nosotros conocemos en dos, separando la organización investigadora y persecutora del delito de aquella que representa a la legalidad y/o a la Federación.

⁴ Entre ellas, las reformas constitucionales de 1993, 1994, 1996 y 1999.

⁵ Acaso hasta en tanto haya un acuerdo nacional para la reforma del Estado, en el que intervengan las tres principales fuerzas políticas del país y los demás grupos sociales.

⁶ Al respecto cabe comentar que la autonomía del Ministerio Público emprendida en la región, ha provenido de sus reformas en materia procesal penal, al haber incorporado en sus sistemas un modelo de corte acusatorio; así lo observa el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma a la justicia), esto en el documento “Desafíos del Ministerio Público en América Latina” de noviembre de 2005, en el que se precisa: “En el ámbito regional, dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que es posible encontrar. En primer lugar, el modelo que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por la mayoría de los países de la región, entre estos: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y Venezuela. El segundo modelo regula a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial, pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia y Paraguay. En este contexto, la opción adoptada por la mayoría de los países de la Región se fundamenta en la idea que la autonomía asegure que el Ministerio Público tenga el espacio ins-

rá sustentar la nueva ubicación constitucional del órgano u órganos que sustituyan al Ministerio Público”.⁷

I. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sabemos que la institución del fiscal, que en México antecedió al actual Ministerio Público, estuvo vinculada al Poder Judicial.⁸

En el siglo XIX existieron también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la nación y al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, tales como el proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante el imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue hasta la reforma porfirista al artículo 96 de la ley fundamental, publicada en el *DOF* el 22 de mayo de 1900, que propició en septiembre del mismo año, la creación de la PGR, cuando se estableció constitucionalmente que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República serían designados directamente por el Poder Ejecutivo.⁹

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102, y estableció en este último que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, y, además, debían estar presididos

titucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal”. Se ubica en www.cejamerica.org

⁷ Esta propuesta se nutre en la sustentada por el doctor Jaime Cárdenas Gracia, dentro de su ponencia “La ubicación constitucional del Ministerio Público”, dentro de “La Reforma al Ministerio Público en México y en el Mundo”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, formulada en el Seminario Internacional sobre Justicia y Sociedad, organizado por el Senado de la República, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 8 al 11 de julio de 1996, que en 1997 fueron publicadas en un volumen por los propios auspiciadores.

⁸ La Constitución de Apatzingán preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. La Constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por once ministros y un fiscal. De igual manera, las Constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el Poder Judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. *Cfr.* Moreno Hernández, Moisés, “Organización y funcionamiento del Ministerio Público”, *Memorias del Seminario Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 301-337.

⁹ *Cfr.* PGR, *Historia de la Procuraduría General de la República*, México, 1987, p. 735.

por un procurador general, que debería tener las mismas cualidades que se exigen para ser magistrado de la Suprema Corte.

En el sexenio del presidente Zedillo,¹⁰ la reforma al artículo 102, apartado “A”, de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1994,¹¹ marcó cierta tendencia a la autonomía del procurador general de la República. En efecto, el cambio constitucional parece darle al procurador un perfil diferente al de los secretarios de Estado;¹² asimismo, la reforma separa la función de Ministerio Público —que entre otras atribuciones ya no tiene el monopolio absoluto de la acción penal—¹³ de la función de consejero jurídico del gobierno.¹⁴

En esa administración no se quiso tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Alemania o Italia) ni el latinoamericano (Argentina, Chile, Guatemala, Perú, Venezuela, por citar sólo algunos), ni las discusiones que en Francia misma se dan y se han dado respecto a la necesaria independencia y autonomía del Ministerio Público.¹⁵

Necesitamos discutir en México la transformación de lo que actualmente es la Procuraduría General de la República (PGR) y de las demás procuradurías estatales y del Distrito Federal y, consecuentemente, el actual Ministerio Público, en órganos constitucionales autónomos. Cabe precisar que su adscripción al Poder Judicial, además de que históricamente no funcionó,¹⁶ pone en aprietos al citado poder, porque éste sería juez y parte en los asun-

¹⁰ Periodo en el cual los artículos 21 y 102, apartado A, se reformaron tres ocasiones (*DOF* del 31/12/94, 3/07/96 y 8/03/99) y una (31/12/94), respectivamente.

¹¹ Que abarcaron 27 artículos constitucionales (sobremana los relativos al Poder Judicial de la Federación).

¹² Lo cual se vincula al hecho de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la Procuraduría General de la República ya no está dentro de las dependencias del Poder Ejecutivo.

¹³ Por el control jurisdiccional que se incluyó en el párrafo cuarto del artículo 21 de la ley suprema.

¹⁴ Atribución que pasó a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, de acuerdo con el último párrafo del apartado A del artículo 102. Pero dejó intacta su atribución de representar a la Federación en todos los juicios en que ésta sea parte, lo cual es incompatible con su atribución persecutora y de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad.

¹⁵ *Cfr.* Nicod, J. C., “El Ministerio Fiscal en Francia”, *Jueces para la Democracia, Revista Información y Debate*, Madrid, número 18, 1993.

