

EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Rubén VASCONCELOS MÉNDEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reducción de influencias externas*. III. *Desformalización de la investigación*. IV. *La racionalización de la persecución penal y la carga de trabajo*. V. *Relación del Ministerio Público con las policías. La dirección funcional*. VI. *Control de las actividades del Ministerio Público durante la investigación*. VII. *El Ministerio Público y las víctimas*. VIII. *Combatir la falta de confianza de la ciudadanía y promover la transparencia*. IX. *Su contribución a la prevención de la delincuencia y a la seguridad*. X. *Organización de la institución*.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente reforma al sistema penal de la Constitución implica un replanteamiento ideológico del mismo basado en una concepción del Estado constitucional.¹ Con base en ese programa ideológico, concretizado en la incorporación expresa del sistema acusatorio, se busca producir la reorganización y reformulación del ejercicio del poder penal, el incremento de la eficiencia de los órganos del sistema de justicia, y la

* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid, *cum laude*; ha impartido clase en diversas universidades públicas y privadas y en el Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

¹ Dice Rusconi: "el proceso penal debe estar en consonancia con el sistema político constitucional... No es lógico sostener, desde el texto constitucional, un sistema continuamente diseñado tomando en consideración las garantías ciudadanas frente al probable abuso en el ejercicio del poder estatal, si cuando se pretende "reglamentar" el uso de la violencia desde el Estado, se lo hace con "soluciones" absolutamente desvinculadas (y contrarias) al diseño republicano". Rusconi, Maximiliano A., "División de poderes en el proceso penal e investigación a cargo del Ministerio Público", en Maier, Julio (comp.), *El Ministerio Público en el proceso penal*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2003, p. 106.

redefinición de las funciones que a cada uno de ellos corresponde junto con la ampliación de los estándares procesales.

Para el Ministerio Público, que es el tema que en estas páginas vamos a comentar, la reforma implica la revisión de su posición dentro del marco constitucional del Estado, el rediseño de sus funciones y el replanteamiento de la forma en que realiza sus actividades y, por tanto, la modificación de la concepción que tenemos sobre el mismo. Esta *reconfiguración institucional del Ministerio Público* tiene por objeto fortalecerlo y adecuarlo “al rol y las funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio”.² Ello es así porque su naturaleza, funciones y organización, están principalmente vinculadas con el tipo de proceso penal vigente en un sistema de justicia determinado.³ “El concepto de Ministerio Público es un efecto necesario de la concepción del proceso penal que se sostenga”.⁴ Y si en el país se ha instalado un proceso penal acusatorio, diverso al sistema “mixto” que teníamos, ello debe conllevar una redefinición de la forma en que el Estado ejerce el poder penal, la utilización de éste con ciertos y delimitados fines, su aplicación de forma respetuosa con los derechos de las personas, y un necesario cambio organizacional y de gestión de la institución que lo soporta. Resumidamente, estamos en la antesala de un modo diferente de ejercer el poder de persecución penal y la consecuente abolición, en palabras de Binder, del modo inquisitivo de su ejercicio.⁵

2 “Las reformas que ha sufrido el Ministerio Público en la región obedecen a la necesidad de adecuar dicha institución a los requerimientos de un modelo procesal que cambia de manera radical la función que los fiscales cumplían en el proceso inquisitivo, vigente en América Latina con anterioridad a la reforma”. Duce, Mauricio, “El Ministerio público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios”, en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>.

3 Me parece que Bovino expresa esto con gran claridad: “un modelo determinado de Código procesal penal representa una opción político-criminal determinada, cargada de sentido, representativa de valores y expresiva de decisiones fundamentales acerca del modo en que debe ser organizada la persecución penal —especialmente la persecución penal pública— y, fundamentalmente, acerca del valor que se concede al respeto efectivo de los más elementales derechos humanos. También representa un aspecto específico, diferenciado y diferenciable, de los demás componentes de la administración de justicia, cuya relevancia influye poderosa y decisivamente sobre los demás elementos de esa totalidad conceptual denominada “sistema de justicia penal”, “justicia penal” o “sistema penal” y, en consecuencia, sobre los resultados de toda intervención estatal de carácter punitivo”. Bovino, Alberto, “El principio acusatorio como garantía de imparcialidad en el proceso de reforma de la administración de justicia penal” en www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_27.pdf.

4 Cerletti, Marco L. y Folgueiro, Hernán L., “Ministerio Público en el nuevo Código procesal de la Nación”, *El Ministerio Público en el proceso penal*, cit., nota 1, p. 112.

5 El problema primario del Ministerio Público, dice Binder, no está relacionado con “la abolición del poder penal mismo, del monopolio estatal en la persecución pública, sino so-

Para analizar los cambios producidos por la reciente reforma constitucional al Ministerio Público, a continuación abordaré algunos de los temas que considero van a conducir la transformación de la forma en que se realiza la persecución penal. Incorporaré únicamente los aspectos que van a impactar en la manera en que éste desarrolla su actividad y en la estructura de la institución y los que implicarán las mayores exigencias ya que fungen como condiciones y propósitos de las modificaciones recientes. Voy a guiarme, además, bajo tres convicciones que única y rápidamente menciono: primero, las reformas son un gran reto para el futuro que, sin embargo, se topan con estructuras, organización, roles y actitudes de décadas que será necesario remover o destruir; segundo, el cambio en la forma de trabajo del Ministerio Público significa, en gran medida, el replanteamiento de todo el sistema de justicia penal, y, tercero, no basta con la aprobación de la reforma constitucional y la consecuente expedición de códigos o leyes, es necesario, vigilar y ser cuidadosos con los procesos de implementación. La reforma tiene muchos significados porque posee diversos elementos: principios, normas, instituciones, mecanismos procesales, pero sobre todo es su implementación.

II. REDUCCIÓN DE INFLUENCIAS EXTERNAS

En virtud de que la función del Ministerio Público es la defensa de la legalidad, la imparcialidad y objetividad de su actuación forma parte de su naturaleza institucional y debe ser el parámetro que oriente su conformación orgánica. A aquella función y a estos principios responde la necesidad de su autonomía.⁶ Ésta implica, para decirlo con Cafferata

lamente con la abolición del modo inquisitivo de ejercer el poder penal del Estado, que, como ya he señalado, no es una cuestión procesal, sino una de las formas culturales de ejercer ese poder penal y la persecución pública...". El nuevo Ministerio Público debe crearse a partir de la crítica al modelo inquisitivo de ejercer el poder penal. Así se genera "una crítica *concreta* a un poder penal *concreto*, *tangible en este momento histórico*, ya que es el que *ahora* se está ejerciendo en nuestras sociedades". Binder, Alberto, "Funciones y disfunciones del Ministerio Público penal", *Política criminal. De la formulación a la praxis*, Argentina, Ad-hoc, 1997. pp. 165, 167 y 168. En otra parte dice este importante autor: "No es posible realizar una reforma procesal verdadera sin afectar profundamente el régimen de la acción penal...prácticamente, la intensidad y profundidad de una reforma procesal penal se mide por la intensidad de las modificaciones o innovaciones en cuanto al régimen de la acción penal". "Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica", *Política criminal. De la formulación a la praxis*, citado en esta misma nota, nota 5, p. 146.

⁶ Como escribe Ferrajoli, la de acusar es una función que forma parte de la actividad judicial vinculada a la legalidad que no debe, por tanto, servir a los poderes o intereses extraños a la administración de justicia. Ferrajoli, Luigi, "El juez en una sociedad democrática

Nores, que el Ministerio Público esté organizado de tal manera que pueda tomar sus decisiones sobre los casos sin influencia o presión de otros poderes o grupos y que las mismas se adopten únicamente con base en la ley y las pruebas que posea.⁷

Pero, ¿como se concreta el principio de autonomía? Para Maier, a través de la forma en que se regula la gestión administrativa, financiera, disciplinaria y de nombramiento, la promoción y remoción de sus funcionarios, y “la clase y límites de las relaciones o instrucciones que pueda recibir del poder del cual depende o de otro poder del Estado, a través de alguno o algunos de sus funcionarios”⁸. Según Duce, hay cuatro directrices o condiciones insoslayables para hacer realidad dicho principio: a) inexistencia de superior jerárquico sobre la institución; b) exclusión de influencias externas en la toma de decisiones; c) potestad reglamentaria propia, y d) libertad de ejecución presupuestaria.⁹ Con base en lo anterior, para propiciar la autonomía del Ministerio Público y alejarlo del peligro de estar sujeto a indicaciones sobre la forma en que resuelve los casos concretos de que conoce, es decir, “para garantizar el cumplimiento de su función sin interferencias”,¹⁰ hay que asegurar que la institución que lo representa no forme parte de alguna jerarquía administrativa, en ese sentido, no esté subordinado a ningún otro órgano o institución,¹¹ tenga facultades para organizarse y decidir como distribuir, canalizar y, en general, administrar su presupuesto y esté guar-

ca”, en <http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/LUIGI%20FERRAJOLI/LUIGI%20Ferrajoli.doc>.

⁷ Cafferata Nores, José I., “Ministerio Público Fiscal: perfil funcional, situación institucional y persecución penal (en la nueva legislación argentina)”, en *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Editores del Puerto, 2000, p. 88.

⁸ Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal. II. Parte general. Sujetos procesales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003, p. 359.

⁹ Duce, Mauricio, “¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso chileno”, en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/duce-autonomia-mp.pdf>, p. 2.

¹⁰ Recuérdese que en las Directrices sobre la Función de los Fiscales se dice: “los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”.

¹¹ Esta noción de la autonomía como no subordinación puede verse en el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la República de Nicaragua: “Independencia. El Ministerio Público actuará independientemente por su propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución Política, sin subordinación a ninguno de los organismos del Estado ni a autoridad alguna, salvo lo establecido en ésta Ley”. Asimismo, el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la República de Guatemala: “El Ministerio Público, actuará independientemente, por su propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna, salvo lo establecido en esta Ley”.

necido por garantías que, precisamente, tengan como objetivo hacer efectiva dicha autonomía.

No puedo referirme, en estas breves líneas, a todos los temas aquí involucrados, únicamente voy a aludir a dos que me parecen los más importantes: la ubicación institucional del Ministerio Público y las garantías que deben tener sus miembros para realizar su función.

A) La autonomía del Ministerio Público tiene como decisión inicial su ubicación institucional. Al respecto, las soluciones son diversas: encuadrar la institución dentro del Poder Judicial o legislativo, hacerlo un órgano extrapoder, o bien dejarlo en el ámbito del Poder Ejecutivo.¹² La mayoría de los países de nuestro entorno en los que se han creado sistemas acusatorios, han optado por configurar un órgano autónomo ubicado fuera de los tres poderes tradicionales,¹³ con el argumento de que es la mejor forma de que cumpla, sin interferencias, sus importantes funciones y permanezca exenta del riesgo de manipulación política. En México, la mejor doctrina acepta e impulsa esta solución como la más conveniente,¹⁴ al basar su defensa, en términos generales, en la invete-

12 Dice Maier que todavía hoy en día se discute a qué rama del poder del Estado pertenece el Ministerio Público, al ejecutivo o al judicial, y qué grado de independencia en sus funciones y decisiones deben poseer sus funcionarios. Ello, dice, porque el MP se presenta como un híbrido "a mitad del camino entre funcionario judicial imparcial, ligado a los principios de objetividad e imparcialidad y representante de la administración pública para la persecución de los crímenes". Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal. II. Parte general. Sujetos procesales*, cit., nota 8, p. 305. Moisés Moreno señala: "el ministerio Público es una autoridad en la administración de justicia, una autoridad autónoma dentro de la misma. No es una autoridad judicial, porque de acuerdo con lo previsto constitucionalmente no depende del Poder Judicial ni realiza función jurisdiccional; pero tampoco es propiamente una autoridad administrativa pura, pues su función está orientada hacia la búsqueda de la verdad y de la justicia". Moreno Hernández, Moisés, "México", en Maier J. et al. (coords.), *Las reformas procesales penales en América Latina*, Argentina, Ad Hoc, 2000, p. 549.

