

HACIA UNA NUEVA VISIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Miguel Ángel MANCERA ESPINOSA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Ministerio Público en México y en el sistema acusatorio*. III. *Reforma propuesta*.

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de diciembre de 2006, diputados integrantes de la LX legislatura del Congreso de la Unión, concretamente César Camacho Quiroz, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González, pertenecientes a los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, presentaron una iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas la que corresponde al artículo 21 constitucional, que da tema a esta breve exposición.

En efecto, la iniciativa refiere como parte de su motivación, el hecho de que en la sociedad mexicana existe una gran inquietud por la ineficacia del sistema de justicia penal, incluyendo, por supuesto, el tema de la procuración de justicia, que entre otras cosas se duele de corrupción, inequidad, incertidumbre jurídica e impunidad, y es en torno a ello que señalan varias causas, entre la que se destaca la obsolescencia del marco jurídico, por encontrarse alejado de poder cumplir con el debido proceso legal y con los principios que lo conforman, como son los de oralidad, inmediatez, celeridad y seguridad jurídica.

En la misma línea de pensamiento, la citada exposición de motivos deja claro que con la finalidad de proponer soluciones y asumiendo un compromiso solidario, la propia sociedad se ha encargado de organizar trabajos de investigación y diagnóstico, como es el caso del efectuado por la llamada “Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y Debido Proceso Legal”, agrupación que presentó una propuesta de reforma constitucional a los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

En esta tesitura, el 9 de marzo de 2007 el licenciado Felipe Calderón Hinojosa, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, envió a la Cámara de Senadores una propuesta de reforma constitucional a los artículos 16, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123, en la cual se argumenta entre otras cosas, que se “trata de una respuesta en contra del incremento de los niveles de impunidad y de la inseguridad pública”; que se está tratando de modernizar el orden jurídico de nuestro país a fin de hacerlo acorde a necesidad de combatir a la incidencia delictiva; ello, porque hay que tomar en cuenta que el actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos.

Ahora bien, sin dejar de resaltar que todos los temas abordados por ambas iniciativas pudieran dar lugar a un extenso debate, no obstante, tal y como anticipamos, por ahora sólo nos concentraremos en dar algunos comentarios relativos a las propuestas de reforma al artículo 21 constitucional, y para ello, tomando en consideración tanto el discurso como algunas de las propuestas concretas que se derivan de la lectura de los documentos, estimamos oportuno plasmar unas reflexiones en torno al Ministerio Público en México, así como del fiscal, que se ha implementado y propuesto para funcionar en el esquema del sistema acusatorio.

II. EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO Y EN EL SISTEMA ACUSATORIO

1. *El Ministerio Público en México*

Lo primero que habría que decir es que desde nuestro punto de vista, la figura del Ministerio Público en México tuvo un doble rescate jurídico: el primero, a partir de la reforma constitucional a los artículos 91 y 96, en el año 1900, mediante la cual se eliminaron de la estructura orgánica de la Suprema Corte de Justicia, tanto al procurador general como al fiscal, para

determinar, entonces, que el procurador general fuera el que presidiera la figura del Ministerio Público y, además, que fuera el Ejecutivo Federal quien lo designara. Y el segundo, con lo planteado por la Constitución de 1917 en la redacción del artículo 21,¹ dado que antes de ella, la facultad de investigar los delitos estaba otorgada a favor de los jueces penales, quienes funcionaban con el carácter de instructores, y ejercían el mando sobre una policía llamada judicial. Así pues, en el texto del artículo constitucional en comento, el constituyente dejó claro que correspondía sólo al Ministerio Público la persecución de los delitos, con lo que creemos que se dejó ínsito el tema de la investigación; de ahí el llamado monopolio del ejercicio de la acción penal,² y fue hasta la reforma del 3 de julio de 1996 cuando se precisó que esa investigación inmersa en la persecución también era facultad del Ministerio Público.³

En este marco de actuación del Ministerio Público y a lo largo de su funcionamiento y desarrollo, se han presentado una serie de criterios judiciales y planteamientos legislativos que han buscado amortiguar el amplio y discrecional marco de poder que tenía la representación social. Respecto a ello, podríamos decir, en resumen, que algunos de esos cambios se dieron, primero, en las reformas que entraron en vigor en enero de 1991, cuando se determinó que fuera el juzgador el que resolviera en definitiva sobre la procedencia o no del sobreseimiento; de igual manera, con el tratamiento de la confesión en la fase indagatoria, para la cual se estableció que sólo sería válida cuando fuera rendida ante el Ministerio Público o el juez, y en todo caso con la presencia de un defensor, además

¹ “Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.

