

## CAPÍTULO CUARTO

### FUTURO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

I. Evolución y situación actual . . . . .	177
II. Autonomía constitucional de las procuradurías y del Ministerio Público . . . . .	184
III. Reforzamiento de la Consejería Jurídica del gobierno federal . . . . .	185
IV. La creación de los Consejos Federales del Ministerio Pú- blico y de la Policía de Investigaciones . . . . .	188
V. Las carreras ministerial y policial . . . . .	194
VI. Las relaciones del Ministerio Público con el Poder Judicial . .	195
VII. El establecimiento de los jueces de instrucción . . . . .	197

## CAPÍTULO CUARTO

### FUTURO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

#### I. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

1. Aun cuando lo hemos reiterado en los ensayos que integran este pequeño volumen, para justificar nuestras propuestas de ulteriores modificaciones a la estructura y funciones del Ministerio Público en nuestro ordenamiento jurídico, además de las muy importantes que se han hecho en los últimos años, es preciso partir de la base de las transformaciones que ha experimentado la institución a partir de su regulación en el texto original de la carta federal de 5 de febrero de 1917.

2. Es notorio que el Constituyente de Querétaro pretendió fortalecer las atribuciones de investigación y persecución de los delitos conferidas al Ministerio Público, ya que en la exposición de motivos del Proyecto de Constitución presentado por don Venustiano Carranza a dicho Constituyente el 1o. de diciembre de 1916, se señalaba la necesidad de rescatar dichas facultades que habían sido oscurecidas por los códigos procesales penales tanto federal como de las entidades federativas, expedidas con apoyo en la reforma constitucional de 1900, que adscribió, de acuerdo con la tradición francesa, al Ministerio Público dentro de la esfera del poder ejecutivo, ya que dichos ordenamientos confirieron las funciones de policía judicial a los jueces penales, que en algunos de estos ordenamientos se calificaron incorrectamente como *jueces de instrucción*, lo que los llevó a realizar directamente las investigaciones sobre los hechos delictuosos, debilitando las atribuciones del Ministerio Público en esta materia y transformando el proceso penal en un procedimiento inquisitivo que se prestó a muchos abusos.

3. En este intento de vigorizar las actividades de investigación del Ministerio Público, los constituyentes de 1916-1917 disminuyeron por el contrario las de los tribunales, y debido a la redacción nada precisa del texto

original del artículo 21 constitucional, los legisladores y de la jurisprudencia llegaron al extremo de conferir al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, lo que ocasionó el efecto de que dicho Ministerio pudiera discrecionalmente y sólo con un control administrativo, negarse a ejercitar dicha acción o disponer sobre el contenido del proceso penal, en virtud de que sus peticiones de sobreseimiento, ya sea por la formulación de conclusiones no acusatorias o del desistimiento, eran vinculantes para el juzgador, y se llegó inclusive a extender estas facultades en la segunda instancia del proceso penal, no obstante la existencia de una decisión condenatoria de primer grado.

4. Además, se redujeron de manera considerable los derechos de la víctima o del ofendido en el proceso penal, ya que por una parte se estableció la reparación del daño como parte de la sanción pública, pero se suprimió la posibilidad de que pudiese actuar como parte en el fondo del proceso, e incluso en algunos ordenamientos procesales se le negó expresamente este carácter, pues sólo tenía legitimación para intervenir en el proceso penal, por lo que se refiere a la exigencia de la reparación del daño o de la responsabilidad civil proveniente del delito.

5. Con motivo de esta situación que se prolongó por varias décadas, surgió una corriente doctrinal cada vez más vigorosa (e incluso criterios judiciales que no llegaron a constituir jurisprudencia) para limitar ese monopolio del Ministerio Público y, por otra parte, rescatar del olvido a la víctima o al ofendido por el delito, así como para promover la autonomía del propio ministerio de su excesiva dependencia del Ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas. Dicha corriente de opinión motivó la revisión por parte del legislador de la regulación constitucional y legal, por lo que, de manera paulatina pero creciente en los últimos años, se reformaron y modificaron los preceptos relativos, que se tradujeron en una evolución que puede considerarse sustancial, ya que se han transformado y modernizado los lineamientos básicos sobre las atribuciones del Ministerio Público y sus relaciones con los organismos jurisdiccionales. Al respecto, podemos señalar las siguientes etapas:

6. A). La situación de desbordamiento de las atribuciones del Ministerio Público, tanto federal como local, y la consiguiente debilidad del juez penal, empezaron a transformarse con motivo de las modificaciones a los códigos procesales penales, tanto el federal como el distrital, que entraron en vigor en enero de 1991, y que se describen en el capítulo III de este libro, por lo que no los repetiremos en este breve resumen, sino

que únicamente recordaremos que se recuperaron para el juez de la causa sus facultades esenciales para decidir sobre el fondo del proceso penal; en cuanto a las peticiones de sobreseimiento del Ministerio Público acusador por conducto de conclusiones no acusatorias o desistimiento de la acción represiva, éstas dejaron de tener efectos vinculatorios sobre el juzgador, ya que a partir de entonces es la autoridad jurisdiccional la que decide sobre la procedencia y fundamento de dicha petición de sobreseimiento.

7. En las mismas reformas de 1991 se introdujeron cambios en los citados códigos procesales con el objeto de modificar prácticas policíacas y ministeriales que se traducían en la violación del principio de no incriminación de los inculpados, ya que tanto los agentes de la llamada policía judicial como los del Ministerio Público recurrían a los malos tratos e incluso a la tortura para obtener declaraciones incriminatorias o confesiones. En los cambios de 1991 se prohibió terminantemente a la policía judicial interrogar a los detenidos, y se dispuso que la confesión del inculpado sólo podría aceptarse como medio de convicción en el proceso si se realizaba ante el Ministerio Público o ante el juez de la causa, en presencia del defensor o de una persona de confianza del detenido. Debido a estas reformas se modificó el criterio tradicional de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, notoriamente anacrónica, de admitir como válidas las declaraciones de los detenidos pronunciadas ante los agentes policíacos o ante el Ministerio Público, sin asistencia del defensor (salvo que se demostrara que dichas declaraciones hubiesen obtenido de manera coactiva), por considerarse indebidamente que las mismas eran espontáneas y de mayor credibilidad.