13 Duce, Mauricio et al., *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, Chile, CEJA, 2005, p. 9.

14 Así, por ejemplo, Cárdenas Gracia, Jaime, *La ubicación constitucional del Ministerio Público*, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/159/25.pdf>. Carpizo, Jorge, "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo", en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_125_041.pdf. Carbonell, Miguel, "Reflexiones sobre el monopolio de la acción penal y la autonomía del Ministerio Público", p. 154 y García Ramírez, Sergio, "Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada", p. 65, ambos en *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, 2004. También, en "A manera de prólogo. La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público", en Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 14. Fix-Zamudio señala que esta es la propuesta más avanzada "pero ello requeriría de una evolución considerable que no es fácil de alcanzar después de un siglo de dependencia directa del Ministerio Público del Poder Ejecutivo". Fix-Zamudio, Héctor, "Presente y futuro del Ministerio Pú-

rada y extendida utilización de la institución por parte del Poder Ejecutivo con fines de control político. La autonomía del Ministerio Público y su desvinculación respecto al Ejecutivo (dos temas diferentes aunque íntimamente interrelacionados) ha sido no solo promovida desde hace muchos años por los juristas mexicanos. Recientemente, la CIDH, en un Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, hizo, precisamente, la misma recomendación.¹⁵

Compartimos la idea de que la creación de un órgano extrapoder es lo más conveniente para la adecuada instalación en el país de un sistema penal acusatorio, pero no podemos perder de vista que, como escribe Duce, la experiencia de los últimos años en Latinoamérica indica que la ubicación institucional del Ministerio Público, como órgano extrapoder o independiente, “no ha sido suficiente para conferirle, en la práctica, un estatus de autonomía. En otras palabras, el tema de la independencia de esta institución requiere ser revisado desde perspectivas adicionales a la sola ubicación institucional”.¹⁶ Por ello, aceptando aquella solución como la más conveniente, me parece que hay que analizar y tomar recaudos en torno de los siguientes temas.

a) Crear un Ministerio Público ubicado fuera de los poderes tradicionales no va a traer como consecuencia el cambio en la forma de la persecución penal, que es uno de los objetivos de la reforma constitucional. Como escribe Bovino, “la opción —meramente formal— acerca de la ubicación y funciones del Ministerio Público, por sí sola, no produce transformaciones en la política de persecución penal”.¹⁷ Ello es así, entre otros factores, porque si el cambio de ubicación institucional únicamente se basa en el objetivo de evitar que el Ejecutivo interfiera en los casos denunciados, nos daremos cuenta que es un número reducido, en comparación con el total de casos que arriban al sistema de procuración de justicia, en los que aquél ha tenido o tiene posibilidad de interferir. Por ello, hay quienes opinan que el riesgo de manipulación política no justifica la independencia del Ministerio Público. Dice Díez Picazo: “si el verdadero problema es el riesgo de manipulación política de la acción penal cabrá concluir que es conveniente adoptar garantías específicas

blico en México”, *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, citado en esta nota, p. 48.

¹⁵ El informe se puede ver en <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-5.htm>.

¹⁶ Duce, Mauricio, “Reforma procesal penal y reconfiguración del Ministerio Público en América Latina”, en <http://www.cejamericas.org/cejacomunity/?id=369&item2=4005>, p. 12.

¹⁷ Bovino, Alberto, “Ministerio Público y Poder Ejecutivo”, *Justicia penal y derechos humanos*, Argentina, Editores del Puerto, 2005, p. 207.

en los casos políticamente sensibles; pero no que, cualquiera que sea el asunto de que se trate, el Ministerio Fiscal deba ser siempre independiente”.¹⁸ Este autor pone como ejemplos de garantías específicas, la acción popular en España y los fiscales especiales en Estados Unidos. Es decir, para evitar el riesgo de influencia o interferencia en ciertos casos, la solución no es la ubicación de la institución fuera de los poderes del Estado, esto se lograría “por un lado, modificando reglas referidas directamente al órgano encargado de la persecución penal pública o, por el otro, estableciendo mecanismos diferenciados de persecución aplicables a ciertos supuestos”.

b) La autonomía no puede propiciar falta de coordinación o interacción con otros órganos estatales o la eliminación de relaciones con el resto de actores del sistema político y con los miembros de la comunidad.¹⁹ La autonomía de la institución no riñe, de ninguna forma, con el control que sobre la misma ejerza la opinión pública y con el establecimiento de relaciones de colaboración con otros poderes y órganos estatales. Es más, sin ambas, perdería legitimidad en su actuar y eficiencia en sus funciones. Ninguna institución estatal puede estar exenta de la vigilancia ciudadana y es claro que para la adecuada realización de la función de persecución de los delitos, el Ministerio Público necesita coordinarse con diversas dependencias de los tres poderes. Éste está ubicado dentro del sistema político que tiene como protagonistas a órganos estatales y ciudadanos, con los que debe interactuar. Es importante,

¹⁸ Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 172.

¹⁹ Importante lo que al respecto señalan Duce y Riego: “la tensión que genera el potencial intervencionismo de los otros poderes del Estado ha llevado en muchos casos a una suerte de aislamiento institucional y político del Ministerio Público lo que ha dificultado su capacidad para lograr sus objetivos. En efecto, frente a los intentos de intervención, la reacción de muchos ministerios públicos de la región ha sido la de aislarse del resto de los poderes del Estado y en general este aislamiento también ha comprendido al conjunto de la comunidad. El aspecto más problemático de esta reacción es que se ha confundido la intervención ilegítima de otros poderes del Estado en la fijación de políticas y gestión del trabajo del Ministerio Público que se quiere evitar, con la necesaria coordinación que el trabajo de esta institución supone con dichos poderes para el cumplimiento de sus funciones, que es indispensable para el buen funcionamiento de todo el sistema...Lamentablemente, una cierta versión de la autonomía institucional se ha esgrimido en varios países como una forma de evitar la necesaria coordinación del trabajo de fiscales con otras agencias estatales y con otros poderes del Estado, incluido el Ejecutivo. Así, se ha generado una mala versión de la independencia o autonomía, según la cual el Ministerio Público no puede construir vínculos de trabajo y coordinación con otras agencias o poderes estatales. Ello ha llevado a un aislamiento del Ministerio Público que dificulta su inserción en el sistema institucional y le hace perder posibilidades de transformarse en un actor relevante, y con la suficiente fuerza para cumplir su mandato”. Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, *cit.*, nota 13, pp. 15 y 16.

por ello, construir y consolidar una estrecha comunicación con los poderes del Estado y con ciudadanos, grupos sociales, medios de comunicación, etcétera.

c) La autonomía tampoco puede entenderse como rompimiento con el Poder Ejecutivo. El Ministerio Público necesariamente debe coordinarse estrechamente con el Ejecutivo. ¿Por qué? Por la posición tan importante de aquél en la formación y ejecución de la política criminal del Estado que es, como se sabe, una política pública que, como tal, se formula principalmente dentro del Poder Ejecutivo. Sólo una comunicación fluida entre el Ejecutivo y el Ministerio Público permitirá que éste realice una política de persecución²⁰ con ciertos contenidos y adquiera, como pretende la reforma, el carácter de instrumento ejecutor y realizador de una parte de la política social del Estado,²¹ como es la política criminal. La reforma constitucional, como señalaremos más adelante, ha incluido francamente al Ministerio Público como parte de la política estatal de seguridad pública y, en general, de la política criminal del Estado, y ello lo obliga a estar en relación estrecha con quienes son los encargados de formularla, simplemente porque debe haber una política estatal uniforme y coherente en la materia.²²

d) La autonomía del Ministerio Público no excluye la necesaria configuración jerárquica del órgano en su funcionamiento.

En buena parte de los países de nuestra tradición jurídica, el Ministerio Público se organiza como una institución unitaria y jerárquica en virtud de la cual las autoridades superiores siempre tienen posibilidades de ordenar prácticas concretas a los fiscales de inferior rango, sin que ello afecte el núcleo básico de autonomía que se reclama para la misma e incluso siendo necesaria para poder ejecutar una política de persecución penal igualitaria y controlable.²³

20 Importante al respecto, Bovino, Alberto, "Ministerio Público y Poder Ejecutivo", *op. cit.*, nota 17, pp. 191 y ss.

21 Rusconi, Maximiliano A., "Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del Ministerio Público", *El Ministerio Público en el proceso penal*, *cit.*, nota 1, p. 67.

22 Moisés Moreno opina que el sistema de justicia penal en México ha fracasado principalmente porque ha carecido de una política criminal integral debidamente planificada basada en criterios uniformes. Moreno Hernández, Moisés, "Bases constitucionales del sistema procesal penal mexicano", en <http://web2.tsjgroo.gob.mx/Documentos/2008/articulos/BasesSistemaProcesalMexicano.pdf>.

23 Duce, Mauricio, "Reforma procesal penal y reconfiguración del Ministerio Público en América Latina", en <http://www.cejamericas.org/cejacomunity/?id=369&item2=4005>, *cit.*, nota 16, p. 13.

Es importante aclarar, sin embargo, que éste principio rige *ad intra* en la institución, de ninguna forma por fuera de ella.

e) Como señala Hammergren, lo importante es que el Ministerio Público tenga autonomía *real* que le permita operar, lo que “es algo que no dice relación tanto con el tema de su ubicación formal y de las leyes que lo regulan sino más bien con su entendimiento político informal y las prácticas que desarrolla la institución”.

B) Coincidimos con Fix-Zamudio quien opina que lo más importante, incluso más que la ubicación orgánica, para asegurar la autonomía del Ministerio Público, es otorgar a los agentes garantías en el desempeño de su puesto. Éstos deben gozar, dice, de las mismas garantías de ingreso, estabilidad, ascenso e independencia que los integrantes de la magistratura²⁴ para que puedan hacer “frente a órdenes e instrucciones incompatibles con la deontología profesional de sus miembros”.²⁵ En el diseño del estatuto del Ministerio Público está realmente la posibilidad de avanzar en la autonomía de la institución, o bien conservar la actual dependencia.

Por ello, es de la mayor relevancia revisar las disposiciones relacionadas con el ingreso, la permanencia, el ascenso y remoción de los integrantes del Ministerio Público, así como los programas de formación que se les imparte, y, con ello, establecer el servicio de carrera, en la que el parámetro sean los méritos, los conocimientos y la experiencia. Sólo así se garantizará la idoneidad²⁶ y autonomía de los agentes en el ejercicio de sus funciones. Obviamente, la carrera implica, junto con el proceso de selección, hacer válidas las garantías de estabilidad en sus cargos e inamovilidad de los funcionarios, elementos sin los cuales no habrá autonomía alguna. También hay que regular la composición y funciones del órgano que se encargue de aplicar la carrera y, para ello, lo más conveniente parece ser lo propuesto por el propio Fix-Zamudio de crear un Consejo del Ministerio Público.²⁷

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, cit., nota 14, p. 82.

²⁵ Al respecto, Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, cit., nota 18, p. 180.

²⁶ La directriz 1 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales dice: “Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas”.

²⁷ “De acuerdo con el modelo, el o los Consejos policiales o ministeriales deberían integrarse con un número superior de representantes de ambos cuerpos, 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, para que exista representación en un número más reducido de otros sectores jurídicos y evitar el problema de los cuerpos cerrados y

III. DESFORMALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

No hace falta insistir en lo determinante que resultan las actividades y actuaciones que efectúa el Ministerio Público durante la actual averiguación previa en el momento de que los jueces dictan sentencias²⁸ y en lo burocratizado de este procedimiento.