¹⁶ Véase el *Diario de los Debates del Constituyente*, así como el discurso del presidente Carranza sobre las razones por las cuales se adscribió al Ministerio Público al Poder Ejecutivo, entre las que cita la práctica inexistencial e infuncionalidad del Ministerio Público durante la investigación, porque eran los jueces quienes de manera inquisitoria practicaban ésta.

tos;¹⁷ tampoco funcionaría su adscripción al Poder Legislativo, ya que éste debe concentrarse en construir el proyecto político de nación a que aspiramos y, para ello, crear el marco jurídico vigente, no en circunscribir bajo su esfera al órgano persecutor, porque generaría los mismos vicios que su estado actual.¹⁸ La tercera opción consiste en crear un órgano constitucional autónomo,¹⁹ que tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso;²⁰ autonomía financiera y evidentemente funcional; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia²¹ y con estrictas obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y en las condiciones en que ello fuere pertinente—obvio que no respecto a investigaciones en curso, pero sí para informar de sus finanzas, o de las acciones y medidas emprendidas y para continuamente presentar un balance acerca del ejercicio de sus atribuciones—;²² sujeción de los funcionarios a graves sanciones por su conducta, entre otras. Órganos de este perfil harían mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad que se respira en el país, pero, primordialmente, para avanzar en la consolidación de la transición democrática y en la aplicación de la ley en un Estado social y democrático de derecho.

II. MOTIVACIONES PARA SUSTITUIR AL ACTUAL MINISTERIO PÚBLICO

Sostengo la tesis de que para lograr el cambio estructural se necesita, además de otorgarle autonomía al órgano promotor de la justicia, sustituir

¹⁷ A menos que los fiscales estuvieran dotados de una plena independencia que les permitiera actuar con autonomía, lo cual no sería factible mientras existieran controles incluso administrativos y presupuestales por parte de la Suprema Corte o del Consejo de la Judicatura.

¹⁸ Aunque tal dependencia pudiera legitimar al Ministerio Público en cuanto a su representación social, habida cuenta que ante la falta de elección directa del procurador por parte de la sociedad, sería viable el mandato indirecto a través del órgano político que por antonomasia es la representación popular, es decir, la Cámara de Diputados; sin embargo, esto no implica que la institución dependa de esa soberanía.

¹⁹ Naturaleza que no debe entenderse como un cuarto poder.

²⁰ Es decir, con aprobación de cuando menos el 75 por ciento de los legisladores de una o de ambas cámaras del Congreso. La elección directa del actual procurador, como sucede en Estados Unidos con los fiscales de distrito, no sería viable en nuestra realidad.

²¹ Por disposición legal en el caso del procurador, o del servicio civil de carrera para el restante personal.

²² Puede ser al Poder Legislativo, con copia al Ejecutivo.

el Ministerio Público encabezado por el procurador, por una fiscalía dirigida por el fiscal general.

La propia naturaleza compleja del Ministerio Público, como órgano público persecutor de la antisocialidad, vigilante de la constitucionalidad y/o legalidad, además de representante de la Federación, paradójicamente es su impedimento para sobrevivir en la transformación estructural que se requiere, ya que por el principio de unicidad el Ministerio Público no debe escindirse para dispersar en dos o más órganos la misma función, de manera que de preservarse la figura del Ministerio Público no podrían existir tres órganos, cada uno con un segmento de la función actual del Ministerio Público, sino sólo uno, situación que no superaría el posible conflicto de intereses, que en ocasiones surge al ejercer esas atribuciones.

La problemática que reviste el que la función de investigación de los delitos y la de representante de la Federación recaigan en una sola persona ha sido abordada por juristas tan notables como Ignacio Burgoa Orihuela, quien en el II Congreso Nacional de Derecho Constitucional trató el tema de la “Función constitucional del Ministerio Público”, al señalar que esa dualidad de funciones tanto de la institución como del procurador que la encabeza, se antojan incompatibles, y agregó que no es conveniente para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y la consecución de las finalidades que persiguen que en un mismo órgano estatal converjan funciones contradictorias, convergencia que se registra dentro del ámbito de competencia del procurador; y propone retomar la tesis del licenciado Luis Cabrera, consistente en que se le relevara del Ministerio Público de la Federación y se adscribiera este cargo a otro funcionario distinto, para que conserve las facultades inherentes a la mera representación jurídica de la Federación.²³

Y respecto a su función de vigilante de la constitucionalidad y/o legalidad, se ha opinado que “la doble función, como promotor y garante de derechos humanos y acusador, puede resultar, en la práctica, políticamente contradictoria. Además, le resta importantes recursos para una labor de tanta trascendencia como la investigación preliminar de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de la víctima”.²⁴

Por lo anterior, sería conveniente desprender al Ministerio Público de la Federación de las funciones de representación de la Federación en los liti-

²³ *Anuario Jurídico*, México núm. 6-1979, 1980, pp. 19-25.

²⁴ Cfr. “Aspectos Institucionales”, en *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, p. 55.

gios en que ésta esté interesada, para depositarlas en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y respecto a sus funciones de vigilante de la constitucionalidad y la legalidad, podrían asignarse al órgano que resulte de fusionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con las áreas respectivas de la PGR, por ser facultades acordes con su propia naturaleza; con ello, el Ministerio Público sólo se quedaría con sus facultades genuinas de investigación de los delitos y persecución de los responsables de los mismos, lo que conllevaría a una absoluta depuración y congruencia de esta institución.