8. B) Una segunda etapa en este desarrollo está constituida por las reformas a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución federal publicadas el 3 de septiembre de 1993, con las consiguientes modificaciones posteriores a los códigos procesales penales, que si bien tuvieron algunos defectos técnicos, introdujeron avances en cuanto a las atribuciones del Ministerio Público en su actividad de investigación de los delitos al otorgarse la función de retención o inclusive de detención administrativa por el breve periodo de 48 horas, susceptible de duplicarse en los supuestos de la delincuencia organizada (que es el lapso que señalan una parte importante de las legislaciones contemporáneas, especialmente las latinoamericanas), en los casos de flagrancia o de urgencia, pero siempre con una cuidadosa fundamentación que puede revisar el juzgador al ejercitarse la acción penal. Los problemas ocasionados por estas reformas, se pro-

dujeron especialmente en las relaciones con el poder judicial, en cuanto a que en lugar del concepto de *cuero del delito*, que ya se había consolidado tanto en la legislación como en la jurisprudencia, se introdujo en la parte relativa del artículo 16 constitucional el de *elementos objetivos del tipo*, que aparentemente se debieron a la influencia de una corriente doctrinal; pero dichos elementos no fueron precisados de manera suficiente en los códigos procesales y en la jurisprudencia de los tribunales federales, lo que provocó diferencias entre el Ministerio Público y los organismos jurisdiccionales.

9. C) Una tercera etapa, de mayor trascendencia, se produjo con las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994 y las consiguientes modificaciones de los códigos adjetivos. En primer lugar debe destacarse la adición de un nuevo párrafo al artículo 21 de la carta federal, en el sentido de que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, pero como dicho ordenamiento no se ha expedido, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha dispuesto que dicha vía es la del juicio de amparo de doble instancia. En segundo término se modificó la parte relativa del artículo 102 constitucional apartado A, en el sentido de que el procurador general de la República, que anteriormente era designado libremente por el presidente de la República, debe ser ratificado por el Senado, pero removido libremente por el jefe del Ejecutivo (de acuerdo con el modelo de la carta federal de los Estados Unidos). También se modificó dicho precepto fundamental en el sentido de que la función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que para tal efecto establezca la ley. Dicha disposición fue reglamentada por una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que atribuyó dichas facultades de asesoría a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

10. D) Las más recientes reformas constitucionales y legales sobre la estructura y funciones del Ministerio Público se consagraron en los preceptos aprobados en los años de 1999 y 2000. En las primeras se modificaron nuevamente los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución federal, para restablecer el concepto de *cuero del delito*, que como hemos señalado anteriormente, (ver *supra*, párrafo 8) se había sustituido en las modificaciones de 1993 por los *elementos objetivos del tipo*, que como se ha dicho, había producido confusiones.

11. Los cambios del año 2000 se concentraron esencialmente en desarrollar los derechos de la víctima y del ofendido por el delito, que anteriormente sólo estaban enunciados escuetamente en el 20 de la carta federal, y para tal efecto se dividió dicho precepto fundamental, en dos apartados, el A para consignar los derechos del inculpado, y el B con el objeto de señalar con amplitud los derechos de la víctima o del ofendido, con lo cual se corrigió el defecto de haber postergado por muchos años las prerrogativas de estos últimos.

12. Dicho apartado B comprende 6 fracciones, y entre los derechos y prerrogativas de la víctima o del ofendido, establece las de recibir asesoría jurídica, que incluye ser informado de los derechos que en su favor establece la carta federal y del desarrollo del proceso penal, así como coadyuvar con el Ministerio Público; es decir, derecho a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente; derecho a que se le repare el daño, para lo cual el Ministerio Público estará obligado a solicitar dicha reparación y el juzgador no podrá eximir al sentenciado de la propia reparación cuando hubiese emitido una sentencia condenatoria, y la ley debe fijar procedimientos ágiles para ejecutar los fallos en materia de reparación, y además de la compensación económica se deberá recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

13. Para reglamentar estas últimas reformas constitucionales, se adicionó el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, por decreto legislativo publicado el 30 de septiembre de 1999, con un nuevo Capítulo I-Bis, titulado *De las víctimas u ofendidos por algún delito*, cuyos derechos están ampliamente desarrollados en el texto vigente del artículo 9o. que comprende nada menos que 20 fracciones y encomienda el sistema de auxilio de la víctima del delito a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, derechos que pueden exigirse tanto en el periodo de averiguación previa como en el proceso, según corresponda. Dicho precepto desarrolla y precisa los derechos establecidos en la Constitución federal, e incluye el derecho de impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal. Desde un punto genérico se desprende de estas adiciones que, si bien no se enuncia de manera expresa, se reconoce el carácter de parte coadyuvante del Ministerio Público a la víctima o al ofendido por el delito, lo que constituye un avance muy significativo respecto de la situación anterior.

14. Por otra parte, se ha iniciado la tendencia que se observa en los códigos procesales penales más recientes expedidos en los estados de

Morelos (1996) y Tabasco (1997), cuyos proyectos fueron redactados por el destacado jurista mexicano Sergio García Ramírez, para modificar el régimen de la reparación del daño, ya que en dichos ordenamientos ha dejado de considerarse como pena pública como hasta ahora se ha establecido, y por ello dicha reparación puede ser solicitada por la víctima o el ofendido por el delito, que en ese supuesto adquiere el carácter de parte principal y el Ministerio Público el de actor subsidiario necesario, lo cual debe considerarse como un verdadero adelanto. También se advierte la necesidad de una reglamentación más amplia y, a título de ejemplo, merece destacarse la información relativa a que la fracción legislativa del Partido de Acción Nacional ha preparado una iniciativa de una Ley Reglamentaria del apartado B del 20 constitucional, proyecto que propone la creación de un Instituto Nacional para Atender y Proteger a las Víctimas del Delito.