Las nuevas normas constitucionales instan a abandonar la investigación burocrática, rígida, llena de ritos y formalidades, y a dejar de considerar determinantes, para la resolución de los casos, las pruebas reunidas en esta fase ante autoridad administrativa. El objetivo es, entre otros, que esta etapa deje de ser un periodo de “acumulación de constancias” o suma de documentos y una serie de actos concatenados que obligatoriamente hay que cumplir y que, en la práctica, sólo han obstaculizado realizar una efectiva labor de investigación, propiciando demora, violación de derechos y corrupción. Como escribe Bovino, se busca la simplificación de la etapa “más burocrática y formalizada” del proceso penal que es la que “genera mayores obstáculos, y la que insume la mayor cantidad de recursos de la justicia penal”.²⁹

Para conseguir este propósito, la reforma impulsa la desburocratización, desformalización y robustecimiento de la etapa de investigación y su conversión o transformación en una fase preparatoria, de búsqueda de elementos, no definitivos, para presentar la acusación, y el establecimiento de efectivos controles de actuación al Ministerio Público y a la Policía investigadora, para garantizar los derechos de las personas (como se hizo hace varios años en algunos países europeos y se propuso en el Código Modelo). El objetivo es “preservar el juicio”, como el momento en que se hacen efectivas las garantías del imputado. Ello signifi-

endogámicos”. Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro del Ministerio Público en México”, *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, cit., nota 14, pp. 50 y ss.

²⁸ Al respecto es importante, Sarre, Miguel, “*La averiguación previa administrativa; un obstáculo para la modernización del procedimiento penal*”, cuaderno de trabajo, núm.7, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1977. Dice este autor que en México, “con el transcurso de los años la función del Ministerio Público se redimensionó, al pasar de responsable de la preparación del ejercicio de la acción penal...a receptor y valorador de las pruebas, facultado para decidir si le consigna el caso al juez y, si lo hace, éste además les concede valor de convicción pleno, no sólo para determinar si el acusado debe de ser procesado, sino para dictar su fallo definitivo”.

²⁹ Bovino, Alberto, *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, Argentina, Editores del Puerto, 2001, p. 29.

ca, como con sumo acierto ha escrito Sarre, “la muerte de la averiguación previa por lo menos como la conocemos”.³⁰

Básicamente, la desformalización de la investigación se concreta en dos vertientes: a) la forma en que el Ministerio Público deberá llevar a cabo las actividades de investigación; y, b) las consecuencias de la misma, es decir, la no eficacia probatoria de las actuaciones efectuadas en esta fase.³¹

a) Con respecto a la forma en que el Ministerio Público desarrollará su investigación, es importante comenzar diciendo que el artículo 20, apartado B, fracción VI, segundo párrafo, de la norma suprema, señala que aquél llevará un “registro de la investigación”. Esta norma indica el fin del “gobierno del expediente” que, en el sistema todavía vigente, es considerado la base del proceso y un fin en sí mismo, y que ha dado lugar a una actividad de investigación burocrática, lenta, escrita y llena de formalidades.³²

No es lo mismo un registro que un expediente. En el sistema penal (mixto) actual, el expediente es una narración concatenada de hechos que contiene, en forma secuencial, como se ha iniciado la averiguación, la forma en que se ha trabajado, las diligencias efectuadas, las razones de las mismas, las fuentes de información y los datos obtenidos, de tal manera que ahí está todo lo que se sabe del caso, por ello se ha dicho que lo omitido “no existe en el mundo”. Esta forma de mediatizar la información, como escribe Binder, es un acto de poder³³ y la principal causa de la desvalorización de la etapa del juicio en los sistemas escritos.³⁴ El

³⁰ Sarre, Miguel, “Perspectivas de cambio en el nuevo proceso penal ordinario”, en http://derecho.itam.mx/facultad/materiales/proftc/sarre/publicaciones/Congreso_SCJN_23_abril_2008.pdf.

³¹ González Álvarez, Daniel, “Actividades iniciales y diligencias preliminares”, en www.enj.org/enj/esp/pdf/ncpp2.pdf#search=actividades%20iniciales%20y, p. 51.

³² Podemos traer a nuestra experiencia nacional estas palabras de Trinchero: “la unidad central de nuestro procedimiento penal es el expediente, allí es donde se concentra hoy en día la mentalidad hija de muchos años de rutina práctica, ritual y formalista, tal como la heredáramos de España en la época de la colonización. El protagonismo que cobra en la actualidad el expediente, y la forma como se coleccionó la prueba que contiene, lleva a expresar que los Jueces de instrucción se han convertido en verdaderos tribunales de sentencia, influyendo con sus actos (mejor, con sus actas), y a pesar de que no debieran, en la decisión final”. Trinchero, Richard, “El juicio público hoy. Incidencia de la investigación escrita. Cómo desformalizar el trámite”, en <http://www.pensamientopenal.com.ar/40trinchero.doc>.

³³ Binder, Alberto, “Funciones y disfunciones del Ministerio Público penal”, *Política criminal. De la formulación a la praxis*, cit., nota 5, p. 175.

³⁴ “El que exista un expediente con toda la información de la instrucción es la principal causa de la desvalorización del juicio en los procedimientos inquisitivos. Si al momento del juicio los jueces tienen delante de sus escritorios el expediente naturalmente tenderán a

registro al que ahora se refiere la Constitución estará integrado sólo por las constancias más importantes que permitan llevar a una persona a juicio, contendrá información básica sobre el caso, las diligencias o actuaciones practicadas y la información útil para fundar la acusación u otro requerimiento. Por ello se puede decir que con la supresión del expediente se da término al procedimiento escrito.³⁵

b) Con respecto al valor probatorio de las diligencias efectuadas en esta etapa, en la Constitución se ha establecido que (artículo 20, A, III) *“para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio”*. En otros términos, las actuaciones practicadas durante la investigación carecerán de valor probatorio para el dictado de la sentencia. La propia Constitución elimina la inveterada primacía de la etapa de investigación y, por tanto, la incidencia definitiva en la sentencia de las pruebas recabadas, desahogadas y valoradas durante la misma, lo que significa que el Ministerio Público no tendrá facultades para constituir pruebas y que éstas solo se producirán ante el órgano judicial.

La norma básica establece, en el mismo numeral, un reforzamiento al principio anterior que es, al mismo tiempo, una excepción a esta regla general.³⁶ La prueba anticipada. Al respecto, dice: *“1a Ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo”*. Con estas normas la Constitución ha establecido una nueva forma de realizar la investiga-

descuidar la apreciación de la prueba durante la audiencia y a confiarse en la posibilidad de dar lectura a las actas donde consten las declaraciones prestadas por esos mismos testigos con anterioridad, dándoles, en los hechos, más valor a las constancias escritas que a la prueba rendida en el juicio, volviéndose así a la lógica del sistema que se quiso superar”. Vargas Viancos, Juan Enrique, *“La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica”*, en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-509s.pdf>.

³⁵ Como escribe Vargas, el expediente representa en los sistemas escritos *“una práctica, una determinada forma de hacer las cosas, de organizar los recursos, el tiempo y las habilidades, para obtener un determinado objetivo. La idea del expediente es clara y simple, además de estar, como decíamos, profundamente internalizada en nuestra cultura. El expediente es más que una simple reunión de papeles, es una ruta que va guiando y registrando el trabajo de los diversos intervinientes en el procedimiento, los que paso a paso y en forma bastante estandarizada lo van “completando”, hasta concluir con la resolución final del caso. El expediente no va a desaparecer mientras no se cuente con una práctica alternativa a él que resulte más adecuada y eficiente”*. Vargas Viancos, Juan Enrique, *“La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica”*, en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-509s.pdf>.

³⁶ Menciono aquí la prueba anticipada pero en materia de delincuencia organizada también la Constitución ha previsto que *“las actuaciones realizadas en la fase de la investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o existan riesgos para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio de los derechos del imputado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra”*.

ción de los delitos, al consagrar, de forma congruente con el diseño del juicio público como la etapa más importante del proceso, que los elementos de prueba recabados por el Ministerio Público durante este periodo carecerán de otro valor procesal que no sea el de dotarlo

de los elementos que puede utilizar como prueba en el juicio oral y aportar al juez los fundamentos precisos para decidir si existen motivos suficientes para repudiar la decisión de acusar por ser inconsistente o infundada, o para llevar a cabo el enjuiciamiento si se confirma la concurrencia de indicios de perpetración de delito y de responsabilidad del imputado.³⁷

Los datos obtenidos en la investigación, como escribe Duce, tendrán solo valor informativo y no probatorio. En esta etapa el Ministerio Público no probará el delito ni desahogará o valorará pruebas. Los elementos que obtenga durante ella únicamente le servirán para sostener la decisión de llevar a una persona a juicio,³⁸ de ninguna forma fundarán la sentencia, ya que las pruebas se presentarán y desahogarán (con excepción de la prueba anticipada) en el juicio oral efectuado bajo las reglas del contradictorio.

La desformalización, la modificación de la estructura de la investigación y, en general, la fijación de su carácter preparatorio, tienen la finalidad de evitar la formación de criterios anticipados de solución de los casos y hacer y conservar a la etapa de juicio como la más importante.³⁹ Las características y objetivos de la etapa de instrucción derivan de esta última finalidad. Precisamente porque la etapa de investigación se concibe como una fase preparatoria del juicio es que se desformaliza, ya que lo contrario, es decir, su carácter rígido, no haría a éste funcional.

IV. LA RACIONALIZACIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL Y LA CARGA DE TRABAJO

La Constitución ha consagrado la posibilidad de que dentro del proceso penal se utilicen los siguientes institutos:

³⁷ Tirado Estrada, Jesús J., “Retos del Ministerio Público y reforma del modelo procesal penal. Problemática y experiencias europeas y latinoamericanas”, *Reforma al proceso penal: tendencias y metodología de implementación*, México, PGR-UE, 2006, p. 145.

³⁸ Aunque no puedo entrar ahora al tema, es claro que a esta noción sobre la investigación del delito está unida la norma que establece que el juez podrá librar una orden de aprehensión cuando “obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión” (artículo 16, segundo párrafo, y 19, primer párrafo).

³⁹ González Álvarez, Daniel, “Actividades iniciales y diligencias preliminares”, en www.enj.org/enj/esp/pdf/ncpp2.pdf#search=actividades%20iniciales%20y, p. 59.

A) Mecanismos discrecionales. Así, el principio de oportunidad, regulado en el artículo 21, párrafo séptimo, de la Constitución: “el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la de acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”. Tiene relación con este principio lo establecido en el artículo 20, apartado B, fracción III, segundo párrafo, que establece: “la ley establecerá beneficios a favor del inculgado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de los delitos en materia de delincuencia organizada”.

B) Salidas alternativas. El artículo 20, apartado A, fracción VII, establece como uno de los principios del proceso penal decretar su terminación anticipada. El artículo 20, apartado C, fracción VI, se refiere a la suspensión del proceso. El artículo 17, tercer párrafo, señala: “las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

C) Mecanismos de simplificación procesal. El artículo 17 autoriza la simplificación de los procedimientos. Dice la norma: “si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculgado cuando acepte su responsabilidad”.