Ahora bien, la delimitación expresa de finalidades y atribuciones de cada uno de los órganos del subsistema provendría del Poder Legislativo, al aprobar la reforma de los diversos artículos constitucionales en los que se precisaría su naturaleza jurídica, sus funciones, su especialización, sus prerrogativas y lo relativo a sus titulares.

Para concretar lo anterior, la ley orgánica de cada entidad autónoma delimitaría el cúmulo de atribuciones conferidas por la Constitución, de manera que sean acordes y no contradictorias o siquiera se presten a un conflicto de intereses.

De esta manera, la institución del Ministerio Público cedería su paso a un trío de órganos que no darían pauta a la suspicacia social, que siempre generó sus actuales atribuciones.

III. INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUEZADA

Como una respuesta a esta imperante necesidad social de deslindar a la Procuraduría General de la República de presiones políticas y de depurar a la institución, para hacerla más eficiente, el Ejecutivo Federal presentó el primero de abril del año 2004, al Senado de la República, una iniciativa que plantea erigir al Ministerio Público en un órgano constitucional autónomo,²⁵ de tal suerte que pueda disfrutar de independencia presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios. Amén de plantear la autonomía del Ministerio Público de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra.²⁶

²⁵ Cabe comentar que el autor participó como titular de la Dirección General de Normatividad, en las mesas de trabajo llevadas a cabo al interior de la Procuraduría General de la República para discutir las propuestas contenidas en dicha iniciativa.

²⁶ Iniciativa que fue publicada en la *Revista Mexicana de Justicia*, México, sexta época, número 9, anexo, Procuraduría General de la República, julio de 2005, pp. 11-48.

Para tal efecto plantea reformas a los artículos 21 y 102, apartado A, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Así, ubica al Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación en lugar de la Procuraduría General de la República, con la preservación de sus actuales atribuciones fundamentales, como son la investigación de los delitos y persecución de sus responsables, así como coadyuvar en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, de manera que conserve su característica de representante social de la Federación.

La Fiscalía General de la Federación, como un órgano constitucional autónomo, requeriría dejar de desempeñar las tareas de representación de la Federación en todos los negocios en que ésta fuese parte, así como en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules generales. Para lo anterior, se plantea la adición de un apartado C, en el artículo 102 constitucional, a efecto de transferir a la oficina del Abogado General de la Federación las facultades referidas.

La Fiscalía en cita conservaría las facultades que actualmente le otorgan al procurador las fracciones V, VIII, XIII y XV del artículo 107 constitucional, respecto a solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerza sus facultades de atracción en los juicios de amparo directos o en revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten; igual supuesto para denunciar las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados de circuito y para ser parte en los juicios de amparo, pues la nueva organización de la Fiscalía no impediría que mantuvieran tales facultades.

Se prevé en tal iniciativa que el titular de la Fiscalía sea nombrado por el presidente de la República con la ratificación del Senado, con una duración de cinco años en el cargo y con la posibilidad de ser ratificado por un periodo igual, así como ser removido sólo en los términos del título cuarto de la ley fundamental. Asimismo, se propone la existencia de fiscales de circuito que se encarguen de la investigación y persecución de los delitos en una forma desconcentrada. Dichos fiscales durarán cuatro años en el cargo con posibilidad de ratificación por una temporalidad similar, con la salvedad de que serán renovados escalonadamente. Estos servidores públicos serán propuestos por el fiscal general de la Federación al presidente de la República, para ser designados con ratificación del Senado de la República.

También puede consultarse la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, en www.senado.gob.

También se plantea que los fiscales de circuito sean removidos en los casos y términos que señale la ley correspondiente.

En consecuencia, se propone modificar los artículos 76, fracción II, y 78, fracción V, de la CPEUM, en aras de prever la facultad del Senado de la República y, en su caso, de la Comisión Permanente para ratificar los nombramientos del fiscal general de la Federación y de los fiscales de circuito, al tiempo de prever en el artículo 89, fracción IX, la atribución del titular del Ejecutivo Federal para hacer las designaciones correspondientes.

También se estimó necesario y de suma importancia sugerir la adición de una fracción VIII al artículo 116, así como la reforma respectiva al apartado D del artículo 122 constitucionales, referentes al ejercicio del poder público de los estados y a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, respectivamente, para que estatuyan de manera uniforme a nivel local la figura del Ministerio Público y de su titular, con las características propuestas para la Fiscalía General de la Federación, el Ministerio Público de la Federación y su titular, para lograr que las procuradurías locales sean independientes al Poder Ejecutivo correspondiente, quien en la actualidad tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los titulares del Ministerio Público, salvo algunos casos de excepción.²⁷

En este contexto, se propone que los titulares del Ministerio Público de las entidades federativas y del Distrito Federal sean inamovibles por un periodo de cinco años, con la posibilidad de que sean ratificados en su cargo por un periodo igual, con la intención de lograr su plena autonomía de gestión, y subsiste la posibilidad de separarlos en términos del título cuarto de nuestra carta magna.