15. E) Una reforma exclusivamente legal y no de carácter constitucional como las anteriores, se refiere a la transformación de la anacrónica institución de la *defensoría de oficio*, por el más actual de la *defensoría y de la asesoría públicas* al menos en el ámbito federal. Al respecto debe destacarse la *Ley de la Defensoría Pública Federal* publicada el 28 de mayo de 1998. Dicho ordenamiento fue desarrollado por las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto de la Defensoría Pública Federal*, aprobadas por la Junta Directiva del citado Instituto, y aparecidas en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 1998.

16. La citada ley establece el Instituto de la Defensoría Pública Federal, con una junta directiva integrada por abogados y juristas de reconocido prestigio, encabezada por el director del mencionado Instituto, quien depende del Poder Judicial de la federación por conducto del Consejo de la Judicatura Federal, pero con autonomía administrativa y funcional. El citado Instituto tiene a su cargo la designación de los defensores y de los asesores públicos por medio de concursos de oposición, que de ser aprobados satisfactoriamente, otorgan a los referidos defensores y asesores estabilidad en su cargos, y sus traslados y promociones se realizan también por concurso, y están sujetos a un sistema de servicio público de carrera. Debe agregarse que las remuneraciones son bastante decorosas y contrastan con las exiguas percepciones de los defensores de oficio del Distrito Federal y de los estados, que además, en su mayoría dependen de autoridades administrativas.

17. Un adelanto considerable sobre la situación anterior consiste en la intervención de los defensores en la etapa de averiguación previa, de la que anteriormente estaban excluidos no obstante la importancia de esa etapa del procedimiento penal. Además, por primera vez en nuestro ordenamiento se establece la categoría de *asesores públicos*, en las materias civil, administrativa y fiscal de carácter federal, ya que corresponde a la tendencia que se observa en numerosos ordenamientos de establecer la *asesoría jurídica como una institución de seguridad social*. Puede afirmarse que el desarrollo de esta institución ha sido notable, como lo demuestran los dos informes anuales de su actual director, el distinguido magistrado federal César Esquinca Muñoa. Sería muy deseable que el Instituto de la Defensoría Pública Federal sirviese de modelo a las entidades federativas, cuyas defensorías de oficio padecen de graves carencias.

18. Podemos afirmar que en la actualidad el Ministerio Público en México se ha transformado de manera considerable respecto de la institución establecida en el texto original de la Constitución federal de 1917, si se toma en cuenta que el citado Ministerio, con matices y modalidades en los ámbitos local y federal ya no conserva el monopolio del ejercicio de la acción penal, y se le han reducido las facultades desorbitadas que se le habían otorgado en detrimento de los tribunales penales, de los inculpados, así como de las víctimas o de los ofendidos por el delito; se ha procurado corregir, al menos en el ámbito federal, la acumulación de atribuciones que en ocasiones han sido contradictorias, como son la de las de abogacía del gobierno, ahora encomendada a un organismo centralizado del gobierno de la federación.

19. Por otra parte, se han reforzado los derechos del inculpado especialmente en su derecho de no incriminación, al precisar el valor jurídico de la confesión en el procedimiento y la participación del defensor en la etapa de la averiguación previa; al Ministerio Público se le han otorgado facultades de retención y detención de carácter administrativo, y con las recientes reformas de 1999 y del año 2000, se han precisado los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal, así como las prerrogativas y derechos de las víctimas o de los ofendidos por el delito. Se han dado pasos muy importantes para reforzar las facultades tanto constitucionales como de carácter penal del Ministerio Público, pero es evidente que no han sido suficientes para tutelar de manera suficiente los derechos de los inculpados, de las víctimas o de los ofendidos por el delito, ni los derechos de la comunidad a la seguridad y al combate a la impunidad, así



como la adecuada organización y funcionamiento del Ministerio Público. Queda, pues un largo camino por andar, por lo que nos referiremos en los próximos párrafos a las propuestas que se han hecho para perfeccionar al Ministerio Público en el ordenamiento mexicano.

## II. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS PROCURADURÍAS Y DEL MINISTERIO PÚBLICO

20. A partir de la reforma constitucional de 1900 a la Constitución federal de 1857, por la cual se suprimieron los cargos de Procurador General y de Fiscal, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia (y por ello es que inadvertidamente los constituyentes de Querétaro regularon la organización y facultades del procurador general de la República como cabeza del Ministerio Público federal en el capítulo relativo al Poder Judicial de la federación), y del establecimiento de la Procuraduría general de la República como una dependencia del Ejecutivo federal, tanto el titular como los agentes del Ministerio federal y de las entidades federativas se encuentran enmarcados en el Ejecutivo, ya que los procuradores pueden ser designados y removidos libremente por él. Con esto, se ha dado un paso adelante en la reforma constitucional de diciembre de 1994, en cuanto que desde entonces y de acuerdo con el modelo norteamericano, el procurador general de la República, una vez nombrado por el presidente de la República debe ser ratificado por el Senado federal, pero puede ser destituido libremente por el jefe del Ejecutivo, con lo cual el Ministerio Público federal continúa bajo la dependencia del Ejecutivo y con mayor razón permanece esa adscripción en las entidades federativas.

21. Hemos señalado en los trabajos que se incluyen en esta obra que existe una vigorosa tendencia en numerosos ordenamientos contemporáneos para otorgar autonomía de carácter constitucional al Ministerio Público, inclusive en el derecho francés que estableció el modelo de la dependencia del Poder Ejecutivo. Esta transformación se ha desarrollado de varias formas: una ha sido la de incorporar formalmente al Ministerio Público al Poder Judicial con el objeto de otorgarle los mismos derechos y prerrogativas de los jueces y magistrados; otra se ha traducido en regular al Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo o, finalmente, se ha conservado la vinculación del citado ministerio con el Poder Ejecutivo, pero se han conferido al primero las llamadas garantías judiciales de estabilidad, remuneración y autoridad que se han otorgado a

los juzgadores, con procedimientos similares de preparación, selección y nombramiento, pero en todo caso, se ha evolucionado en el sentido de que los agentes del Ministerio Público han dejado de ser empleados administrativos para asumir la categoría de funcionarios judiciales, ya sea desde el ángulo formal y material, o sólo en este último sentido.