La Constitución introduce y autoriza a utilizar mecanismos de discrecionalidad, salidas alternativas y mecanismos de simplificación procesal. Con ellas, en general, traduce o explica que el objetivo o finalidad del sistema penal, es dar respuestas adecuadas a los conflictos sociales producto de la comisión de delitos. Lo importante pasa a ser la capacidad del sistema para resolver casos por lo que se crean vías de solución, algunas de ellas a cargo de las propias personas inmersas en conflictos. Esto implica por lo menos dos cosas: una reconcepción del significado del proceso penal, que se convierte en instrumento de resolución de conflictos sociales; y, un nuevo entendimiento sobre el uso del poder coactivo del Estado y la posición en el mismo de los individuos, y con base a ese nuevo significado y este novedoso entendimiento, la estrategia es diversificar las respuestas a éstos. Esta concepción obliga a

todos los actores procesales a buscar, antes que el castigo, la solución del conflicto penal y promover la paz social.⁴⁰

La introducción de estos mecanismos le abre paso al Ministerio Público para efectuar, dentro del proceso penal, una actividad constructiva, ya que su utilización adecuada le permitirá tomar decisiones diferentes a las tradicionales y acordes con las características de cada caso y contribuir a la realización del programa de política criminal del Estado.

Así, a través del principio de oportunidad, tendrá la posibilidad de establecer un sistema de selección de casos que le permita regular su carga de trabajo y concentrarse en los asuntos más graves o que más interés representen a la sociedad. Con aquél, además, se revertirán dos procesos que condicionan negativamente a los actuales sistemas de investigación: la arbitraria selección de casos, y la ineficiencia derivada de la ausencia de mecanismos racionales de regulación de la carga de trabajo y de controles a la actuación de los operadores jurídicos.⁴¹ Mediante la aplicación de la suspensión del proceso a prueba, el Ministerio Público podrá contribuir a realizar los siguientes objetivos, mismos que son los que persigue este instituto: a) evitar, mediante la interrupción de la persecución penal, la eventual imposición de una sanción punitiva al imputado; b) atender los intereses de la víctima, y c) racionalizar los recursos de la justicia penal logrando, al mismo tiempo y solo cuando sea necesario, efectos preventivo especiales sobre el presunto infractor.⁴² Por otra parte, su participación en la promoción de acuerdos reparatorios le permitirá dar entrada, en la solución de los casos, a los intereses concretos que generaron el mismo y a las decisiones que los implicados acuerden para resolverlos.⁴³ Los mecanismos abreviados, en fin, como “rueda de auxilio de la justicia penal”, lo harán agente promotor del principio de economía procesal y artífice de la descongestión del sistema para dar eficiencia al mismo.

40 Con Maier, se puede decir que se produce en nuestro país, con la introducción de estos mecanismos, un “ataque contra las bases ideales originarias del sistema” penal. Maier, Julio B. J., “Entre la inquisición y la composición”, en http://www.uclm.es/aidp/pdf/homenaje_vol4.pdf, p. 810.

41 “La variable principal que condiciona el correcto funcionamiento de un Ministerio Público, y del sistema de justicia criminal en su conjunto, es el manejo y el control de este flujo de casos”. Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, *cit.*, nota 13, p. 37.

42 Bovino, Alberto, *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, *cit.*, nota 29, p. 4.

43 Maier, Julio B. J., “Entre la inquisición y la composición”, en http://www.uclm.es/aidp/pdf/homenaje_vol4.pdf, p. 806.

Con los instrumentos anteriores, el Ministerio Público adquiere, como advierte Duce, la llave de entrada al sistema y, por tanto, amplias facultades para decidir sobre la persecución penal. El objetivo de las normas constitucionales es atribuirle la responsabilidad de ser el órgano encargado de planear y ejecutar la política criminal del Estado,⁴⁴ misma que establecerá los objetivos de sus funciones y condicionará y definirá sus estrategias de persecución. Esta política criminal, según puede deducirse de las directrices que inspiran la reforma, estará basada en el principio de intervención mínima de los órganos de la justicia penal y se realizará, precisamente, a través de mecanismos de racionalización que le permitirán controlar la carga de trabajo⁴⁵ y seleccionar o priorizar los delitos o casos a investigar, lo que tendrá que reflejarse en mayor racionalidad, eficiencia y calidad de sus actividades y en la descarga del trabajo del sistema de justicia. Incluidos ineludiblemente, entre los principios guías de esta política estarán, como lo hemos señalado antes, los intereses de la víctima y el fin de composición de conflictos sociales que tiene el proceso.

Por ello, podemos asegurar que estas normas fijan la nueva posición institucional del Ministerio Público. La reconcepción del fin del proceso penal cambia el papel y las funciones de éste en el mismo. Su actividad se concentrará, en gran medida, en la búsqueda de una solución al conflicto que el delito ha generado.⁴⁶ En palabras de Binder, de “gestor de castigo” se convierte en “gestor de paz”. Pero la introducción de estas facultades también provoca que el Ministerio Público sea no sólo ejecutor de la política criminal del Estado sino uno de los entes que la definan basándose en ciertos principios. Con los instrumentos que la Constitución pone en sus manos y el renovado papel que se le atribuye, está en

44 La política criminal la fija el Estado a través del Poder Legislativo, el Ministerio Público fija los criterios de actuación de dicha política criminal, es decir, criterios de orientación derivados de las normas contenidas en la Constitución y en la Ley. Piedrabuena Richard, Guillermo, “Atribuciones de los fiscales en la nueva instrucción”, *Ius et Praxis*, Chile, num. 2, Universidad de Talca, 2000, p. 286.

45 Como escribe Binder: “si un programa de reforma de la justicia penal (o un Código Procesal Penal) no incluye una clara y firme política de control de la sobrecarga de trabajo y de duración del proceso, corre grandes peligros de fracasar en los restantes objetivos políticos”. Binder, Alberto, “Diez tesis sobre la reforma de la justicia penal”, *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*, Buenos Aires, Ad-hoc, 2000, p. 139.

46 Me parece importante citar el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia: “Solución del conflicto. El Ministerio Público buscará prioritariamente, dentro del marco de la legalidad, la solución del conflicto penal, mediante la aplicación de los criterios de oportunidad y demás alternativas previstas en el Código de Procedimiento Penal. Asimismo, promoverá la paz social privilegiando la persecución de los hechos punibles que afecten gravemente el interés público”.

posibilidad de “convertirse en un agente positivo de la mínima intervención”, en “exponente institucional de *una política de reducción del derecho penal*”⁴⁷ y, de esta forma, contribuir en la realización del nuevo programa constitucional.

V. RELACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO CON LAS POLICÍAS. LA DIRECCIÓN FUNCIONAL

Como dice Ferrajoli “podemos tener un proceso penal perfecto, pero será siempre poca cosa si el monopolio judicial del uso de la fuerza contra los ciudadanos no es absoluto y si existe una fuerza pública que actúa sin vinculaciones legales”.⁴⁸ El artículo 21 de la Constitución fue objeto de una importante modificación, dirigida a hacer eficiente la investigación y persecución de los delitos, mediante la atribución al Ministerio Público de la posibilidad de auxiliarse de todas las policías para la realización de dichas funciones. El precepto señala que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las *policías*”, y que éstas estarán bajo el mando de aquél. Todas actuarán bajo su conducción en el ejercicio de aquella función (artículo 21, párrafo inicial).

Voy a abordar aquí solo el tema relacionado con la dirección de la investigación por parte del Ministerio Público. No es necesario insistir en que en muchos estados de la República la policía ministerial o judicial es, actualmente, un ente casi autónomo que realiza sus actividades sin vínculos o controles externos y que, además, genera, con su actuar, altas cuotas de violencia institucional. El Ministerio Público no ha sido capaz de controlar la labor de investigación y, en muchos casos, la dirección de la misma la tiene la policía, quien, en su desarrollo, ineficiente en muchas ocasiones por la falta de preparación de sus elementos para efectuar esta actividad, produce violaciones a derechos fundamentales, actos de corrupción y abusos que, en un buen número, aquél termina avalando o corrigiendo.⁴⁹ Ni determinación del contenido y sentido de

47 Rusconi, Maximiliano A., “Luces y sombras en la relación “política criminal-Ministerio Público”, *Jus Semper*, num.44, Oaxaca, 2004, p. 55.

48 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de P. Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz M., et al., 2a. ed., Madrid, Trotta, 1997, p. 764.

49 Escribe Coronado: “en la práctica, la policía detiene a las personas sin que se lo haya ordenado el Ministerio Público, en violación del artículo 21 de la Constitución, la incomunica e incluso la tortura para que confiese un delito; después se la entrega al Ministerio Público, quien ante *post facto* convalida el caso urgente”. Coronado Franco, Fernando, “El

la investigación, ni vigilancia sobre la legalidad de las actuaciones de la policía. Ésta es la situación actual de las procuradurías. Son muchas las causas de ello, desde la sumisión o dejación del Ministerio Público de sus funciones sustantivas hasta la fortaleza de la policía derivada de su dependencia o utilización directa por parte de los ejecutivos estatales.

Lo que aquí interesa destacar es que la nueva norma constitucional, a pesar de la situación actual, no induce al desprendimiento de la policía con respecto al Ministerio Público, simplemente porque por naturaleza, como enseña Roxin, éste debe controlar a aquélla, más bien, aunque sea bajo otro esquema de organización policial, tiende a reforzar su facultad de dirigir la investigación y por ello regula expresamente el vínculo y las obligaciones que tienen con él todas las policías pretendiendo cumplir dos objetivos: hacer eficiente la persecución de delitos y proteger los derechos de los imputados. Sólo con un Ministerio Público que efectivamente tenga y ejerza la dirección de la investigación y cuide que ésta se realice de acuerdo con las normas procedimentales y sustantivas, y con una policía que asuma con responsabilidad su función de investigación de los delitos, se alcanzarán los fines del proceso penal y se evitará que, por los problemas de seguridad que existen en el país, se desplace el eje central del poder del Estado a la instancia policial⁵⁰ que, como se sabe y conocemos, tiende a la autonomía y al ejercicio de poder incontrolado.

La dirección funcional de la investigación implica que el órgano titular de la acción penal, quien conoce los extremos normativos que serán probados y posee los conocimientos técnico-jurídicos para elaborar estrategias jurídicas para la resolución de los casos, pueda determinar su contenido y modo de realizarla y, por tanto, la defina, oriente, coordine y supervise.⁵¹ Hay dos cuestiones que me parecen importante recalcar: el presupuesto de dicha facultad y la razón de que esté en manos del Ministerio Público. Con respecto a lo primero, hacer posible que éste dirija

sistema jurídico mexicano y la detención arbitraria", en <http://www.cedhj.org.mx/gaceta/2005/g41art1.html>.

⁵⁰ Rusconi, Maximiliano, "Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y la policía: algunas reflexiones", *Jus Semper Loquitur*, Oaxaca, num.52, 2006, p. 21.

⁵¹ Hay algunas legislaciones que han definido lo que significa dirección funcional. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Ministerio Público de Bolivia señala: "se entiende por dirección funcional, la dirección legal y estratégica de la investigación, con miras a sustentar la acusación en el juicio" (artículo 76). En el Reglamento relativo a la dirección funcional del Fiscal General de la República en la Policía Nacional Civil de El Salvador se dice: "se entiende por dirección funcional, el ejercicio de las facultades que le corresponden al Fiscal General de la República orientadas a dirigir, promover, supervisar e intervenir en todas las actuaciones de investigación de los diferentes delitos y coordinar y decidir sobre la remisión de lo actuado a las autoridades judiciales" (artículo 2o.).

efectivamente la investigación de los delitos, exige que la institución asuma y desarrolle lineamientos específicos relacionados con la persecución penal y precise sus objetivos. Este es el presupuesto fundamental de su actuar. Y, segundo, se le atribuye la facultad de dirigir la investigación y controlar las actividades efectuadas por las policías, porque se considera que sólo así se asegura la eficiencia en la persecución de los delitos y se garantiza que la misma se efectuará según los procedimientos existentes. El Ministerio Público es el órgano encargado de valorar si, con los datos obtenidos, ejercita acción penal, pero también de analizar si la prueba se ha obtenido lícitamente y si se actuó con pleno respeto a los derechos de los intervinientes en el proceso.