² Fix-Zamudio, Héctor, *La función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, p. 177.

³ “Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”.

de precisar que el declarante debía ser mayor de dieciocho años y estar en pleno uso de sus facultades mentales.⁴

Un segundo momento de restricción de facultades se presentó con las reformas constitucionales de septiembre de 1993, con las que el legislador decidió regular una actividad ministerial que carecía de un marco normativo que brindara seguridad jurídica y que en no pocos casos se prestaba a abusos. Nos referimos a la práctica de las detenciones prolongadas de probables responsables, con el sustento de que no existía plazo para agotar la indagación en averiguaciones previas con detenido.

En efecto, antes de la aplicación de la aludida reforma, la única manera que se tenía para combatir esa práctica era el juicio de garantías. Ante ello, la modificación al artículo 16 constitucional señaló que ningún indiciado podía ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, dado que al vencimiento de dicho plazo se debía optar por poner en libertad o bien consignarlo ante la autoridad judicial correspondiente, hecha excepción del caso de delincuencia organizada, pues entonces se contaba con noventa y seis horas.

Una reforma más fue la que se ocupó de regular la orden de detención por parte del Ministerio Público fuera de los casos de delito flagrante. Para ello se optó por el establecimiento de la figura jurídica del *caso urgente*, limitando su procedencia siempre que se tratara de delito grave, y que existiera el riesgo fundado de que el sujeto pudiera sustraerse de la acción de la justicia.

Además de éstas, siguieron una serie de reformas más, como son las que de modo pendular se trasladaron del concepto de “cuerpo del delito” al de “elementos del tipo” y de nuevo al de “cuerpo del delito”.

Por ahora basta con estos ejemplos, para dejar clara la idea de las ocasiones en las que por la vía legislativa se han tratado de plantear límites a la actuación del Ministerio Público.⁵

Finalmente, también podemos decir que a través de la actividad de interpretación judicial, de igual manera se ha buscado acotar las actuaciones ministeriales en las diferentes etapas del procedimiento penal. Así dan cuenta las siguientes voces de tesis y jurisprudencias sobre el tema.

- a) Averiguación previa. Procede el amparo indirecto en términos del artículo 114, fracción VII, de la Ley de Amparo, en contra de la abstención del

⁴ *Ibidem*, pp. 144 y 145.

⁵ Para mayores datos de la reforma consultar Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 2, pp. 148-150.

- Ministerio Público de iniciarla después de formularse una denuncia de hechos que pudieran ser constitutivos de delito perseguible de oficio.⁶
- b) Acción penal. Su reiterado ejercicio en diversas causas, aunque por diversos delitos, pero apoyada en los mismos hechos tomados en consideración en aquéllos, infringe el artículo 19 de la Constitución Federal.⁷
 - c) Prueba testimonial. Una vez ejercida la acción penal, el Ministerio Público no puede recabar declaraciones de los hechos consignados con el carácter de autoridad investigadora, sino que debe tramitarlas bajo su condición de parte.⁸
 - d) Ficha signalética y huellas dactilares del indiciado. La orden de identificación administrativa emitida por el Ministerio Público en la averiguación previa viola sus garantías por falta de fundamentación, al asumir funciones que sólo competen a la autoridad jurisdiccional.⁹
 - e) Ministerio Público. En el caso de su abstención para ordenar el archivo de una averiguación previa, el indiciado tiene interés jurídico para promover juicio de amparo contra tal omisión.¹⁰
 - f) Pruebas en la averiguación previa. La negativa del Ministerio Público para recibir las ofrecidas por el indiciado no privado de su libertad es un acto de ejecución de imposible reparación impugnabile en amparo indirecto.¹¹

En resumen, podemos decir que el Ministerio Público en nuestro país hasta la fecha se desenvuelve como representante social que detenta el monopolio del ejercicio de la acción penal. Es un órgano que durante la llamada etapa de averiguación previa se conduce con el carácter de autoridad, la cual, no obstante que le han sido limitadas o reguladas muchas de

⁶ Tesis 1a./J. 65/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV*, Novena Época, diciembre de 2006, p. 66.

⁷ Tesis aislada XX.1o.143 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV*, Novena Época, diciembre de 2006, p. 1241.

⁸ Tesis aislada II.2o.P.207 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV*, Novena Época, septiembre de 2006, p. 1522.

⁹ Tesis aislada I.3o.P.75, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2354.

¹⁰ Tesis 1a./J. 92/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, septiembre de 2005, p. 185.