22. Consideramos que es indispensable continuar la evolución señalada por las reformas fundamentales de diciembre de 1994 y seguir adelante con la autonomía del Ministerio Público federal, y si bien no resulta sencillo incorporarlo al Poder Judicial o constituirlo como 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 similar a lo que ocurre con los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

23. Estamos convencidos 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, complementada 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.

### III. REFORZAMIENTO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL

24. Como ya se ha señalado, en las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se suprimió de las facultades del procurador general de la República la de la representación jurídica del gobierno federal que se estableció en el texto original del 102 de la carta federal, de acuerdo con una corriente

doctrinal que se remonta al clásico debate sustentado por Luis Cabrera y Emilio Portes Gil en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, ya que el primero, uno de los juristas más reconocidos de nuestro país, había sostenido certeramente que las atribuciones de investigación y represión de los delitos eran incompatibles con la de un abogado del gobierno federal.

25. Con apoyo en dicha reforma constitucional, se modificó el 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por decreto legislativo de 15 de mayo de 1996, para regular a la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal (que anteriormente sólo constituía una oficina jurídica de la Presidencia de la República), y se le otorgaron amplias facultades de asesoría, entre ellas la de proporcionar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos los asuntos que éste le encomiende; someter a consideración, y en su caso, a la firma del propio presidente todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y darle opinión sobre dichos proyectos, así como también respecto de los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.

26. Esa asesoría de la citada Consejería Jurídica al titular del Ejecutivo federal comprende también la revisión de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, y en aquellos asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración pública federal, así como los previstos en el 29 de la carta federal (situaciones de emergencia); y además de lo anterior, coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que apruebe el presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades de la mencionada administración.

27. Entre otras atribuciones importantes conferidas a la Consejería Jurídica se encuentran las de su titular para presidir la *Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal*, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, la que tendrá por objeto la *coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal*, pero además, dicho consejero podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración. Entre estas facultades de la Consejería se establecen

las de participar, junto con las demás dependencias competentes en *la actualización y simplificación del orden normativo jurídico*, y prestar apoyo así como asesoría técnico-jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.

28. Una de las facultades de mayor significación que se confieren a la Consejería Jurídica del gobierno federal se refiere a la *representación del presidente de la República*, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el 105 de la carta federal (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y aquellos litigios en que la federación fuese parte), así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo federal intervenga con cualquier carácter. Dicha representación comprende el desahogo de todo tipo de pruebas (a este último respecto hubiera sido preferible establecer que la representación comprendería todo acto de parte, ya que no se incluyó la promoción de los medios de impugnación y de los alegatos). En esta misma dirección, en las citadas modificaciones de mayo de 1996 se incluyó la adición del 43 Bis del mencionado ordenamiento con el objeto de establecer la obligación de las dependencias de la administración pública federal de enviar a la Consejería Jurídica los proyectos de iniciativas de leyes o acuerdos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a alguna de sus Cámaras o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretenden presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del presidente de la República. Por otra parte, las demás dependencias y entidades de la mencionada administración deben proporcionar oportunamente a la Consejería Jurídica la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

29. Como puede observarse de la enumeración anterior, se han otorgado atribuciones muy trascendentes de asesoría y de representación a la Consejería Jurídica del gobierno federal, pero consideramos que dichas atribuciones deben incrementarse con otras relativas al estudio y planeación de instrumentos concernientes a la procuración e impartición de justicia en la esfera federal, en coordinación de la Procuraduría Federal, de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, por conducto de estudios realizados directamente o por encargo de la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, y además con una representación más amplia del titular del Ejecutivo federal, atribuciones que en otros ordenamientos, inclu-

yendo a los latinoamericanos, se confieren a las secretarías o ministerios de justicia, organismo que no existe en nuestro país por decisión del Constituyente de Querétaro, que lo suprimió por considerar que significaba una indebida intervención del Ejecutivo en la independencia del poder judicial.

30. Recientemente ha surgido una corriente de opinión que ha propuesto el restablecimiento de la Secretaría de Justicia en nuestro ordenamiento constitucional, aunque acotada respecto de las amplias facultades que se le otorgaban en la carta federal de 1857, es decir, de acuerdo con la modernización que implica el establecimiento de los Consejos de la Judicatura o de la Magistratura. Consideramos que sería preferible reforzar las atribuciones de la actual Consejería Jurídica del gobierno federal para aumentarlas con las que corresponden a las actuales secretarías o ministerios de justicia, lo que tendría la ventaja de no suscitar polémicas sobre la restitución de un organismo equivalente a estos últimos, y por el contrario, reforzaría la figura de una verdadera *abogacía de la Nación*, como lo quería el ilustre Luis Cabrera. Esa Consejería reforzada podría también servir de modelo a las entidades federativas.

#### IV. LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS FEDERALES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES

31. Si bien se ha avanzado en la regulación del Ministerio Público y de la policía de investigaciones al menos en el ámbito federal, todavía queda un largo camino para una solución satisfactoria en el fundamental sector de la procuración de justicia de nuestro país. Se ha señalado que se han establecido instrumentos que pueden conducir a una verdadera carrera para esas dos instituciones. Al respecto podemos mencionar que se han perfeccionado de manera paulatina los institutos de capacitación del Ministerio Público y de la policía que debería estar a sus órdenes para la investigación de los delitos. Merecen destacarse los esfuerzos recientes realizados en la Procuraduría General de la República hacia la preparación profesional de los agentes investigadores y de los de carácter policial, por conducto de los Institutos de Capacitación para Agentes de Policía y de Peritos, y el Nacional de Ciencias Penales, especialmente durante la época en que estuvieron al frente de la citada Procuraduría los destacados juristas Jorge Carpizo, Diego Valadés y Jorge Madrazo, ya que ellos iniciaron los exámenes de oposición para la selección y el ingreso de los agentes del

Ministerio Público federal después de haber aprobado los cursos correspondientes, lo que se ha continuado por el actual procurador, el general Rafael Macedo de la Concha. Además, el procurador Jorge Madrazo estableció cursos para la preparación de aspirantes para investigadores de delitos federales, habiéndose exigido a los aspirantes (que fueron numerosos), título profesional. Ya egresó la primera generación, cuyos integrantes ya están realizando esta actividad de investigación, que todavía es muy débil en nuestro país.