Es importante decir que la dirección de la investigación por parte del Ministerio Público no significa que éste “sustituya a la policía en las funciones propias de investigación, ni suplante los criterios técnicos con que ella opera, sino que dirija las actuaciones, señale las prioridades y vigile para que se respeten los derechos fundamentales de los investigados y las formalidades procesales”.⁵² La dirección en la persecución de los delitos no es sustitución de las funciones policíacas por parte del Ministerio Público.⁵³ Los cuerpos de seguridad tienen entrenamiento o formación especializada en el trabajo de investigación, poseen información relevante o formas de obtenerla, su despliegue territorial es muy amplio y poseen autonomía operativa.⁵⁴ Ambos órganos, Ministerio Público y

⁵² González Álvarez, Daniel, y Ulloa Ramírez, Elena, “La policía en el Estado de derecho latinoamericano: el caso de Costa Rica”, en www.lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kam-bos/Forschung/doc/policia08.pdf, p. 257.

⁵³ Dice la exposición de motivos de la iniciativa en materia de seguridad y justicia penal presentada por el presidente de la República, el 9 de marzo de 2007, que precisamente ha sido la falta de autonomía funcional y administrativa de la policía la que ha limitado su capacidad de investigación. En la parte conducente se señala: “la intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe. De esta manera se abandona el concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, toda vez que la autoridad ministerial continúa siendo la conductora, jurídicamente, de las investigaciones”. En contra de la autonomía operativa de la policía puede verse, Carpizo, Jorge, “El Ministerio Público chiapaneco como órgano constitucional autónomo”, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/14/cl/cl12.htm>.

⁵⁴ Según Mendaña: “El Ministerio Público debe considerar adecuadamente la capacidad de intervención de la Policía frente a los casos de criminalidad, dada por su extendida presencia territorial, la amplitud de su cobertura en el plano temporal, el volumen de información que recibe y administra, los medios de que dispone y la experiencia de campo en el trabajo investigativo”. Mendaña, Ricardo J., “El Ministerio Público y la dirección de la investigación criminal”, en www.pensamientopenal.com.ar/15082007/mendana.pdf, p. 13.

policía, tienen actividades definidas que constituyen su “saber específico”.⁵⁵ Por ello también hay que resaltar que la dirección funcional del Ministerio Público, si bien, como hemos dicho arriba, exige una estrecha coordinación, una “relación de colaboración y dependencia técnica”, ello no significa necesariamente subordinación o dependencia administrativa.⁵⁶ Es decir, el Ministerio Público debe ejercer dirección funcional sobre la policía, pero ello, si bien implica subordinación en la función de persecución, con el consecuente reconocimiento de su autonomía técnica, no necesariamente conlleva dependencia orgánica o administrativa. Esta doble vertiente no riñe con la dirección funcional de ésta por parte del Ministerio Público.

A pesar de que, efectivamente, ésta es una de las cuestiones que en la práctica parecen más difíciles de implementar, me parece que hay algunas directrices que se deben tomar en cuenta para lograr que se haga realidad la dirección funcional del Ministerio Público sobre las policías, la autonomía operativa de éstas, y la estrecha coordinación de las actividades de ambas, y que son las siguientes:

a) El Ministerio Público debe fijar los lineamientos de la persecución penal estatal y tener facultades expresas para dictar órdenes directas e instrucciones en todo lo relacionado con la investigación de los delitos precisamente con el objeto de cumplir satisfactoriamente con la misma. Ésta es, también, una manera de establecer y definir líneas de coordinación y relación entre el Ministerio Público y las policías. Estas instruccio-

⁵⁵ Dice Palmieri que la condición para construir una adecuada relación entre MP y policía es darse cuenta que cada uno de ellos maneja “un área de saber específico. Sin embargo, en la mayor parte de los países latinoamericanos, ambos espacios profesionales están todavía en construcción. Esto es algo que parecen reflejar los discursos policiales que sostienen que poco les queda hacer si es el fiscal quien dirige la investigación, y en discursos judiciales que ven en la policía sólo una masa de personas con funciones de “auxiliar” a la justicia”. Palmieri, Gustavo, “Investigación criminal”, en <http://www.risaralda.gov.co/observatorio/guia%20seguridad%20publica.pdf>.

⁵⁶ González Álvarez, Daniel, “Actividades iniciales y diligencias preliminares”, en www.enj.org/enj/esp/pdf/ncpp2.pdf#search=actividades%20iniciales%20y, p. 52. En los sistemas procesales reformados “uno de los aspectos problemáticos ha sido el significado de “dirección funcional” del Ministerio Público sobre la policía para los efectos de la investigación preliminar”. Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, *cit.*, nota 13, p. 26. Es importante considerar, como escribe Kai Ambos, que “una reforma del propio Estado de derecho puede tener éxito solo con la policía y no contra ella. La policía cumple no ya un papel cualquiera, sino el más importante en los procedimientos de investigación penal, porque es la que aclara los hechos y prepara el informe para las autoridades del proceso penal”. Por ello, este autor piensa que “la reforma del procedimiento penal y la de la policía se interrelacionan y ambas tienen una fundamental importancia para el desarrollo del Estado de derecho en América Latina. El procedimiento penal como sismógrafo de la Constitución del Estado, la policía como expresión de un poder del Estado guiado por la sociedad civil: tal es el ideal que inspira las reformas”.

nes, según enseña la experiencia comparada, pueden ser generales y particulares. Con las primeras, aquél regularía las actividades que realice la policía ante cada caso que se le presente, mientras que con las segundas, ordenará “asuntos en concreto” determinando el tratamiento que se dé a cada caso. Estas instrucciones u órdenes del Ministerio Público deben ser cumplidas por todas las policías, sin más trámite, sin que sea necesario calificar su fundamento o legalidad, cuestión diversa a la forma en que son cumplidas, que es asunto de las instituciones policiales.⁵⁷

b) Definir expresamente que el Ministerio Público tendrá facultad para realizar, por sí mismo, diligencias de investigación, o bien, requerir el auxilio a la policía, para que ésta las efectúe, con o sin su participación. Esta atribución, que pudiera parecer una reiteración de sus funciones tradicionales, es en extremo importante, sobre todo pensando en la reorganización y unificación de las policías que se pretende llevar a cabo en el país, porque presupone otras facultades para realizar con éxito la labor de persecución, como obtener que se asignen a los casos elementos de la policía para realizar la investigación, pedir su sustitución por ineficiencia o constituir un obstáculo para la resolución exitosa del caso, o solicitar que no se les remueva precisamente para dar eficiencia a aquélla. Además, incluye cuestiones tales como la posibilidad de supervisar, modificar y orientar o reorientar el trabajo de la policía y conformar grupos especiales de investigación para determinados casos, entre otros.

c) Establecer y dar contenido a los principios que rigen la actuación de las policías. La Constitución ahora consagra, en el artículo 21, que “la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

d) La policía debe estar obligada a informar de inmediato al Ministerio Público de cualquier denuncia que reciba y, en general, de todo hecho delictuoso que conozca, y todas las diligencias que efectúe. Éste es un auténtico deber de informar que tienen todas las policías. A partir de que el Ministerio Público es enterado, deben someterse a sus órdenes e instrucciones y reportarle avances de las investigaciones. La policía no puede ocultar al Ministerio Público información sobre las mismas.

e) Así también, las policías deben informar de inmediato al Ministerio Público de cualquier detención que efectúen y conducir al imputado ante éste, quien examinará y verificará la forma en que se realizó la deten-

⁵⁷ Al respecto puede verse, Piedrabuena Richard, Guillermo, “Atribuciones de los fiscales en la nueva instrucción”, *cit.*, nota 44, p. 288.

ción, si el imputado conoce sus derechos, y si se han protegido los derechos de las víctimas. En estos casos, debe producirse un control rígido porque el Ministerio Público es el primer órgano encargado de garantizar que la privación de libertad de una persona se efectúe cumpliéndose los requisitos que establece la Ley.

f) Dice el artículo 16, cuarto párrafo, de la Constitución: “existirá un registro inmediato de la detención”. La norma básica se preocupa especialmente de la detención por tratarse de un acto privativo de libertad pero, en general, debe propiciarse que la policía tenga un registro detallado de las diligencias que realice, incluida la denuncia, las actividades que efectúe y de todas las circunstancias que sean útiles a la investigación.

g) Hay que aclarar los actos que tienen prohibido realizar las policías. Es muy importante, por ejemplo, prohibir expresamente a los cuerpos de seguridad realizar, por sí mismos, sin autorización del Ministerio Público, diligencias que impliquen privación de derechos o recibir declaraciones del imputado o interrogarlo, y determinar el tipo, contenido y objeto de las diligencias que pueden efectuar. Además, advertir que en caso de que se produzcan o efectúen esos actos no se les concederá ninguna validez. Con ello, además de que se fija el papel de las policías dentro del proceso, se desalientan las prácticas violentas y arbitrarias.

h) Posibilidad de imponer sanciones por incumplimiento o retardo de las órdenes impartidas por el Ministerio Público. Esto es particularmente importante en un esquema de unificación de las policías que no están al mando de aquél sino sólo funcionalmente, sobre todo porque la estructura jerárquica de éstas pudiera ocasionar confusión. Algunas experiencias recientes, con similar esquema de organización policial, indican los problemas derivados de la falta de subordinación de las policías a la dirección funcional del Ministerio Público.⁵⁸

Como escribe Daniel González, para que exista una adecuada dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía pero también para que se aclaren los alcances de la subordinación de ésta a aquél y no se creen en la relación dificultades operativas para combatir la criminalidad y abatir la impunidad, es necesario una adecuada planificación, “la toma de conciencia sobre la necesidad de esta subordinación funcional y su razón de ser”, pero, sobre todo, la toma de decisiones de muy alto nivel que permita articularla de tal forma que se impida en el trabajo diario de

⁵⁸ Por ejemplo, en El Salvador, como lo señala, Amaya Cobar, Edgardo, “Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en lo referente al rol director de la investigación del Ministerio Público”, en <http://www.csj.gov.sv/Doctrina.nsf/c5bbb727e7b3b30d06256d48005ecf9c/78d0054b026108db0625694a005a0c15?OpenDocument>.

policías y fiscales que surjan malos entendidos evitándose que éstos se conviertan en instrumentos de obstaculización.⁵⁹ El diseño de mecanismos de comunicación y colaboración será decisivo para hacer realidad la dirección funcional y, con ella, combatir efectivamente la delincuencia. Dice el maestro González:

El Fiscal debe realizar y dirigir la investigación, es decir, debe dejar su ordinaria tarea de recopilar papeles para colocarse como director y orientador jurídico de la investigación policial, sin pretender sustituir al policía. Sólo así podrá contribuir efectivamente a mejorar la investigación policial desde todo punto de vista. Por su parte la policía debe comprender que el fiscal está del lado de la justicia, de la aplicación correcta de la ley penal y que a ésta última le interesa tanto la condena del culpable cuanto la absolución del inocente, pero la condena del culpable obtenida con pleno respeto de las garantías constitucionales y legales que se reconocen en un Estado de derecho, por ello creemos indispensable la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía.⁶⁰

VI. CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA INVESTIGACIÓN

Un sistema acusatorio con un Ministerio Público ejerciendo el rol de ente acusador requiere fuertes controles a su actividad. Este papel lo hace parte con interés propio dentro del proceso. Como escribe Bovino, la función persecutoria expresa una actividad que posee un interés concreto. Comprender esto con precisión significa, para la experiencia nacional, el fin o, por lo menos, el atemperamiento, de la idea de que el Ministerio Público durante la averiguación previa siempre actúa de forma imparcial, de buena fe, desinteresadamente, ejerciendo indefectiblemente la protección de las personas y que, por lo tanto, hay que presuponer que sus actividades obran conforme a la legalidad, presunción que justificó, hasta 1994, que no hubiera controles a su actuación. No voy a abundar aquí en esto pero obviamente esta comprensión provocó que se justificara cualquier actuación del Ministerio Público dentro de la averiguación previa y que fueran muy débiles las posibilidades de control de sus actividades por parte de los jueces, sobre todo los controles de detención, aunado a que en un sistema donde una de las partes es un actor privilegiado exige de todos los actores colaboración, incluida la de-

