

## El Ministerio Público

En México el Ministerio Público Federal y, los ministerios públicos locales, han estado ligados al poder ejecutivo. Se trata de un órgano de procuración de justicia dependiente, instrumentalizado hacia objetivos políticos, no profesional y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde hace muchos años desde la academia.<sup>1</sup> En el sexenio del presidente Fox, se elevó una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a esta institución. La autonomía que se propone es precaria porque la propuesta del Fiscal General de la República se haría a cargo del Presidente de la República y con ratificación del Senado. El nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otros más. La remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en esta propuesta, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil en las propuestas, y que el Senado también, sin participación, sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía, la agencia federal de investigaciones, sigue subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública y, no al Ministerio Público.

De aprobarse este proyecto de reformas, debe decirse, que nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente que propone seguiría teniendo un peso específico importante. Jorge Carpizo a la luz de la iniciativa del ejecutivo federal y por su experiencia en este ámbito, al haber sido Procurador General de la República, hace una serie de propuestas<sup>2</sup>.

“1. La creación de un órgano constitucional autónomo.

---

<sup>1</sup> FIX – ZAMUDIO, Héctor, Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

<sup>2</sup> CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en Revista de Estudios Políticos, número 125, julio/ septiembre, 2004, pp. 39-78.

2. El nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en averiguación previa”

La primer propuesta implicaría la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo<sup>3</sup>, señalamiento a la que muchos nos hemos adherido<sup>4</sup>. Este órgano tendría las siguientes características: previsto en la Constitución, no dependería de los poderes tradicionales, gozaría de autonomía técnica y funcional, responsabilidades de sus titulares, ajenos a consideraciones políticas y partidistas, garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.) Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia<sup>5</sup>. En lo que no podemos sino estar de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado

---

<sup>3</sup> Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado ver: DÍEZ-PICAZO, Luis María, El poder de acusar. Ministerio Fiscal y Constitucionalismo, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 171 y ss.

<sup>4</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, UNAM, México, 1996, pp. 269-271.

<sup>5</sup> CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en Revista de Estudios Políticos, número 125, julio/ septiembre, 2004, p. 68.

examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al Procurador General de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego, que esta propuesta es superior a la del presidente Fox porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil, debe tener derecho no sólo a realizar propuestas sino a vigilar todo el procedimiento de designación. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas las garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Carpizo incorpora con razón los Consejos del Ministerio Público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atiendan la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el Consejero sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos Consejos. El éxito y la legitimidad del Consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales, del método de designación de sus miembros, que debe ser abierto, público, deliberativo, con participación de la sociedad civil, de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías

de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, un funcionamiento transparente, de cara a la sociedad, un cuerpo pequeño y no burocratizado<sup>6</sup> .

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público, elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez aprobado, se envía directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna<sup>7</sup>. Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo. Por tanto nos parece insuficiente ese nivel de autonomía presupuestal. Proponemos en cambio, que se determine un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el ministerio público, a fin de evitar, que coyunturas políticas impacten negativamente en el funcionamiento del órgano.

También Carpizo, propone un juez de control especializado en la averiguación previa. Este juez, como sucede en los casos de Italia y Alemania, no intervendrá en el proceso penal. Las ventajas de un juez especializado se encuentran en que contaría con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restrinjan libertades, sus decisiones serían más rápidas, el respeto a los derechos humanos se beneficiaría de un control de legalidad probablemente más profundo y, se auspiciaría un incremento en las

---

<sup>6</sup> CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en Revista de Estudios Políticos, número 125, julio/ septiembre, 2004, p.74.

<sup>7</sup> CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en Revista de Estudios Políticos, número 125, julio/ septiembre, 2004, p.75.

funciones de control a cargo del juez especializado<sup>8</sup>. La propuesta de Carpizo es impecable y debe ser aceptada porque una función tan delicada como la procuración de justicia, tendría un control de constitucionalidad y legalidad estricto.

Creemos que la propuesta general de Carpizo para darle autonomía al Ministerio Público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción de Estado de Derecho y en el combate a la corrupción. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y judicial distinto.

---

<sup>8</sup> CARPIZO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en Revista de Estudios Políticos, número 125, julio/ septiembre, 2004, pp. 76-77.