32. Por otra parte, debido a la muy grave situación de inseguridad y de impunidad que existe en todo el territorio nacional se creó, bajo la presidencia del doctor Ernesto Zedillo, a la *Policía Federal Preventiva*, a la que se le han otorgado recursos e instrumentos considerables, y actualmente se encuentra bajo la dependencia de la nueva Secretaría de Seguridad Pública. Además, con la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de octubre de 2001, se creó la *Agencia Federal de Investigación*, inspirada en la muy conocida institución norteamericana FBI (aun cuando desde nuestro punto de vista la denominación más correcta debiera ser la de instituto, oficina o dirección). De acuerdo con lo establecido por el 19 *quáter* de dicho Reglamento:

La policía que se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Público de la federación se integra en la *Agencia Federal de Investigación*, en los términos del presente reglamento y demás disposiciones aplicables. Con independencia de las atribuciones conferidas a la Agencia Federal de Investigación y a sus unidades subalternas, cualquiera de los agentes que le estén adscritos estará facultado para ejecutar mandamientos ministeriales y judiciales.

33. Con independencia de la denominación, este nuevo organismo sustituye la anterior Policía Judicial, sin cambios sustanciales, no obstante la intención que se advierte de modificar a la citada corporación que se encuentra desprestigiada. Para lograr ese propósito no es suficiente cambiar de nombre, se necesita establecer una profesionalización de los agentes por medio de una verdadera carrera policial, lo que implicaría previamente una preparación y una selección rigurosas. Debe recordarse que, cuando en los años treinta del siglo XX, John Edgar Hoover fue encargado por el presidente Franklin Delano Roosevelt para reorganizar a la poli-

cía federal en los Estados Unidos, creándose así el *Federal Bureau of Investigation* en una situación de grave inseguridad provocada por las actividades delictivas y de corrupción de las poderosas mafias de esa época (que ahora llamaríamos delincuencia organizada), dicho director estableció la exigencia de que para formar parte de la Oficina, era indispensable, además de un entrenamiento posterior, que los aspirantes poseyeran un título profesional, preferentemente de abogado.

34. Para establecer una verdadera carrera policial, que debe complementarse con la ministerial, es preciso que se introduzcan uno o dos organismos, similares al Consejo de la Judicatura Federal, la del Distrito Federal y bajo el modelo de los dos primeros, los establecidos en diecisiete entidades federativas. Como es bien sabido, en las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se crearon los citados Consejos, federal y del Distrito Federal, al modificarse varios preceptos de la carta federal, especialmente los s 94, 100 y 122, base 4a., incisos II a VI. Esta institución se inspira en los Consejos de la Magistratura establecidos en Europa Continental en las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, especialmente en Francia, Italia, España y Portugal, como un instrumento técnico de administración de los tribunales y han trascendido a varios ordenamientos latinoamericanos, con la advertencia que el organismo que ha tenido mayor influencia en nuestra región es el Consejo General del Poder Judicial establecido por la Carta española de 1978.

35. El segundo párrafo del 94 de nuestra Constitución Política dispone que “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos, que conforme las bases que señala esta Constitución establezcan las leyes.” Las citadas bases fundamentales están reguladas por el 100 de la Constitución, que señala en su primer párrafo que “el Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.”

36. Debe tomarse en consideración que los preceptos relativos al Consejo de la Judicatura Federal fueron modificados por decreto legislativo el 11 de julio de 1999, y que las bases constitucionales del 100 constitucional fueron desarrolladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el 25 de mayo de 1995, con reformas en 1996 y 1999 (título 6o., capítulos I a III, s 68 a 155).

37. De manera muy breve haremos referencia a la estructura y funciones del Consejo de la Judicatura Federal, que se aplican en sus lineamientos esenciales al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, si se toma en cuenta lo dispuesto por la base 4a., fracción III, del 122 de la Constitución federal en el sentido de que las atribuciones y normas de funcionamiento de dicho Consejo se determinarán de acuerdo con lo dispuesto por el mencionado 100 de la carta federal, y además el primero ha servido de modelo, con variantes, a los Consejos similares establecidos en diecisiete entidades federativas. El Consejo federal se integra por siete miembros, de los cuales tres se designan entre jueces y magistrados federales que gocen de reconocimiento en el ámbito judicial, en un principio por sorteo, pero después de la reforma de 1999 por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia, por una mayoría al menos de ocho votos; dos nombrados por el Senado federal y uno por el presidente de la República, en la inteligencia de que estos últimos deben reunir los requisitos que se exigen para los ministros de la Suprema Corte y ser personas que se hubiesen distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus funciones, lo que significa que no son representantes de los citados órganos de gobierno, ya que el párrafo 6o. del 100 constitucional dispone de manera expresa que *los consejeros no representan a quien los designa*, sino que son seleccionados entre abogados y académicos, con el objeto de que otorguen mayor transparencia a las actividades del Consejo con la participación de otros miembros de las profesiones jurídicas y evitar los problemas de la endogamia judicial. Estos miembros externos, aun cuando no constituyen una regla absoluta, predominan en los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura tanto de los ordenamientos europeos como los latinoamericanos.

38. El Consejo es encabezado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, que por tanto, también es del propio Consejo, como su séptimo miembro. Los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal son designados por un periodo de cinco años, deben ser sustituidos de manera escalonada (y por ello los primeros fueron nombrados para lapsos diferentes) y no pueden serlo para un nuevo periodo. El presidente de la Corte y del Consejo es nombrado por un periodo de cuatro años por los integrantes de la Suprema Corte y no puede ser reelecto para el periodo inmediato.