⁵⁹ González Álvarez, Daniel, "Actividades iniciales y diligencias preliminares", en www.enj.org/enj/esp/pdf/ncpp2.pdf#search=actividades%20iniciales%20y, p. 47.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 46.

fensa, simplemente porque se supone que actúa “en interés de la justicia”.⁶¹

Las cuestiones anteriores, es decir, el establecimiento de un sistema acusatorio y la definición del papel de cada una de los sujetos que intervinen en el proceso penal y, con esto, el reconocimiento de que el Ministerio Público es un sujeto que ejerce en el mismo un poder interesado, no pueden concebirse desligados del modelo constitucional de Estado que exige que “quien ejerce un poder en el sistema procesal penal debe tener un control externo de sus actos y no ser librado a la honestidad eventual de su “autocontrol”.⁶² Este entendimiento sobre los órganos estatales es una consecuencia derivada del principio de división de poderes que tiene efectos sobre toda la organización del sistema jurídico.⁶³ En virtud de ello, se hace preciso establecer fuertes controles externos para la actividad de persecución penal. Además, como señalaremos más adelante, el proceso acusatorio otorga gran protagonismo a la víctima del delito y ésta debe tener el derecho de impugnar las resoluciones de las autoridades cuando le causen agravio. No está de más aclarar que ser parte interesada no excluye la disposición de actuar con lealtad dentro del proceso, respetando los derechos de las personas y realizando actividades sin recurrir a medios ilícitos.⁶⁴

Me parece que ésta es la lectura, estrechamente relacionada con el control en el Estado constitucional y la protección de los derechos de imputados y víctimas, que debemos hacer de la norma constitucional que consagra: a) el control judicial de todas las determinaciones del Ministerio Público a solicitud de la víctima. Dice el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, c) fracción VII que la víctima tendrá derecho de “impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resolu-

⁶¹ Se puede ver al respecto, Cafferata Nores, José I., *Proceso penal y derechos humanos*, 2a. ed., Argentina, CELS, 2008, pp. 146 y ss.

⁶² Rusconi, Maximiliano A., “Luces y sombras en la relación política criminal-Ministerio Público”, *op. cit.*, nota 47, p. 57.

⁶³ Rusconi, Maximiliano A., “Reforma del sistema de enjuiciamiento, Ministerio Público y relaciones entre juez y fiscal”, en www.eldial.com.ar/doctri/notas/nt000407.html.

⁶⁴ Basta citar, la directriz 16 de las Directrices sobre la Función de los Fiscales: “Cuando los fiscales tengan en su poder pruebas contra sospechosos y sepan o tengan sospechas fundadas de que fueron obtenidas por métodos ilícitos que constituyan una violación grave de los derechos humanos del sospechoso, especialmente torturas, tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes u otros abusos de los derechos humanos, se negarán a utilizar esas pruebas contra cualquier persona, salvo contra quienes hayan empleado esos métodos, o lo informarán a los tribunales, y adoptarán todas las medidas necesarias para asegurar que los responsables de la utilización de dichos métodos comparezcan ante la justicia”.

ciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”;⁶⁵ y, b) la creación del juez de control. Dice el artículo 16, párrafo quince: “los poderes judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos”. Ambas normas nos indican que las actividades y resoluciones del Ministerio Público serán controladas jurisdiccionalmente.

El juez de control tendrá la facultad de vigilar que la investigación del Ministerio Público se efectúe respetándose la ley y los derechos de las partes. Es decir, su función será “ejercer una labor de vigilancia y control sobre la actividad de la policía y del fiscal durante la investigación, con el fin de minimizar o eliminar el abuso o la arbitrariedad”.⁶⁶ Lo primero que indica dentro del nuevo sistema la creación de este órgano judicial es que el proceso acusatorio impone límites ineludibles a la actividad de persecución penal y que éstos son configurados en forma de derechos del imputado que únicamente pueden ser restringidos por causas legales y razonables relacionadas con los fines del proceso. Pero además, este órgano y su función expresan con claridad la distinción, base de todo el sistema, entre los sujetos que investigan los hechos (Ministerio Público y policía) y quienes controlan el respeto de los derechos y garantías fundamentales, que es parte de la distinción entre las funciones de investigación y las jurisdiccionales.⁶⁷ Un órgano ejerce la tarea de investigación, otro, diferente orgánica y funcionalmente, lo controla. Se dota así, por completo, de funciones de protección de derechos a los jueces creándose una justicia de garantías. Por ello, no es ninguna casualidad que la Constitución, al único juez que mencione por el nombre de su función, es al de garantías. Éste es el más importante del nuevo modelo. Su consagración es una muestra importante de que la reforma impone y subraya el rol de protección de derechos a los jueces. Y como

⁶⁵ Hay que recordar que el texto anterior, establecido con motivo de la reforma de 1994, señalaba que podían ser impugnadas, por vía jurisdiccional, las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. La jurisprudencia interpretó que el recurso procedente era el amparo y que incluía también la abstención de pronunciarse sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. Al respecto, puede verse Gudiño Pelayo, José de Jesús, “El control constitucional de las funciones del Ministerio Público”, *Lex, Difusión y Análisis*, México, num. 34, 2006. pp. 4 y ss.

⁶⁶ González Álvarez, Daniel, “Actividades iniciales y diligencias preliminares”, en www.enj.org/enj/esp/pdf/ncpp2.pdf#search=actividades%20iniciales%20y, p. 75.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 71.

esta es su función, se debe entender que el juez de control no será el mismo que después resuelva el caso llevado a juicio. No se puede dejar de considerar que esta función especializada también sirve para mejorar la eficacia de la investigación⁶⁸ y en ese sentido racionalizar la misma.

El juez de control supervisará y vigilará la actuación del Ministerio Público. Toda diligencia que pretenda efectuar e implique la limitación o privación de un derecho estará sujeta a la autorización de aquél. Éste no interferirá en la investigación, sólo velará que dentro de la misma se respeten los derechos fundamentales de las partes, tanto de la víctima como del imputado. En otras palabras, el Ministerio Público no tendrá en el proceso facultades para efectuar diligencias o ejecutar medidas que afecten los derechos de las personas sin autorización judicial. El juez de control verificará la legalidad de las detenciones en flagrancia y casos urgentes, autorizará las medidas de coerción, como las aprehensiones o cualquier detención autorizada por la ley para fines procesales, los arraigos (casos de delincuencia organizada), cateos, la intervención de comunicaciones privadas, los anticipos de prueba (ahora autorizados por la propia Constitución), y las medidas cautelares. Además, conocerá de las impugnaciones contra las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento y suspensión de la acción penal, controlará la aplicación del principio de oportunidad, aprobará la solicitud de suspender el proceso y autorizará los acuerdos reparatorios. Más aún, y esto lo muestran los recientes procesos de reforma penal en algunos estados de la República (Oaxaca, Chihuahua), estos jueces calificarán las pruebas a desahogar en el juicio oral y decidirán en definitiva los casos que se tramiten a través de procesos abreviados.

Con todas estas funciones es fácil prever que este juez estará en medio de la labor del Ministerio Público y la defensa, se debatirá entre las necesidades de la persecución penal y el respeto a los derechos de imputados y víctimas. Será el órgano que definirá la interpretación de los derechos dentro de esta fase y, en gran medida, quien dará contenido a la noción del debido proceso.

VII. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LAS VÍCTIMAS

Otro ejemplo claro de la redefinición de las funciones del Ministerio Público, impulsada por la reforma constitucional, es la posición que se le

⁶⁸ En el dictamen de la reforma constitucional, se señala que estos jueces se crean, entre otros motivos, para resolver de forma inmediata los pedimentos ministeriales y así “minimizar los riesgos de la demora en la ejecución de la diligencia”.

otorga ante las víctimas. Al respecto, se incluyen nuevas normas a favor de éstas:

- a) Derecho a intervenir en el juicio.
- b) Derecho a interponer recursos en los términos que prevean las leyes.
- c) Derecho de impugnar, ante autoridad judicial, las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.
- d) Derecho a solicitar directamente al juez la reparación del daño.
- e) Derecho a que sea resguardada su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad y se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada y a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.
- f) Derecho a que se garantice su protección durante el proceso. La norma señala que es obligación del Ministerio Público “garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación” (artículo 20, C, fracción V, segundo párrafo).
- g) Derecho a solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

El nuevo sistema constitucional de derechos de las víctimas tiene el objetivo de mejorar su posición procesal y el tratamiento que se les otorga. Pero no solo, como sucedió con la reforma del año 2000, se persigue el fortalecimiento de su papel en el proceso penal, sino la conformación a su favor, a través del otorgamiento de derechos adicionales, de un estatuto que les permita tener un rol más activo en un proceso que las concibe como actor fundamental. Ello provoca, también, que todas las instituciones que intervienen en el sistema de justicia tengan que variar su forma de concebir y tratar a las víctimas de delitos.

El Ministerio Público, con la incorporación de las normas que invocamos, está obligado a dejar de ver a la víctima como simple instrumento que proporciona información útil para la investigación y concebirla como actor cuyos intereses son preeminentes en su labor. Como escribe Vargas, el órgano de la persecución penal debe tener un fuerte compromiso con las víctimas de los delitos y estar “alineados” con ellas. Ante la vícti-

ma, el Ministerio Público no puede ser un “funcionario neutro”,⁶⁹ tiene que ser un ente vinculado a sus intereses y contribuir a la solución de sus problemas. Aquéllos y éstos resultan un objetivo propio y relevante de la acción punitiva estatal⁷⁰ al grado de definir su propia naturaleza institucional, convirtiéndose, según convenga a la víctima, en acusadores, promotores de la reparación del daño, protectores de su intimidad,⁷¹ vigilantes de su integridad física y psíquica, y “agentes de respuestas no punitivas frente al delito”, como los llama Cafferatta Nores.

Sólo dos cuestiones abordaré ahora respecto a éste importante tema. La intervención que se le otorga a la víctima dentro del proceso y, particularmente, durante la investigación de los delitos, y la exigencia de que el Ministerio Público garantice su protección.

Con respecto a lo primero, la Constitución consagró como derecho, adicional al de la coadyuvancia con el Ministerio Público,⁷² la facultad de que la víctima tenga intervención dentro del proceso y, por tanto, amplia participación y facultades de control durante el mismo, incluyendo, claro está, la etapa de investigación.⁷³ Ello confiere a la víctima la categoría

69 Vargas Viancos, Juan E., “Desafíos para el Ministerio Público”, en <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/desafios-del-ministerio-publico-en-chile-200907.doc>.

70 Vargas Viancos, Juan E., *La reforma a la justicia criminal en Chile: el cambio del rol estatal*, Chile, Universidad de Chile, 1997, p. 19.

71 Es interesante, por ejemplo, el artículo 8o. de la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea del 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal que establece el derecho a la protección de la víctima y que consagra, entre otros derechos: garantizar la protección de su intimidad, siempre que las autoridades competentes consideren que existe claros indicios de una intención clara de perturbar su vida privada; adoptar las medidas adecuadas para proteger la intimidad o la imagen física de la víctima y de sus familiares o de las personas en situación equivalente; proteger a las víctimas, y sobre todo a las más vulnerables, de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, que éstas puedan, por resolución judicial, testificar en condiciones que permitan alcanzar ese objetivo, por cualquier medio adecuado compatible con los principios fundamentales de su derecho.