¹¹ Tesis 1a./J. 41/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, julio de 2005, p. 221.

sus actividades a través del control jurisdiccional, lo cierto es que continúa con una gran carga de notas inquisitivas, como lo es la secrecía del procedimiento durante la indagatoria, así como el hecho de desahogar pruebas sin que puedan ser controvertidas por el probable responsable. El Ministerio Público en México funciona, entre otros, con los principios de oficialidad y de legalidad, sin dar relevancia a las formas alternativas de solución de conflictos, además de mostrar serias limitantes para la actuación de la debida defensa, así como reglas de valoración probatoria que se encuentran alejadas de la práctica de la libre apreciación.

2. *El Ministerio Público en los juicios orales*

Como bien sabemos, el fuerte impulso que desde hace tiempo se ha dado a los llamados *principios y garantías del debido proceso*¹² ha sido un potente motor para que en los diferentes países del mundo se presenten una serie de modificaciones legislativas tendentes o encaminadas hacia la implementación del sistema acusatorio.¹³

Las bondades de este tipo de sistema procesal se muestran entre otras cosas en las siguientes:

1. Se aleja de la búsqueda de una verdad histórica o material en la que de comprobarse una vulneración de la norma penal surge la necesidad de aplicar una pena, con la consabida nota de que no en pocos de los casos esa búsqueda de la verdad real de los hechos se soporta en la obtención de confesiones sin importar “la metodología” para lograrlo. Quizá por ello es que se irroga como una característica propia del sistema inquisitivo. En cambio, en el sistema acusatorio se trata de encontrar la forma de conocer la verdad procesal, es de-

¹² Principios de oficialidad, investigación oficial, aportación de parte, acusatorio, legalidad, intermediación, continuidad, concentración y oportunidad. Garantías de juez imparcial, juez independiente, juez natural, derecho a juicio previo, a la defensa, a juicio oral, a juicio público.

¹³ Así sucedió en Chile, que en 1999 publicó la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, en 2000 el Código Procesal Penal y en 2001 el Código Orgánico de Tribunales y la Defensoría Penal Pública. Y en México con las prácticas legislativas de Nuevo León, Chihuahua, y Oaxaca, además de que los discursos políticos de los representantes de los Poderes Ejecutivos en los distintos niveles de gobierno se han pronunciado a favor de los llamados “juicios orales”.

cir, una correspondencia próxima entre las proposiciones jurisdiccionales y las proposiciones fácticas de un caso concreto en el que se determinará si es que una conducta vulneró o no la norma penal, es decir, la comprobación de un nexo entre validez de la decisión y verdad de la motivación.¹⁴ Ya no se trata de encontrar una verdad absolutamente cierta “a como dé lugar”, sino que ahora se busca lograr una verdad que se presenta fuera de toda duda razonable.

2. De igual manera, en el sistema acusatorio destaca el hecho de que plantea la posibilidad de que concurran los principios de oficialidad y disposición, es decir, que por regla general se dé la persecución e investigación de los delitos por los órganos del Estado, pero que excepcionalmente se pueda dar una actuación dispositiva de previa instancia particular para acudir ante el órgano jurisdiccional.

También en este sistema se advierte la aplicación del principio acusatorio, esto es, que se caracteriza por una clara separación entre las funciones de investigación, acusación y enjuiciamiento. No obstante, habrá que aclarar que en la práctica, tal y como sucede en nuestro país, el Estado asume dos o más funciones, aunque sean ejercidas por distintas autoridades: una en la que investiga y acusa (Ministerio Público) y otra en la que juzga (órganos del Poder Judicial). Se puede decir, entonces, que se trata de un principio acusatorio formal.¹⁵ Así sucede también en el sistema chileno, en el que un órgano del Estado, como lo es el Ministerio Público, se encarga de investigar y acusar, aunque no hay que perder de vista que en el país andino dicho órgano goza de autonomía bajo la tesitura de ser un órgano extra poder dada su absoluta independencia de los poderes estatales, y otro órgano jurisdiccional y colegiado que integrado por tres jueces que se encargan de juzgar a través del denominado Tribunal de Juicio Oral en lo Penal, con el agregado de que existe un tercer órgano, también jurisdiccional, sólo que unipersonal, y que se denomina juez de Garantía, el cual se encarga de controlar las garantías individuales en la etapa de

¹⁴ Horvitz Lennon, María Inés, *Derecho procesal chileno. Principios, sujetos procesales, medidas cautelares, etapa de investigación*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2002, t. I, p. 26.