39. Aun cuando son muy variadas las atribuciones del Consejo que funciona en Pleno y en Comisiones, ya que abarcan la administración, vi-



gilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia (y esto se explica debido a que dicho alto tribunal realiza funciones materiales de tribunal constitucional), podemos destacar como las más importantes las relativas a: a) el desarrollo de la mencionada *carrera judicial*, la cual, según lo dispuesto por el párrafo séptimo del 100 constitucional, deberá regirse por los principios de *excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia*. El 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial federal ordena que el ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional se harán mediante el sistema de carrera judicial, en las categorías que establece el 110 de dicho ordenamiento que van en orden descendente, desde magistrado de circuito hasta actuario (notificador) del Poder Judicial federal, y el 111 dispone que el ingreso y promoción de las altas categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realizarán a través de concurso de oposición y oposición libre, los que se han efectuado en varias ocasiones, en virtud de que se ha incrementado de manera considerable el número de tribunales de circuito y de juzgados de distrito en los últimos años, y de acuerdo con el procedimiento que señala el 114 de la mencionada Ley Orgánica.

40. b) *Investigación, formación, capacitación y actualización* de los miembros del Poder Judicial federal y de los que aspiren a pertenecer a éste. Estas funciones las realiza el Consejo por conducto de un órgano auxiliar denominado *Instituto de la Judicatura*, que tuvo su origen en el Instituto de Especialización Judicial dependiente de la Suprema Corte de Justicia introducido por la reforma de 1982 a la entonces vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación de 1936, y que se conservó en la Ley Orgánica de 1988, hasta que fue sustituido por el actual. Consideramos que es una de las funciones más trascendentes del Consejo de la Judicatura por conducto del citado Instituto, sin las cuales no podrá realizarse una verdadera carrera judicial, ya que uno de sus requisitos esenciales radica en la selección y preparación de los jueces y magistrados y de los aspirantes a formar parte del Poder Judicial federal. Recientemente el citado Instituto, además de realizar actividades de investigación en materia judicial, que se publican en una importante revista de la cual ya han aparecido varios números, ha establecido una escuela judicial, que esperamos sirva para lograr con mayor acierto estas actividades de formación y selección de los aspirantes a desempeñar cargos dentro del Poder Judicial federal, todo ello debido a los esfuerzos del actual Director del mencionado Instituto, Magistrado Julio César Vázquez-Mellado García.

41. c) *La fiscalización permanente* de los tribunales y juzgados federales, por conducto del organismo auxiliar del Consejo denominado *Visi-taduría Judicial*, ya que de acuerdo con lo dispuesto por los s 98 a 102 de la Ley Orgánica, dicha función se efectúa por medio de visitadores representantes del propio Consejo, los que según sorteos periódicos, deberán inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y juzgados de distrito y de los integrantes de éstos, de manera ordinaria cuando menos dos veces por año, sin que puedan visitar los mismos órganos más de dos años, todo ello de acuerdo con las disposiciones generales que emita el propio Consejo.

42. En sus actividades de selección, preparación y nombramiento, fiscalización y disciplina del personal profesional del Poder Judicial federal, el Consejo de la Judicatura Federal, ya sea directamente o por medio de sus órganos auxiliares, posee plena autonomía en cuanto sus resoluciones en estas materias *son definitivas e inatacables*, y sólo pueden impugnarse ante el tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia por medio de la llamada *revisión administrativa* las decisiones de dicho Consejo relativas a la *designación, adscripción, ratificación o remoción de jueces y magistrados*, pero únicamente para que el alto tribunal verifique que dichas resoluciones del Consejo hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establece la ley respectiva y, si procede, declarar la nulidad de la resolución combatida a fin de que el Consejo dicte una nueva decisión en un plazo no mayor de treinta días, sin que se produzca la invalidez de las resoluciones pronunciadas por el juez o magistrado nombrado o adscrito (s 100, párrafo 9o. de la carta federal, y 122 a 128 de la Ley Orgánica).

43. d) El Consejo de la Judicatura Federal está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, lo que ha hecho con frecuencia, ya sea de oficio o a petición, en algunos supuestos, de la Suprema Corte de Justicia. A partir de la vigencia de las reformas constitucionales y legales de 1999, la Suprema Corte puede revisar y en su caso revocar los acuerdos generales del Consejo por mayoría cuando menos de ocho votos (s 100, párrafo 9o., de la carta federal).

44. No debe olvidarse que el reciente Instituto de la Defensoría Pública Federal está adscrito, pero con autonomía administrativa y funcional al Poder Judicial federal, por conducto del Consejo de la Judicatura (ver *su-pra*, párrafos 14-16).

45. La esquemática descripción anterior tiene por objeto destacar los lineamientos básicos que regulan la estructura y funciones del Consejo de la Judicatura Federal, como modelo de los organismos similares establecidos en numerosas entidades federativas, ya que este mismo paradigma nos puede servir de ejemplo para la posible creación del Consejo o de los Consejos (recuérdese que en el ordenamiento francés el Consejo Superior de la Magistratura comprende dos secciones, una para la judicatura y otra para el Ministerio Público; por otra parte, ambas categorías cursan sus estudios en la misma institución, es decir la Escuela Superior de la Magistratura, que reside en la ciudad de Burdeos), que de acuerdo con nuestro criterio podrían realizar las funciones de la administración, vigilancia y disciplina de las Procuradurías de Justicia del país, de acuerdo con el modelo que se establezca en la Procuraduría General de la República, en relación con el Ministerio Público y la policía de investigaciones, todo ello para perfeccionar y darle verdadera efectividad a las instituciones de procuración de justicia en nuestro ordenamiento.

46. Debido a las características especiales de las procuradurías en nuestro país, los Consejos respectivos deberían integrarse con agentes del Ministerio Público y de la policía de investigaciones respectivas, en un número superior a los miembros externos, de acuerdo con un sistema de selección objetiva que tome en cuenta su preparación y desempeño, pero también deben formar parte de esos organismos juristas y académicos externos designados por las cámaras legislativas y por el ejecutivo correspondiente. Es un requisito esencial que los propios organismos tengan autonomía administrativa y de gestión.