También se prevé la creación de un Consejo de la Fiscalía General de la Federación encargado de supervisar que tanto la Policía Federal como los peritos den el debido cumplimiento a las órdenes, que con fines de investigación en la averiguación previa o proceso, u otras atribuciones legales, instruyan los fiscales y procuradores del Ministerio Público de la

²⁷ Es Chiapas el único estado que posee un Ministerio Público autónomo, al que denomina Fiscalía General del Estado, constituido como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios; que será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. El fiscal general del estado durará en su cargo seis años y con la posibilidad de poder ser designado para un segundo periodo. Lo anterior se plantea en el artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Federación con motivo de sus funciones, así como para velar por el debido cumplimiento de la política criminal definida por el Ejecutivo Federal. Además de que este órgano colegiado resolverá sobre la procedencia de las causas de remoción de los fiscales de circuito. Consejo que se propone esté integrado por el propio fiscal general de la Federación y por consejeros nombrados por los tres poderes del Estado, para efecto de funcionar como contrapeso.

Asimismo, se incorpora a nivel legal el Consejo de Participación Ciudadana de la Fiscalía General de la Federación, ello con el afán de funcionar como un órgano colegiado de consulta y para fomentar la transparencia en la rendición de cuentas de la institución.

En dicha iniciativa también se prevé instaurar en México, en materia procesal penal, un modelo predominantemente acusatorio. Por ello se sugiere que el Ministerio Público de la Federación sólo tenga una dirección funcional respecto de la policía, la que dejará de estar bajo el mando de éste y continuará bajo la dependencia del Ejecutivo Federal. También se propone otorgar autonomía e independencia a los servicios periciales, los cuales se transformarán en un organismo descentralizado, sectorizado de la Secretaría del Interior.

De esta forma, la Policía Federal adquiere facultades más amplias en la investigación de delitos, bajo la supervisión y dirección funcional del Ministerio Público de la Federación, pero con autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones, con lo cual se mejora la capacidad de respuesta al delito y se simplifican las investigaciones, a la vez que se reafirma la dirección de la representación social de la Federación.

Por lo anterior, y en atención a las reformas procesales propuestas, se otorgan nuevas facultades al Ministerio Público. Así, en la averiguación previa conserva el carácter de autoridad investigadora, pero ahora dirigirá funcionalmente a la Policía Federal cuando ésta realice labores de investigación de delitos.

Respecto a la propuesta del presidente Vicente Fox Quezada, se considera que constituye un paso sustancial para lograr recuperar la confianza ciudadana en la Procuraduría General de la República; sin embargo, para lograr una cabal depuración la institución del Ministerio Público en México se requeriría adelgazar aún más esta figura, restándole sus facultades de vigilante de la constitucionalidad y la legalidad de los actos de autoridad en el ámbito de su competencia, que en ciertos momentos se contraponen con

sus funciones primigenias de investigar delitos y perseguir a los responsables de ellos; por tanto, estas funciones deben separarse, como ya se había afirmado, y depositarse en una entidad distinta. Para ello habría que explorar la posibilidad de que fueran absorbidas por el órgano que resultara de fusionar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con las áreas respectivas de la PGR, pues serían facultades acordes con su naturaleza y se evitaría la duplicidad de funciones. Asimismo, se estima que faltó precisar un porcentaje de votación por parte de los miembros del Senado, para tener una mayor seguridad respecto a la voluntad general de dicha Cámara.

IV. INICIATIVAS PRESENTADAS AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Al constituir la autonomía del Ministerio Público un aspecto toral en la construcción de un Estado social y democrático de derecho, ha sido motivo de diversas iniciativas presentadas al H. Congreso de la Unión, por legisladores de diferentes partidos políticos, entre ellas:

1. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la CPEUM, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), presentada por el diputado Omar Fayad Meneses, integrante del grupo parlamentario del PRI, el 20 de marzo de 2003. Sugiere que la PGR cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; que el procurador general de la República sea designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y ratificado por el Senado; las propuestas para ser procurador las recibirá la Cámara de Diputados de los otros poderes de la Unión y de las organizaciones civiles; la duración del cargo será de tres años, con la posibilidad de ser reelecto hasta por un periodo igual, bastando la ratificación del Senado; se plantea la responsabilidad del procurador y la de sus agentes en términos del título cuarto de la CPEUM; se precisa que presentará anualmente un informe de actividades ante el Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley. Asimismo, se propone la adición de un inciso C al artículo 102 constitucional, para prever que la función de consejero jurídico del gobierno esté a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley.

2. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 21, la fracción II del artículo 76 y el apartado A del artículo 102; se adiciona la fracción X al artículo 76, y la vigente pasa a ser la XI, y se deroga la fracción IX del artículo 89, todos de la CPEUM. Esta iniciativa fue presentada por el diputado Daniel Ordóñez Hernández, integrante del grupo parlamentario del PRD, el 1 de abril de 2004. Propone erigir al Ministerio Público en un organismo constitucional autónomo, el cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; con una designación del procurador por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada; las propuestas de candidatos provendrían de la propia Cámara, con una duración en el cargo de siete años y con la posibilidad de ser reelecto; puede ser removido en los términos del título cuarto de la Constitución y por causas graves; con una retribución igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21, 76, fracción II, y 102 en su apartado A), y se derogan las fracciones V y IX, respectivamente, de los artículos 78 y 89, todos de la CPEUM. Así como los artículos 1o., 16 y 67 de la LOPGR. Esta iniciativa fue presentada por el senador José de Jesús Ortega Martínez, integrante del grupo parlamentario del PRD, el 14 de abril de 2004. Sugiere remover al procurador general de la República en los términos del título cuarto de la CPEUM; que se erija en organismo constitucional autónomo, cuyos funcionarios serán nombrados y adscritos por el Consejo del Ministerio Público. El procurador será designado por el Senado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y podrá ser removido con esa misma votación. Se propone que el Consejo del Ministerio Público goce de independencia técnica, de gestión y resolutive. Integrado por el procurador, por tres miembros designados por el Consejo y uno designado por el presidente de la República.

4. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la CPEUM, de la LOAPF y de la LOPGR, presentada por la senadora Erika Larregui Nagel, integrante del grupo parlamentario del PVEM, el 14 de abril de 2004. Propone que el procurador general de la República sea electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada; que se elegirá de la terna que presentará la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores; dicha

terna será elaborada con las propuestas que al efecto hagan llegar los distintos sectores de la sociedad, así como de las que presenten los propios miembros de la Cámara en cita; durará en el cargo cuatro años, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la CPEUM; se prevé un haber de retiro (del setenta por ciento del ingreso que le correspondía como activo), por un tiempo igual al que duró en el cargo, salvo que vuelva a trabajar en alguna dependencia que corresponda a la Federación, los estados o el Distrito Federal; también se propone que tenga derecho al retirarse del cargo, a que se le brinde protección para preservar su integridad física. Se prevé la obligación de presentar anualmente un informe de actividades ante el Congreso de la Unión; para tal efecto, deberá comparecer ante las Cámaras respectivas; sugiere su constitución como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con autonomía presupuestaria.

5. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21, la fracción II del numeral 76, la fracción V del 78; deroga la fracción IX del artículo 89; reforma los artículos 102 y el 110, todos de la CPEUM. Esta iniciativa fue presentada por el diputado Miguel Ángel García Domínguez, integrante del grupo parlamentario del PRD, el 15 de abril de 2004. Propone crear las figuras de fiscal general de la nación y de fiscales generales de las entidades federativas, que sustituirían al procurador general de la República y al de los estados, respectivamente; sugiere su constitución como organismos constitucionales autónomos; también la creación de un Consejo Consultivo, que formarán parte de las fiscalías federal o locales, presidida por el fiscal, quien será propuesto por la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores o del Congreso de la entidad federativa correspondiente, al pleno de la Cámara de Senadores o del Congreso local, respectivamente, quien lo elegirá; con una duración en el cargo de cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez. Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la CPEUM. Los fiscales deberán comparecer anualmente al Poder Legislativo, para presentar un informe de actividades. Se reforma el primer párrafo del artículo 110 para que el fiscal general de la nación y el fiscal general del Distrito Federal puedan ser sujetos a juicio político.

6. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 76, y el apartado "A", primer párrafo del artículo 102, ambos de la CPEUM, presentada por el H. Congreso del Estado de Veracruz, el 25 de agosto de 2004. Se propone que el Ministerio Público de la Federación sea

un organismo que cuente con autonomía funcional, administrativa y económica, con una partida del presupuesto asignada por el Congreso de la Unión, y que sus recursos los administre en función de sus propios requerimientos; que el procurador sea designado entre una terna que proponga el presidente de la República ante el Senado o, en sus recesos, ante la Comisión Permanente, y sus funcionarios sean propuestos, nombrados y removidos por su Consejo General; asimismo, se prevé que el procurador pueda ser removido siempre y cuando medie propuesta del Consejo General ante el Senado y sea plenamente fundada y motivada.

7. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VIII, recorriéndose en su orden la actual, para pasar a ser la IX, del artículo 74; se reforma la fracción II del artículo 76 y el primer párrafo, apartado A, del artículo 102, y se derogan las fracciones V del artículo 78 y IX del numeral 89, todos de la CPEUM, presentada por el diputado Pedro Vázquez González, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 19 de octubre de 2004. Sugiere que la Cámara de Diputados designe mediante votación calificada de las dos terceras partes del total de sus integrantes al procurador general de la República, de entre una terna integrada por la misma Cámara, mediante consulta que efectúe entre barras, facultades y escuelas de derecho del país. Se prevé que la PGR sea un organismo autónomo del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones; con una duración en el cargo de seis años improrrogables; con la posibilidad de ser removido por la misma votación calificada por parte de la Cámara de Diputados, por cualquiera de las causas graves que se establezcan en la ley respectiva.

8. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 76, 102, apartado A, y 116; deroga la fracción V del artículo 78 y la fracción IX del artículo 89, todos de la CPEUM. Esta iniciativa fue presentada por el diputado David Alcocer García, integrante del grupo parlamentario del PRI, el 28 de abril de 2005. Sugiere que el procurador sea nombrado a propuesta también de universidades y organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio del derecho. Designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente; con una duración de cuatro años en el cargo y sin la posibilidad de ser reelecto. Propone que sea una institución independiente jerárquica y administrativamente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Se precisa que podrá ser sujeto de las responsabilidades civil, política y administrativa que determinen las leyes y por causa grave. También se prevé que rendirá un informe anual

pormenorizado de las acciones tomadas para combatir la delincuencia y de las acciones llevadas a cabo para lograr una mejor procuración de justicia. Asimismo, se sugiere erigir a los ministerios públicos locales en organismos constitucionales autónomos.

9. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102 y adiciona un segundo párrafo al numeral 91, ambos de la CPEUM. Esta iniciativa fue presentada por el diputado Iván García Solís, integrante del grupo parlamentario del PRD, el 4 de mayo de 2005. Sugiere que el procurador sea propuesto por instituciones académicas y de investigación públicas y privadas, barras y colegios de abogados, y organizaciones civiles de defensa y promoción de los derechos humanos; que sea nombrado por la Cámara de Diputados por mayoría calificada y ratificado con la misma mayoría en sesión inmediata posterior por la de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente. Con una duración de seis años en el cargo y con la posibilidad de ser reelecto por una sola ocasión. Asimismo, se prevé que sea removido en los términos del título cuarto de la CPEUM. También se propone que cuente con autonomía funcional e independencia, por lo que su presupuesto debe ser incluido íntegro en el Poder Judicial.

10. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM, presentada por los diputados Francisco Javier Valdez de Anda, Pablo Alejo López Núñez y Antonio Morales de la Peña, integrantes del grupo parlamentario del PAN, el 20 de octubre de 2005. Proponen la sustitución de la PGR por la Fiscalía General de la Federación, constituida en un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; se prevé la opinión del fiscal general de la Federación para el caso de suspensión de las garantías individuales; se precisa que el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, o en sus recesos de la Comisión Permanente, según el caso, previa comparecencia de los candidatos. Dicha Cámara designará al fiscal general de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna elija el presidente de la República, previéndose los supuestos de rechazo de la terna por parte del Senado; con una duración en el cargo de siete años y con la posibilidad de ser ratificado para un periodo igual, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la CPEUM. Asimismo, se propo-

ne la creación de consejos para la supervisión, control, evaluación y apoyo consultivo en sus funciones; la obligación del titular de la Fiscalía de presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades; para tal efecto comparecerá ante las cámaras del Congreso. También se propone la creación de la Oficina del Abogado General de la Federación para conocer de todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y de los cónsules generales. Además, se sugiere la constitución del Ministerio Público de los estados y del Distrito Federal como organismos públicos autónomos, bajo similar forma de elección y votación, con las adecuaciones respectivas, y por el mismo tiempo de duración en el cargo.

La mayoría de legisladores proponen que la actual Procuraduría General de la República se erija en un organismo constitucional autónomo, con variantes respecto a la forma de elegir al titular de la Procuraduría o Fiscalía, pero en todas existe la participación del Congreso de la Unión, ya sea para ratificar el nombramiento del Ejecutivo Federal o bien mediante el nombramiento de una Cámara, con la aprobación de la otra, o bien se sugiere el proceso de elección por una sola Cámara, inclusive algunos precisan una votación calificada; también con variantes respecto al lapso de duración del cargo, pero coinciden en cuanto a fijar un tiempo determinado. Asimismo, prevén el otro aspecto importante para una completa independencia de la institución, y que es la remoción del cargo, especificándose en su mayoría que debe ser sólo en términos del título cuarto de la CPEUM.

En el caso de cinco iniciativas se precisa la posibilidad de ser reelecto por un periodo igual y bajo la misma forma por la que fue designado. También algunas prevén la responsabilidad del procurador o fiscal, de rendirle anualmente un informe de sus actividades al Congreso. Otras van más allá, al sugerir que se suprima la facultad que actualmente tiene el Ministerio Público de la Federación, de intervenir en los juicios en los que la Federación sea parte.

De todas las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión, resulta más completa la del presidente Vicente Fox, aunque le faltó ir más allá, pues sugiere otorgarle independencia a la Fiscalía General de la Federación, pero desprendida de los servicios periciales y de la Agencia Federal de Investigación, situación que la debilita. También le faltó proponer para el nombramiento del fiscal, una mayoría calificada por parte del Senado, que implicaría consensos y una mayor legitimación y fortaleza para el fiscal.

No obstante, se advierte en todas ellas la preocupación general de los legisladores, de desprender de toda influencia política al Ministerio Público de la Federación, incluso también al de los estados y al del Distrito Federal, preocupación que proviene de la ciudadanía misma, y que ha sido motivo también de múltiples foros académicos en los que se ha reflexionado sobre este tema.²⁸

V. PROPUESTAS DE LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Al ser la autonomía del Ministerio Público un aspecto fundamental para el tema de la seguridad pública, ha sido abordado por los aspirantes a la presidencia de la República, entre ellos, los candidatos del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional.

Para Roberto Madrazo Pintado, se requiere:

Analizar la posibilidad de dar autonomía al Ministerio Público Federal con el propósito de garantizar una actuación objetiva e imparcial y reforzar la confianza en la impartición de justicia. Así como Fortalecer la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República para mejorar el proceso de formulación de iniciativas de ley y los tiempos de promulgación y representar los intereses del gobierno federal.²⁹

Asimismo, propone el fortalecimiento del Ministerio Público mediante una reforma del marco jurídico con la finalidad de replantear la jurisdicción, atribuciones y funciones del Ministerio Público.