72 Como dice Rodríguez Manzanera “la coadyuvancia consiste, básicamente, en poner a disposición del Ministerio Público (o del juez instructor en su caso) todos los elementos conducentes a acreditar los elementos del tipo penal, la probable y plena responsabilidad del inculpaado y a justificar la reparación del daño”. Citado por Islas De González Mariscal, Olga, *Derechos de las víctimas y los ofendidos por el delito*, México, UNAM-CDHDF, 2003, p. 19.

73 Dice el principio 6 b) de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder: “Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: b) permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente”.

de protagonista dentro del proceso que se expresará en otras facultades: proponer al Ministerio Público que efectúe ciertas diligencias durante la investigación; asistir, cuando sea posible, a las mismas; estar presente en todas las audiencias; hacer peticiones de medidas cautelares; solicitar que la investigación se integre con celeridad; y, ser escuchada durante el proceso incluso antes de que se tomen las decisiones que impliquen la suspensión del procedimiento o la extinción de la acción, como pueden ser la aplicación del principio de oportunidad o la suspensión del proceso a prueba. Es más, con el derecho de intervenir en el juicio, la víctima adquiere la facultad de convertirse en “fiscalizador externo”⁷⁴, es decir, sujeto que controla el éxito de las diligencias que se efectúen y la pertinencia de las decisiones que se tomen, las medidas que se adopten y las condiciones que se fijan para resolver los conflictos.⁷⁵ Como puede comprenderse, la intervención de la víctima en el juicio está precedida por otros derechos, como los de estar informada y reclamar, ante otra autoridad, todas las decisiones que le afecten. Ante este cúmulo de derechos, el Ministerio Público no podrá asumir una posición pasiva, deberá facilitar dicha participación en el proceso y remover todos los obstáculos que existan dentro del mismo para hacer realidad la intervención de la víctima. No puedo ahora abundar en esto pero es preciso dejar anotado que el significado del derecho a intervenir en el proceso, no sólo queda en el ámbito de los derechos individuales sino impacta decididamente en la propia concepción del proceso penal.

Segundo, la norma constitucional obliga al Ministerio Público a tomar directa o indirectamente, previa solicitud o de oficio, medidas de protección a favor de la víctima durante todo el proceso. Hay que recordar que la finalidad del derecho a la protección es “evitar que la víctima, al enfrentarse al sistema procesal penal, sea objeto de amenazas, perturbaciones, menoscabos o cualquier otra situación que pusiese en peligro su

⁷⁴ Dice Maier que la víctima puede realizar funciones de control externo del Ministerio Público puesto que “el Estado protector de todos, de la generalidad, si esa fuera una realidad describible, como se postula, sólo procede por intermedio de una organización de funcionarios públicos (la policía, el Ministerio Público). Los órganos de persecución penal, como organismos estatales, inclusive por razones de eficiencia, tienden a burocratizarse, a dar, mediante rutinas, respuestas genéricas racionales, en el mejor de los casos, pero sin atender los intereses individuales o del caso concreto. La intervención del supuesto ofendido en el procedimiento permite corregir el defecto, sacar al caso de la rutina impuesta, en general, y volverlo a las necesidades que presenta su individualidad”. Maier, Julio B. J., “La víctima y el sistema penal”, en <http://www.derechopenal.com.ar/archivos.php?op=29&id=109&pag=2>.

⁷⁵ Castillo Val, Ignacio, *La reaparición de la víctima en el nuevo proceso penal: un camino de la inquisición al acusatorio*, Chile, Universidad Diego Portales, 2001, p. 17.

integridad psíquica o física”.⁷⁶ Esta obligación constitucional, muy vinculada a la que hemos mencionado antes, relacionada con otorgar y propiciar la intervención de la víctima en el proceso,⁷⁷ puesto que aquella puede hacer efectiva ésta, y con otros relacionados con la asistencia jurídica, médica y psicológica, debe tener como efecto que el Ministerio Público modifique la forma en que lleva a cabo sus actuaciones y diligencias y rediseñe su forma de organización.⁷⁸ Con esta norma, aquél asume la responsabilidad de crear una política de atención a las víctimas que incluya programas, mecanismos e instrumentos que protejan sus derechos y le permitan intervenir positivamente en todos ellos, precisamente con el objeto de garantizar la realización del proceso. Las reglas generales de esta política, que no están, por obvias razones, incorporadas en la Constitución, estarán en los códigos procesales penales, en las leyes orgánicas respectivas o en los criterios generales de actuación que al efecto dicte el titular del Ministerio Público. Desde esta perspectiva, la atención a víctimas debe concebirse como una actividad profesional, especializada, que requiere una estructura institucional y criterios o lineamientos concretos. El Ministerio Público está obligado a crear o fortalecer “una institucionalidad especializada en la materia”,⁷⁹ encargada de prestar los servicios de protección, asesoría, apoyo e información para las víctimas y así garantizar su correcta y oportuna intervención en el proceso penal, y supervisar la ejecución efectiva de las medidas que a su favor sean acordadas.

Con esta norma, la Constitución sigue, como escribe Maier, la tendencia moderna —en países de nuestra área cultural— que

impulsa más y más un sistema de *protección a la víctima-testigo* (a veces privado), que comienza por quitarle el miedo por su comparecencia en el procedimiento judicial, por orientarla acerca de su comportamiento y brindarle la ayuda necesaria (*Kindergarten*, desplazamiento, espera agradable, in-

⁷⁶ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁷ Basten estas palabras de Riego y Duce: “la decisión de la víctima de recurrir a los órganos del sistema penal reclamando su intervención se funda en la expectativa de poner término a una situación, probablemente crónica, que le resulta lesiva, o en la necesidad de precaver agresiones futuras relacionadas con aquellas que motivan su decisión. Además, ocurre con cierta habitualidad, sobre todo cuando existe algún tipo de vínculo entre la víctima y el hechor, que ella resulta expuesta a represalias, amenazas o críticas que se oponen a su decisión de denunciar y desincentivan su colaboración con la justicia”.

⁷⁸ Binder, Alberto, “Principios generales para la comprensión de la reforma procesal penal en la República Dominicana”, en www.enj.org/enj/esp/pdf/binder.pdf.

⁷⁹ Duce, Mauricio, “Los derechos de las víctimas: principales problemas en los sistemas reformados”, en, <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/ceja-anexo1-duce-problemas-victimas.pdf>, p. 8

demnización por el tiempo perdido, etcétera), continúa por la protección contra agresiones resultantes de su posición en el procedimiento y por evitar daños mayores (permisión de ser acompañada con una persona de confianza, durante las declaraciones, exclusión de la publicidad, etcétera) y termina por su asistencia jurídica; hoy se reconoce el derecho de la víctima a concurrir al procedimiento en compañía de un abogado que la asista.⁸⁰

Es importante decir, para terminar, que la obligación de protección abarca todo el proceso, incluso, si es necesario, después del dictado de la sentencia, y se extiende a los sujetos cercanos a la víctima, lo que exige que el Ministerio Público se coordine adecuadamente con los demás actores del sistema para que dicha protección sea efectiva, principalmente, con las policías que tienen el deber de auxiliar a las víctimas y a los jueces. Estos, dice la norma constitucional, serán los encargados de vigilar que esta obligación se cumpla, lo que reafirma su rol de protectores de los derechos de todos los intervinientes en los procesos, incluida la víctima. En fin, la reforma introduce como un parámetro más para evaluar el trabajo del Ministerio Público, la protección que confiere a los derechos de las víctimas⁸¹ ya que su integridad es un objetivo del proceso penal.

VIII. COMBATIR LA FALTA DE CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA Y PROMOVER LA TRANSPARENCIA

Ha escrito Binder que las reformas de los últimos años a las instituciones del Ministerio Público han implicado en toda Latinoamérica, y México no puede ser la excepción, “una mayor exposición pública de toda la institución, un mayor impacto de su actuación y una responsabilidad directa de las instancias superiores, quienes deben dar cuenta por el éxito o fracaso de las investigaciones incluso frente a los medios de comunicación masiva”.⁸²

Las procuradurías de justicia están obligadas a revertir el actual matiz oscuro y opaco con que actúan⁸³ y abrirse al escrutinio público. Las fun-

⁸⁰ Maier, Julio B. J., “La víctima y el sistema penal”, en <http://www.derechopenal.com.ar/archivos.php?op=29&id=109&pag=2>.

⁸¹ Duce, Mauricio, “Los derechos de las víctimas: principales problemas en los sistemas reformados”, en <http://www.cejamericas.org/doc/eventos/ceja-anexo1-duce-problemas-victimas.pdf>, p. 9.

⁸² Binder, Alberto y Obando, Jorge, “De las repúblicas aéreas al Estado de Derecho”, Argentina, Ad Hoc, 2004. p. 229.

⁸³ Baste citar al respecto lo señalado por Caballero y Natarén quienes al abordar lo relacionado a la forma en que funciona el sistema de justicia penal señalan que “no hay infor-

ciones que ejerzan y las actividades que realicen deben ser del conocimiento de los ciudadanos. Como en todas las materias públicas, el principio es que todo es público y la regla es la rendición de cuentas.⁸⁴ Es importante que se conozca, entre otros temas, la actuación administrativa de los funcionarios que integran la organización, la gestión de los recursos económicos asignados a la institución, la manera en que cada uno de los sujetos que participan en las investigaciones ejerce sus funciones, la forma de argumentar las resoluciones, y los criterios o políticas que guíen la actuación del Ministerio Público.

Los controles externos, sobre todo el representado por la opinión pública, son de extrema importancia y, como hemos dicho antes, de ninguna forma riñen con la autonomía del Ministerio Público, por el contrario, la fortalecen y es la única forma de propiciar confianza en la institución. Es más, en la posibilidad de ejercer estos controles, en la publicidad y transparencia, está el germen del cambio de la imagen de la institución. Para hacer esto posible, además de lo propuesto anteriormente, se podrían implementar las siguientes acciones: rendir informes periódicos a la ciudadanía; dar cuenta a la legislatura sobre sus actividades, sobre todo de la forma en que se utilizan los criterios para ejecutar la política criminal; establecer Consejos asesores que emitan opiniones o evalúen resultados; otorgar participación, en la fiscalización de las actividades de investigación, a barras de abogados u organizaciones sociales, entre otros.

IX. SU CONTRIBUCIÓN A LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y A LA SEGURIDAD

La Constitución estableció el ámbito que comprende la seguridad pública, los principios que la rigen y la coordinación de todos los órdenes de gobierno en la materia. Así, la norma básica señala que la seguridad pública “comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones

mación disponible sobre la existencia de diagnósticos internos de las procuradurías de justicia. Tampoco existen informes que documenten y traten de explicar los éxitos o los fracasos de las políticas orientadas a mejorar el servicio que prestan dichos órganos. En general, tanto tribunales como procuradurías suelen ser reacios a la publicación de información sobre su desempeño”. Caballero Juárez, José Antonio, y Natarén Nandayapa, Carlos F., “El malestar en el proceso. Análisis de los problemas en el procedimientos penal mexicano”, en http://www.justiceinmexico.org/events/pdf/Penal-Caballero_Juarez_Nataren_Nandayapa_El_malestar_en_el_proce.pdf.

⁸⁴ Al respecto puede verse, Ochoa Reza, Enrique, “La transparencia y el Ministerio Público”, en <http://www.fundar.org.mx/pdf/pdfsderechoasaber/SEC3%20Enrique%20Ochoa.pdf>.

administrativas...”. Establece como principios que la rigen, los de “legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos”, y consagra la obligación del Ministerio Público y las instituciones policiales, de los tres órdenes de gobierno, de “coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública” y conformar el sistema nacional de seguridad pública cuyas bases mínimas giran alrededor de la prevención del delito y la participación de la comunidad.