## V. LAS CARRERAS MINISTERIAL Y POLICIAL

47. Una de las atribuciones esenciales que deben conferirse a los mencionados Consejos ministeriales y policiales consiste en el perfeccionamiento de las carreras de ambas categorías de servidores públicos, que si bien se han iniciado en algunas procuradurías, especialmente en la federal y la distrital, requieren de una regulación permanente y rigurosa con el objeto de que se establezcan las bases de los concursos por exámenes y por méritos, así como el escalafón respectivo. Pero lo más importante es el procedimiento de selección y de preparación, de tal manera que a partir de los institutos de capacitación actuales se establezcan escuelas para la formación de los futuros agentes tanto del Ministerio Público como de la poli-

cía de investigaciones, y dentro de los últimos también de los peritos respectivos. Con dichos instrumentos se pueden formar equipos a nivel profesional, de manera que los aspirantes, que deberán tener un nivel al menos de licenciatura (para el Ministerio Público) o el mínimo del bachillerato (para los agentes de policía) en todo caso con un buen promedio, y presentar un examen de admisión, sólo podrán ingresar a las carreras respectivas si demuestran sus aptitudes en los estudios especializados.

48. Con lo anterior sería posible contar con el personal capacitado para realizar las diversas actividades encomendadas tanto al Ministerio Público como a la Policía de Investigaciones, que posteriormente podría especializarse en aquellos aspectos que lo requieran. Por supuesto de que al llegarse a esta altura las remuneraciones deberán ser adecuadas al nivel profesional de los agentes respectivos, con el objeto de hacer atractiva la función y evitar la corrupción, que ha sido inevitable debido a los bajos sueldos y la escasa preparación, no obstante que las delicadas atribuciones que se confieren a los agentes del Ministerio Público y de la Policía de Investigaciones requieren de personal altamente calificado y de gran honradez, lo que hasta hace muy poco tiempo no se había logrado.

49. Además de la carrera judicial, y de manera similar a los Consejos de la Judicatura, los consejos ministeriales y policíacos que proponemos, deben realizar otras funciones importantes como las relativas a la fiscalización y la disciplina permanentes, para prevenir, y en su caso corregir, al menos en el campo administrativo, la conducta indebida de los agentes, y además establecer un sistema adecuado de estímulos para aquellos que realicen satisfactoriamente sus funciones. Para ello nos remitimos a la experiencia que se ha obtenido en la judicatura.

## VI. LAS RELACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO CON EL PODER JUDICIAL

50. En el tercer capítulo de esta obra se hace referencia de las difíciles relaciones, que en ocasiones han llegado a enfrentamientos, entre el Ministerio Público, la Policía de Investigaciones y los jueces y tribunales. Las sustanciales reformas tanto en el ámbito constitucional como legal que se iniciaron en la década de los noventa del siglo pasado, cambiaron una serie de rutinas en la procuración y en la impartición de justicia, particularmente en el campo del proceso penal, lo que hizo más complejas ambas actividades. En efecto, ya no es suficiente conseguir declaraciones

incriminatorias por medio de malos tratos o incluso de tortura para obtener los fundamentos necesarios para que el Ministerio Público esté en posibilidades de realizar el ejercicio de la acción penal, y por otra parte los jueces ya no pueden escudarse en una jurisprudencia anacrónica, que validaba dichas declaraciones, para dictar sentencia condenatoria con base en ellas, y además con la intervención (y muchas veces sin ella), de defensores de oficio con escaso interés y preparación, lo que prácticamente dejaba sin defensa a un porcentaje importante de procesados con escasos recursos económicos.

51. Con las reformas que hemos señalado anteriormente, la labor de investigación del Ministerio Público se ha incrementado de manera sustancial, pues debe reunir elementos de convicción que comprueben el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado, a fin de poder ejercer la acción penal, puesto que la confesión únicamente es admisible en el proceso, si se realiza ante el Ministerio Público o el juez en presencia del defensor o de persona de confianza del inculcado. Todo ello sin que un buen número de agentes del Ministerio Público (cuyo porcentaje disminuye en cuanto se incorporan nuevos agentes con mayor preparación y seleccionados por concurso), tengan los conocimientos técnicos para dirigir la investigación previa y sin contar con una policía a la cual pueda encomendar dichas pesquisas. Ello explica la resistencia de los agentes del Ministerio Público para admitir la presencia del defensor en el inicio de la averiguación administrativa, que tradicionalmente ha tenido carácter inquisitorio.

52. A lo anterior debe agregarse la subsistencia de una figura tradicional en el ordenamiento penal mexicano y que menciona expresamente el 20 constitucional, que es la *persona de confianza del inculcado*, aún cuando la misma carezca de preparación profesional, debido a la ingenua creencia que todavía existe en nuestros códigos procesales, inclusive en otras materias, de que los justiciables pueden litigar directamente, sin asistencia letrada (aun cuando esta última se ha impuesto de manera paulatina), lo que no se admite en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos. Esta institución debe desaparecer y ser sustituida por la asesoría profesional obligatoria, la que debe ser proporcionada por el Estado a las personas de escasos recursos, de acuerdo con la tendencia contemporánea de establecer la asesoría jurídica pública por medio de instituciones de seguridad social paralelas a las de asistencia médica. A esa tendencia corresponde el establecimiento de la defensoría y la asesoría públicas fundadas reciente-

mente, al menos en la esfera federal, pero que es necesario desarrollar con mucho mayor vigor en las entidades federativas para lograr el efectivo acceso a la justicia, del cual todavía nos encontramos muy alejados.

53. Por lo que respecta a los jueces y tribunales penales, la nueva carga representa la necesidad de comprobar plenamente la responsabilidad del acusado y mantener un difícil equilibrio de éste con el Ministerio Público de acuerdo con los principios de presunción de inocencia y el de *in dubio pro reo*, ya que en muchas ocasiones las acusaciones mal planteadas y con una defensa ausente o defectuosa se ha traducido en resoluciones absolutorias que en ciertos casos notorios han sido objeto de censuras vehementes e incluso de acusaciones de corrupción, que sólo en escasas ocasiones son fundadas.