Para ello, sugiere las acciones siguientes:

- Dotar al Ministerio Público de independencia respecto del Poder Ejecutivo, ubicándolo como una institución de Estado vinculada con la sociedad, que sería supervisada a través del Poder legislativo y de órganos ciudadanos...

²⁸ Por citar alguno, el “Taller de Reflexión sobre la Autonomía Constitucional del Ministerio Público” llevado a cabo por la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, con apoyo del Senado de la República, la Procuraduría General de la República y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el 9 y 10 de febrero de 2005.

²⁹ *Bases para un gobierno firme y con rumbo*, 2a. ed., Para Mover a México, 2005, p. 90.

- Promover reformas a fin de que la autoridad jurisdiccional, con base en la averiguación previa, sea la instancia que decida sobre el ejercicio de la acción penal, con lo cual se crean condiciones de equidad para las partes y se elimina la discrecionalidad ministerial sobre el ejercicio de la acción penal...
- Abrogar la facultad del Ministerio Público para decidir la consignación, atribución que debe corresponder al órgano jurisdiccional y que actualmente es ejercida por el Ministerio Público, sustentando la doble figura del (*sic*) juez y parte.³⁰

Por su parte, Felipe Calderón Hinojosa, en el documento El Reto de México. Lineamientos Generales de Política Pública; en el rubro de “Estado de derecho y seguridad pública”, propone:

- La modernización del sistema de procuración e impartición de justicia.
- Transitar hacia un sistema basado en juicios orales, que permita hacer la justicia pronta y expedita, así como transparentar la labor de quienes integran el sistema de seguridad pública.
- Estandarizar los niveles de ingreso y equipamiento de los Ministerios Públicos.
- Dotar de autonomía e independencia presupuestal al Ministerio Público.
- Profesionalizar y dotar de mejor plataforma tecnológica a los ministerios públicos y los peritos investigadores...

Asimismo, en el documento Plataforma Electoral 2006, para México, en el rubro de procuración de justicia sostiene:

57. Proponemos eliminar el monopolio y la fe pública del Ministerio Público, otorgando participación en la investigación al acusado y a la víctima y dejando al juez toda la facultad de sopesar y valorar las pruebas...

60. Dotaremos de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República y a todas las procuradurías locales del país.

Y respecto a la impartición y administración de justicia, señala:

63. Reformaremos nuestro sistema judicial para transitar de juicios escritos, lentos y burocráticos a juicios orales, expeditos y transparentes que

³⁰ *Ibidem*, p. 110.

mejoren la eficacia de la administración de justicia, garantizando, en todo momento, los derechos de las víctimas y el régimen de derechos humanos y, a su vez, asegurando la presunción de inocencia y la presencia y contacto directo entre el juez y las partes.

64. Propondremos las figuras del juez de instrucción para la fase investigadora y de integración de la averiguación, y la del juez de proceso que en forma independiente conozca y valore las pruebas y testimonios aportados por las partes.³¹

Ambos candidatos plantean la autonomía del Ministerio Público, inclusive lo han dicho, similar a lo sugerido por el presidente Fox en su iniciativa. De ser esto así, entonces su propuesta no abarcaría el separar de esta institución las facultades de vigilante de la constitucionalidad y la legalidad, por lo que conforme a lo ya esgrimido estaría incompleta. Respecto a incursionar en un sistema procesal de corte acusatorio, sería lo ideal para lograr un verdadero sistema de contrapeso en el sistema procesal penal en México, pero el tema de la autonomía del Ministerio Público es independiente a esta última propuesta. Cabe comentar que en la región las reformas a sus códigos adjetivos penales los han conducido a la autonomía del Ministerio Público o Fiscal. En México podría suceder al revés, pues existe un clamor más fuerte entre los ciudadanos y los legisladores por este último tema que respecto del segundo. Lo ideal sería que prosperaran las dos propuestas, pues se complementarían.

Con relación a lo sugerido por los dos candidatos respecto a crear en México al juez de instrucción, se considera desatinado, pues entonces se depositaría la determinación del ejercicio de la acción penal y la facultad de juzgar en un solo poder; por ello, se sugiere fortalecer las atribuciones del órgano fiscalizador en lugar de implantar la figura del juez de instrucción, ya que en estricto apego al sistema acusatorio los órganos jurisdiccionales sólo deben juzgar, no dirigir o regular la investigación preliminar,³² aunado a que la tendencia mundial actual conlleva la desaparición del juez de instrucción y la asignación de la investigación previa a los órganos de

³¹ Véase www.felipe-calderon.org/fc/html/plataforma/mexico

³² Que surge ante una denuncia de hechos que se estiman delictivos, pero sobre los cuales no existe certeza de su existencia y menos de que puedan configurar un delito, ya que estas premisas surgen con la conclusión de la indagación preliminar.

acusación, como quiera que se les llame,³³ a efecto de evitar que el Poder Judicial pueda considerarse como juez y parte.³⁴

La propuesta de Felipe Calderón Hinojosa en el sentido de suprimirle al Ministerio Público del monopolio de la acción penal y de su fe pública resulta poco afortunada, toda vez que lo primero podría dar lugar a un ejercicio indiscriminado de la acción penal, en el que sólo pesen los ánimos particulares, que además serían carentes de toda técnica; amén del costo que ello implicaría para el ciudadano tener que consignar personalmente los asuntos para poder obtener justicia. Respecto a lo segundo, de plantearse la supresión de la fe pública dentro de nuestro actual sistema, en el que se exigen altos niveles de prueba, como son acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto para ejercer la acción penal, tal propuesta no sólo resulta inconveniente, sino también poco práctica, pues el Ministerio Público tendría que acudir por ejemplo ante un notario para dar fe de algún acto o documento, lo cual haría aun más lenta la integración de la averiguación previa.