¹⁵ *Ibidem*, p. 43.

investigación y prepara el juicio oral; ello, sin contar con facultades de persecución penal.¹⁶

3. También de suma importancia, en los sistemas acusatorios, destaca el hecho de encontrar la aplicación del principio de oportunidad frente al de legalidad (y en este último contenidos los de promoción necesaria que implica la obligación del Ministerio Público o Fiscal de promover ante la noticia de un crimen, e, irretractabilidad que prohíbe la interrupción, suspensión o cesación de una persecución penal ya iniciada).

Así, con la implementación del principio de oportunidad el Ministerio Público puede no iniciar, suspender, interrumpir, o hacer cesar una persecución penal, ya sea que se encuentre ante la mera noticia del hecho criminal o incluso ante la prueba total de su realización. De este principio se han hecho matizaciones, dependiendo de que se deje al Ministerio Público una absoluta discrecionalidad (oportunidad libre), o bien que la ley establezca los casos y condiciones para su aplicación (oportunidad reglada).

4. Una nota más que se muestra en los sistemas acusatorios consiste en que desde que el Ministerio Público toma conocimiento de la noticia *criminis* surge la posibilidad de que en ciertos casos se pueda terminar en forma anticipada el proceso, ya sea a través de la mediación, la conciliación, auxilio en la investigación con el otorgamiento de inmunidades, la pre-trial diversión.

Tal como se puede advertir de lo antes dicho, la actuación del Ministerio Público en los sistemas acusatorios se muestra distinta de la que hasta hoy rige para nuestro procedimiento penal.

En efecto, podemos decir, siguiendo el modelo chileno, que en el sistema acusatorio el Ministerio Público se encarga de la dirección exclusiva de la investigación de los delitos, en el entendido de que la ejecución material de tal investigación la realizan los órganos policíacos; asimismo, se ocupa del ejercicio de la acción penal pública, y la adopción de medidas de protección a víctimas y testigos.¹⁷

Finalmente, debemos decir que en esta nueva concepción del órgano acusatorio se advierten ínsitos varios principios, como los siguientes: *de objetividad*, que implica la custodia de la aplicación de la ley

¹⁶ *Ibidem*, p. 45.

¹⁷ *Ibidem*, p. 143.

tanto para la investigación del delito como las posibles eximentes de responsabilidad; *de eficiencia*, en la administración de recursos y el cumplimiento o desempeño de las funciones; *de transparencia y probidad* lo que incluye el posible control ciudadano de su actuar, y *de responsabilidad*, que nos lleva a un sistema de posible fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales a los fiscales.

III. REFORMA PROPUESTA

Concretamente, el texto que se propone cambia sustancialmente varios aspectos de la actuación del Ministerio Público, tal y como se puede advertir de la lectura del siguiente cuadro comparativo:

ARTÍCULO 21 ACTUAL	ARTÍCULO 21 PROPUESTA CÁMARA DE DIPUTADOS	ARTÍCULO 21 PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL
<p>Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.</p> <p>La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no</p>	<p>Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.</p> <p>La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. <i>Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, cumpliendo con los requisitos que señale la ley; en los casos en que un delito se deba perseguir por querrela de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. No será necesaria la querrela para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o</i></p>	<p>Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.</p> <p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales corresponden al Ministerio Público. <i>La ley señalará los casos excepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</i></p> <p>...</p> <p>...</p> <p><i>Se deroga.</i></p>

ARTÍCULO 21 ACTUAL	ARTÍCULO 21 PROPUESTA CÁMARA DE DIPUTADOS	ARTÍCULO 21 PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL
<p>excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p>Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública</p>	<p><i>o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial.</i></p> <p><i>En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal y la apertura de un juicio. La ley fijará los supuestos y condiciones para la aplicación de estos criterios que no procederán cuando el delito lesione intereses públicos fundamentales.</i></p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones previstas en los reglamentos gubernativos, disciplinarios y penitenciarios, las cuales solamente podrán consistir en multa, arresto o aislamiento temporal hasta por 36 horas o en trabajo a favor de la comunidad. La multa y el trabajo a favor de la comunidad serán permutables por el arresto en caso de que el infractor no quiera cumplir con la sanción impuesta.</p> <p>Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. (Continúa el resto del artículo en su versión actual).</p>	

Si duda, de la lectura de las nuevas estructuras y funciones propuestas en las iniciativas de reforma para el Ministerio Público y el sistema penal se advierten datos interesantes. Por ello, a continuación trataremos de enunciar, a manera de resumen, algunos de esos puntos:

1. Se puede decir que la reforma propuesta por la Cámara de Diputados da una clara muestra de la intención de implementar las bases para el sistema acusatorio, pues entre otras cosas permite que el ejercicio de la acción penal pueda ser planteado por los particulares; además, faculta al Ministerio Público para la aplicación del principio de oportunidad *lato sensu*, lo que por supuesto también da cabida a las medidas alternas de solución.
2. De igual forma, se advierte una modificación al artículo 16 constitucional, en la cual se establece que cuando el Ministerio Público realice una detención, la persona quedará de inmediato a disposición del juez, quien dará al Ministerio Público 48 horas para justificar la sujeción a proceso. En el artículo 20 de la propuesta se incluye una declaración de características del proceso penal que resultan indiscutiblemente torales para el sistema acusatorio, como lo son el que sea adversarial, oral, público, con notas de inmediación y continuidad. De la misma manera se plantea de forma expresa la obligación de aplicar la presunción de inocencia en todas las etapas del proceso. En lo que concierne directamente al Ministerio Público, se prohíbe la confesión ante la representación social. Se establece el razonamiento en el sentido de que ninguna prueba puede tener valor probatorio si es que no fue rendida y desahogada ante el juzgador.
3. En cambio, la reforma del Ejecutivo Federal si bien es cierto también alude al rompimiento del monopolio del ejercicio de la acción penal, no lo es menos que deja de mencionar en forma expresa al principio de oportunidad, por lo que en todo caso la terminación anticipada del proceso penal por algún criterio de eficiencia sólo podría estar sustentada en lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, que señala que: “Las leyes regularán la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de controversias”, sin embargo, notamos débil dicho soporte, dado que se requeriría que el Ministerio Público se abstuviera de continuar con el ejercicio de la acción penal, para lo cual no advertimos facultades expresas.

4. De igual forma, del análisis integral de la reforma del Ejecutivo se observa una preocupación central para otorgar facultades expresas a la policía a fin de llevar a cabo la tarea de investigar el delito, aunque debemos decir que al igual que en el sistema acusatorio, esa investigación no puede ser autónoma o fuera de sincronía con la actividad ministerial, pues se conserva la dirección jurídica que en todo ejercerá el Ministerio Público.
5. También en este paquete de iniciativas, aunque no propiamente en las constitucionales, sino que en una a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1o. se estableció que dicha Procuraduría contaría con autonomía técnica y funcional (claro está que esto no debe ser considerado con un planteamiento de autonomía del Ministerio Público). Se trata, tal y como lo menciona la exposición de motivos, de una autonomía de gestión.

Un dato más que debe ser considerado desde ahora es que el Ejecutivo federal da muestra de encontrar sustento a sus propuestas en lo que ya en otros foros referimos como una adhesión al llamado “derecho penal del enemigo”, es decir, contar con dos tipos de procesos: uno que tiene que ver con los ciudadanos normales y otro con los que tienen una marcada obstinación por la infracción de la norma penal; a estos últimos (no personas) se les debe aplicar un derecho más rígido y agresivo. En efecto, se plantea por ejemplo, en el artículo 16, que tratándose de delincuencia organizada, el Ministerio Público podrá ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas, con posterior revisión judicial; asimismo, se autoriza en la propuesta de reforma a la fracción III, del artículo 20 constitucional, a que en caso de delincuencia organizada la propia autoridad judicial mantenga en reserva los datos personales y datos del acusador.

También destaca de la reforma en comento, que el artículo 22 prevea un mecanismo que tiene que ver con la llamada “extinción de dominio”,¹⁸ esto es, la aplicación de bienes a favor del Estado por parte del juzgador, sin que para ello se requieran los procedimientos hasta ahora conocidos.

¹⁸ En Colombia, desde el 27 de diciembre de 2002 cuentan con la Ley 793, mediante la cual se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio, y en su artículo primero refiere que “la extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado”.

6. Finalmente, no podemos dejar de referirnos al hecho de que en esta iniciativa el Ejecutivo Federal, al reformar el artículo 73, fracción XXI, plantea la posibilidad de que exista un código penal único, y en la misma línea, uno de procedimientos penales y la correspondiente ley de ejecución de sanciones.

Éstos son los planteamientos de reforma en materia penal que ahora ocuparán los debates de los estudiosos de la materia. El producto final lo podemos anticipar como ecléctico, dado que en ambas propuesta existen inercias que no se pueden detener, como son los temas de la implementación del sistema acusatorio, por un lado, y el del combate a la delincuencia organizada, por otro.