54. Esta tensión, a veces aguda, entre los funcionarios de la procuración de justicia y la judicatura podrá atenuarse paulatinamente, hasta ser sustituida por una labor conjunta y recíproca de colaboración, en tanto se sustituya el personal tradicional, sin preparación técnica y profesional suficiente, por policías, agentes del Ministerio Público así como jueces y magistrados que hubiesen accedido a sus cargos después de una preparación suficiente y por medio de concursos y oposiciones derivados de las carreras policial, ministerial y judicial, lo que ya se ha iniciado como se señaló anteriormente. Todavía queda por obtener la autonomía del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, que también ya ha comenzado al menos en el ámbito federal, pero que requiere de mayores avances, a fin de pueda actuar con independencia, si no igual, al menos semejante de la que ya posee la Judicatura.

## VII. EL ESTABLECIMIENTO DE LOS JUECES DE INSTRUCCIÓN

55. Consideramos que un avance en la colaboración entre la procuración y la impartición de la justicia en nuestro ordenamiento se podría obtener con la introducción del llamado *juez de instrucción* de acuerdo con el modelo europeo, y por supuesto, distinto del que así se ha denominado en otras épocas, como el regulado por los códigos procesales penales tanto federal como locales, expedidos con posterioridad a la reforma de 1900 y que predominaron hasta que fueron suprimidos por la nueva legislación procesal expedida con fundamento en la Constitución de 1917, o el así denominado cuando existían las llamadas cortes penales de primera instancia, que han sido sustituidos por jueces monocráticos, ya que esos jueces de instrucción de nuestro régimen jurídico, especialmente los primeros, realizaban directamente in-

vestigaciones en su función de policía judicial, con lo que sustituían al Ministerio Público, y los segundos, si bien no efectuaban una investigación previa sino que partían de la realizada por el Ministerio Público, preparaban los elementos para que el tribunal colegiado decidiera sobre el fondo. En ambos casos, sin embargo, dichos jueces decidían sobre la materia del proceso, lo que resulta claramente inconveniente.

56. Por el contrario, los jueces europeos de instrucción, particularmente en las legislaciones de Francia, España e Italia, son funcionarios judiciales que se limitan a fiscalizar la investigación realizada por el Ministerio Público y, además, la Policía de Investigaciones depende en último grado de dichos jueces, y por ello recibe con justificación el nombre de *policía judicial*. Este sistema no afecta el sistema acusatorio (que es el que predomina en la actualidad con modalidades y matices en las legislaciones contemporáneas), en cuanto dichos jueces no participan en el tribunal de la causa, para evitar que su actividad de vigilancia de la investigación pueda afectar su imparcialidad al participar en la decisión de fondo.

57. En nuestro país resulta extraña todavía esta institución, ya que se confunde al juez de instrucción europeo con el que hemos denominado de esta manera en nuestra legislación anterior y que decidía sobre la materia del proceso. Tampoco en Latinoamérica resulta conocida la figura del juez de instrucción de acuerdo con el modelo europeo, pero ya se inicia una tendencia a la introducción de este tipo de funcionario judicial, ya que no de juzgador en estricto sentido. Como ejemplo podemos citar la reciente reforma judicial chilena, ya que en octubre de 2000 el Congreso de ese país aprobó la ley de modificación del Código de Procedimiento Penal, y entre las innovaciones que se introducen destaca el establecimiento del *juez de control de instrucción* para vigilar el cumplimiento de los derechos procesales durante la etapa de investigación, esta última a cargo del Ministerio Público, todo ello con el objeto de superar las anteriores modalidades inquisitivas para lograr la plena adopción del sistema acusatorio.

58. Como en nuestro ordenamiento, debido al peso de la tradición y del desprestigio de los antiguos jueces de instrucción del siglo XIX, que en realidad no eran tales, no resulta sencillo adoptar esta institución de origen europeo, al menos podía intentarse en una primera etapa que los actuales jueces penales puedan, por turno, ser designados jueces de instrucción en algunas causas y de decisión en otras. De todas formas los jueces penales actuales deben intervenir en la etapa de averiguación previa que corresponde en exclusiva al Ministerio Público, cuando éste debe

acudir a aquellos para que los autorice a tomar ciertas medidas restrictivas de la libertad durante este período de investigación, con apoyo en lo establecido por el 16 de la carta federal, como las relativas a los cateos, las intervenciones telefónicas y las órdenes de arraigo.

59. La ventaja que se tendría sobre la situación actual, sería en que el juez designado como instructor en el período de investigación estaría compenetrado de las actividades de investigación del Ministerio Público, al cual debe fiscalizar en esta etapa, y tendría la información necesaria para tomar las medidas necesarias para autorizar las restricciones a la libertad personal, además de que podría garantizar en dicha etapa de averiguación previa el cumplimiento de los derechos del acusado y de la víctima o del ofendido por el delito, establecidos por el 20 de nuestra carta fundamental. Por otra parte, al ser excluido dicho funcionario judicial de la decisión del fondo del proceso, en el supuesto de que se ejercite la acción penal, no estaría en peligro su imparcialidad debido a su intervención en las actividades de investigación.

60. La adopción del sistema provisional que proponemos podría servir también como un régimen experimental que pudiera apoyar posteriormente la introducción de la categoría autónoma de los jueces de instrucción, según el paradigma europeo que hemos señalado, que tendría la ventaja adicional de aliviar la pesada carga de los jueces penales actuales, al sustraerles la tarea de intervenir en la etapa de investigación administrativa del Ministerio Público con el objeto de autorizar las citadas medidas restrictivas de la libertad. Incluso el nombre adoptado en la reciente reforma procesal de Chile, de *jueces de control de la instrucción* nos parece muy acertado.

61. Además de todas las ventajas anteriores, los jueces de instrucción pertenecientes al poder judicial respectivo establecerían un vínculo permanente y necesario de colaboración entre los organismos de procuración y los de impartición de justicia, que evitarían de manera considerable los conflictos, que son claramente inconvenientes, entre ambos sistemas, cuya coordinación resulta indispensable.