³³ Algunos países adoptaron el modelo italiano de 1913 sobre la “instrucción formal”, pero el método ha sido sustituido en la mayoría de los países y en la totalidad de los códigos modernos por el de la investigación fiscal. Además de las razones técnicas que conducen a preferir la neta diferenciación entre el poder de acción y de decisión, no parece lógico que quien debe sustentar la acusación sea un extraño a la actividad investigativa y deba fundar su acusación sobre el trabajo llevado a cabo por otro. *Cfr.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “El nuevo Código Procesal Penal de Venezuela”, dentro de *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 33 y 34.

³⁴ La aproximación profunda al sistema acusatorio significa la plena separación de los poderes de acción, como son los que conllevan la promoción e investigación (Ministerio Público) de los poderes de decisión, que son las actividades jurisdiccionales por excelencia (Poder Judicial); con lo cual se da carácter preparatorio a la investigación y se potencia el juicio como la instancia concentrada y contradictoria que conducirá a la decisión conclusiva. Los criterios de presentismo, continuidad y concentración, oralidad, intermediación y publicidad, entre otros, deben observarse en el sistema acusatorio. En el sistema inquisitivo, por el contrario, la facultad de investigación como poder de acción se identifica con el poder de decisión, como ocurre cuando el Poder Judicial investiga y al tiempo decide. Existen los sistemas mixtos, donde se diferencian ambos poderes y las consecuentes funciones, de manera que no obstante que la acción se confía a órganos oficiales, se diferencian de los llamados a decidir y confieren a la investigación un carácter preparatorio, no definitivo, que conduce a la acusación que abre el contradictorio.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Por supuesto que la adopción del modelo de procuración de justicia que se ha planteado conlleva no una simple reforma, sino una trascendente reforma constitucional; primero, para suprimir el actual esquema, y, en su lugar, adoptar el nuevo paradigma, y, en segundo término, para amalgamar el modelo con el conjunto normativo, habida cuenta que existirían inconsistencias por superar, como la ubicación de la nueva figura constitucional. Entonces, no basta modificar el texto de los artículos 21 y 102, apartado “A”, de la Constitución, sino acaso se requiere adicionalmente ordenar y conjuntar los órganos constitucionales autónomos que ya existen en México,³⁵ a través de incluir un capítulo quinto en el título tercero de la carta magna, relativo a los órganos constitucionales autónomos, donde conste su existencia y principales características, como su independencia, atribuciones y garantías, al tiempo de adecuar las leyes secundarias.

Así, la creación del Ministerio Público como un órgano constitucional autónomo, renovado y depurado, sin la multitud de funciones que actualmente desempeña por mandato constitucional, es la única opción viable para que la procuración de justicia en nuestro país responda cabalmente a las crecientes exigencias sociales y para colaborar en la construcción de un Estado social y democrático de derecho en México.

VII. FUENTES DE CONSULTA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República”, *Anuario Jurídico 1979*, México, 1979.

CABRERA, Luis y PORTES GIL, Emilio, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, PGR, 1982.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para democracia (propuestas para un nuevo orden constitucional)*, México, UNAM, 1996.

———, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM.

———, “La ubicación constitucional del Ministerio Público, dentro de la reforma al Ministerio Público en México y en el mundo”, *La*

³⁵ Como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *La procuración de justicia*, México, Porrúa, 1994.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Función constitucional del Ministerio Público”, *Anuario Jurídico 1978*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.
- GELLI, María Angélica, “El Ministerio Público y el defensor del pueblo en la Constitución argentina”, *La reforma constitucional en México y Argentina. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, núm. 19, 1996.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *Seguridad pública en México (problemas, perspectivas y propuestas)*, México, UNAM, 1994.
- GUERRERO, Omar, *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Historia de la Procuraduría General de la República*, México, PGR, 1987.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del derecho procesal penal moderno*, San José, ILANUD, 1991.
- MADRAZO PINTADO, Roberto, *Bases para un gobierno firme y con rumbo*, 2a. ed., Para Mover a México, 2005.
- MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, “Organización y funcionamiento del Ministerio Público”, *Memorias del Seminario Justicia y Sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- NICOD, J. C., “El Ministerio Fiscal en Francia”, *Jueces para la Democracia, Revista Información y Debate*, Madrid, núm. 18, 1993.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “El nuevo Código Procesal Penal de Venezuela”, *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

Revista Mexicana de Justicia, México, sexta época, núm. 9, anexo, Procuraduría General de la República, julio de 2005.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.

Direcciones de Internet

www.cejamericas.org.

www.felipe-calderon.org/fc/html/plataforma/mexico.

www.senado.gob.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>.