La reforma penal no va a resolver los problemas de seguridad ciudadana⁸⁵ pero sí puede contribuir a ello mediante la actividad decidida y orientada de todos sus actores. Con relación al Ministerio Público, la norma constitucional impone, como requisito previo e indispensable para coadyuvar con este objetivo, desterrar algunas nociones que todavía subsisten en muchos sectores que sostienen que no hay relación entre seguridad pública y persecución de los delitos, que se trata de ámbitos separados y perfectamente acotados y que, por tanto, conciben al Ministerio Público, a la institución y a sus agentes, como entes reactivos que sólo intervienen una vez que se comete el delito, conociendo y resolviendo los casos individuales que se les presentan efectuando una actividad desligada de los objetivos de la seguridad pública, la prevención del delito y la reincorporación social del delincuente. La reforma penal proporciona elementos para pensar de manera diferente. Atribuye con claridad obligaciones al Ministerio Público en materia de seguridad pública. Sería un grave error y una omisión insoportable que, ante las normas incluidas en la Constitución, éste no asuma la responsabilidad que le corresponde y no se haga cargo de responder a las demandas de seguridad de la población. Para ello debe cambiar su modelo de actuación⁸⁶ y sus estrategias frente a dichos problemas. Como escribe Duce:

⁸⁵ Como escriben Pérez Perdomo y Duce: “la reforma tiene una capacidad limitada para dar respuesta a los problemas sociales que rodean el tema de la seguridad ciudadana, ya que estos encuentran sus fuentes en problemas que claramente exceden al campo de acción del sistema de justicia criminal”. Duce, Mauricio y Pérez Perdomo, Rogelio, “Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina”, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm>.

⁸⁶ Hay dos modelos de Ministerio Público, dice Vargas: “hay un primer modelo en el que los fiscales son abogados que aplican el derecho; que hacen lo que el derecho les dice respecto de qué tienen que hacer en cada caso específico; que actúan una vez que el delito se ha cometido y que, por lo tanto, no tienen ninguna responsabilidad frente al fenómeno delictivo. Estos fiscales actúan a posteriori; por así decirlo, les corresponde hacer la “autopsia” al cadáver que está encima de la mesa y, obviamente, quien hace una autopsia no es el responsable de que el cuerpo que tiene al frente haya muerto. Este modelo corresponde a la visión más tradicional del Ministerio Público. Y hay un segundo modelo competitivo, más cercano al mundo anglosajón, en el cual se parte por reconocer que el Ministerio Público tiene una variedad de instrumentos que le permiten operar estratégicamente. Esto significa

“el Ministerio Público debe abandonar la concepción rígida y tradicional según la cual le toca desempeñar el papel de una institución cuasi-judicial cuyo único rol relevante es el procesal. Esto es un error desde el punto de vista técnico, a la vez que desde un punto de vista político constituye una muy mala estrategia de inserción institucional”.

Desde el nuevo marco constitucional, la política de persecución penal contribuirá a la reducción de la delincuencia a través de la adopción de diversos criterios o políticas de actuación delimitadas por los mismos instrumentos que incorpora y que, además de fortalecer la posición del Ministerio Público, lo introducen francamente en los espacios de la prevención del delito y la reinserción social del delincuente; entre otras están las siguientes: a) coordinación adecuada con los demás órganos de seguridad pública para que exista unidad en la materia y coherencia en las acciones contra la criminalidad; b) concentración prioritaria en los delitos considerados más graves para la sociedad por dañar los bienes jurídicos más relevantes para ésta; c) diseño de sistemas de organización adecuados y efectivos, que incluyan adecuados controles, para los casos en que se decreta la procedencia de mecanismos discrecionales y salidas alternativas; d) conformación de un sistema adecuado de atención, asistencia y protección a las víctimas;⁸⁷ y, e) definición de líneas de persecución penal estratégica⁸⁸ que trasciendan los casos concretos y consideren de forma integral la problemática general del delito.

que el Ministerio Público, en el marco de la ley, lo que hace, por definición, es tomar decisiones entre diversos caminos alternativos. Esas decisiones no sólo afectan la persecución del delito (por ejemplo, si se sigue o no adelante con el caso, si se pide una salida alternativa o no, o la magnitud de la condena que se solicita). También afectan en forma más general la “decisión” de delinquir que toman los delincuentes. Desde esta perspectiva, el Ministerio Público puede tener una gran influencia en los temas de seguridad ciudadana”. Vargas, Juan Enrique, en *Seguridad ciudadana y reforma procesal penal*, Chile, Fundación Paz Ciudadana, CEJA, UCPC, UDP, 2006, p. 18.

⁸⁷ “Si la víctima es bien informada acerca del caso y su experiencia es que los procedimientos son razonables y conducidos de manera neutral y profesional, se sentirá menos vulnerable e incluso menos estimulada a involucrarse ella misma en actividades ilegales. La experiencia de las víctimas con el sistema es importantísima para su percepción pública, debido a que la gente experimenta el sistema por medio de las víctimas”. Riego, Cristián, “Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana”, en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cl-riego-seg-ciudadana.pdf>.

⁸⁸ “La idea de definir estratégicamente la actuación del MP se traduce en la adopción de algunas líneas generales de trabajo que se vinculan a problemas sociales específicos y que tienen consecuencias en el ordenamiento del conjunto de los instrumentos de que dispone el MP”. Entre las definiciones estratégicas que el MP puede adoptar Vargas Viancos señala las siguientes: mejoramiento de la seguridad en lugares especialmente afectados por el crimen; identificación y seguimiento de delincuentes violentos; focalización en autores reiterantes; reacción privilegiada a favor de víctimas vulnerables; y, la identificación y desarticulación de bandas criminales. Vargas Viancos, Juan E., “Desafíos para el Ministe-

Esta última vertiente impone, como escribe Riego, “que la persecución se ejerza respecto de los delitos —pero con una comprensión de su contexto— y que los fines abstractos de la misma se vinculen con objetivos bien precisos en el marco de las estrategias de seguridad locales”.⁸⁹ La inseguridad se combate con efectividad únicamente si está identificada en sus manifestaciones y se tiene certeza sobre los objetivos por alcanzar, por ello, esta directriz funcional del Ministerio Público, que constituye un auténtico modelo de actuación, le impulsa a focalizar, orientar y definir la persecución penal en torno a los tipos de delitos, lugares, territorios o áreas geográficas donde se cometen, hechos reiterados,⁹⁰ sujetos involucrados y víctimas más vulnerables, es decir, hacia la atención de los problemas concretos. Si la actividad principal del Ministerio Público se realiza bajo estos parámetros resultará claro que su función no será sólo reprimir el delito sino, como escribe Vargas, atacar “el problema delictivo”. Lo anterior exige, por supuesto, la estrecha colaboración del ente persecutor con las entidades de seguridad pública y los gobiernos locales y, sobre todo, su acercamiento con los problemas concretos de las comunidades que sólo pueden ser expresados por sus integrantes, y en base a ellos idear políticas específicas de persecución de los delitos.

X. ORGANIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

Finalmente, me interesa destacar que la reforma constitucional, por las atribuciones que le confiere y la renovada forma de actuación del Ministerio Público que impulsa, requiere la reorganización de las instituciones de procuración de justicia para que puedan cumplir con aquéllas y efectuar con acierto ésta. Debe tratarse de una reestructuración racionalizada en torno a las funciones, que permita a la institución tener la capacidad de cumplir satisfactoriamente con las mismas, dirigida a hacer eficiente el sistema y contribuir a la seguridad pública, en tanto que las modificaciones podrían generar un contexto de mayor confianza entre la población. La desorganización y falta de eficiencia de las instituciones genera desconfianza ciudadana. También es muy importante, ante esta oportunidad de renovación, procurar que el Ministerio Público logre iden-

rio Público”, en <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/desafios-del-ministerio-publico-en-chile-200907.doc>.

⁸⁹ Riego, Cristián, “Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana”, en <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/cl-riego-seg-ciudadana.pdf>.

⁹⁰ Matus Acuña, Jean Pierre, “El Ministerio Público y la política criminal en una sociedad democrática”, *Revista de Derecho*, Chile, num. 2, 2006, p. 196.

tividad institucional, lo que significa generar formas propias de organización sin pretender asimilarse o parecerse a algún otro órgano del poder público, lo que se puede lograr conociendo previamente los problemas existentes y los objetivos que se pretenden conseguir. En gran medida de una buena organización dependerá el éxito de sus tareas.

Nos parece que al efecto de conseguir lo anterior, y tomando en consideración lo que hemos dicho en este trabajo, entre los criterios de organización que se hacen necesarios desarrollar para atender a las nuevas funciones del Ministerio Público están los siguientes:⁹¹

- A) Impulsar la descentralización del servicio para lograr, entre otros beneficios, acercar la institución a las comunidades, atender problemáticas locales y cumplir efectivamente con diversas funciones, entre ellas, la prevención del delito participando en asuntos de seguridad. Las agencias deben estar en las poblaciones de mayor incidencia delictiva para tener el servicio cerca de las personas que a veces no acuden a denunciar o a las diligencias de investigación, no por falta de interés sino por las largas distancias y la falta de recursos.
- B) En el diseño organizacional hay que dar gran flexibilidad a las entidades regionales de procuración de justicia precisamente para que puedan ajustarse a los problemas y requerimientos locales. No necesariamente todas las unidades regionales de una misma entidad deben estar estructuradas de la misma manera.
- C) Dar respuestas a cuestiones o temáticas particulares (asuntos étnicos, ecológicos, migratorios, de familia, corrupción); es decir, a través de la organización, profundizar la especialización de los agentes en la persecución de tipos o grupos de delitos. La especialización es un eje insoslayable. La complejidad en la investigación de algunos delitos amerita tratamiento especializado, un régimen de persecución penal diferente al ordinario, y por tanto, una organización diferente a la que requieren otros actos criminales. Es en esta vertiente donde se expresa con claridad la necesidad de concebir a la persecución penal como una actividad dependiente de las complejidades del delito a perseguir. Aquélla está en función de estos y ambas de la eficiencia en el combate a la criminalidad y la erradicación de la impunidad.
- D) Planificar de forma adecuada y articulada, junto a otras instituciones, sus relaciones con la víctima. Sólo basta añadir, a lo dicho

⁹¹ Lo siguiente muy cerca de lo sugerido por Palmieri, Gustavo, "Investigación criminal", en <http://www.risaralda.gov.co/observatorio/guia%20seguridad%20publica.pdf>, pp. 7 y 8.

anteriormente, que la experiencia enseña que la atención institucional a éste sector, en cuanto a su organización y prestación del servicio, debe tomar en cuenta las características particulares de cada región.

- E) Consagrar mecanismos mediante los cuales el Ministerio Público se vuelva permeable a las políticas dictadas por otros poderes del Estado y opiniones de los diversos sectores de la sociedad para que pueda tener intervención en el diseño de aquella política e implementar acciones considerando estos reclamos.
- F) Para lograr operatividad y la ejecución efectiva de sus funciones hay que establecer, en la propia estructura organizacional del Ministerio Público, las bases para lograrlo. La reforma constitucional otorga algunos referentes: crear agencias locales o regionales del Ministerio Público; conformar unidades especiales donde se tramiten los casos que encontrarán salidas anticipadas para otorgar soluciones prontas y oportunas a los asuntos en que procedan estas formulas; diseñar centros de justicia restaurativa que sustenten los procedimientos de conciliación, mediación y procesos restaurativos en general. Como se observa, en estos aspectos se concreta la necesidad de organizar la institución del Ministerio Público basándose en sus funciones. Repetimos, en gran medida, la eficiencia del servicio está supeditada a su organización institucional.