

EL MINISTERIO PÚBLICO CHIAPANECO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Jorge CARPIZO*

1. El 9 de noviembre de 2004, el artículo 47 de la Constitución de Chiapas fue reformado para constituir el ministerio público como institución pública autónoma con la denominación de Fiscalía General del Estado. El 24 de noviembre de ese mismo año se publicó, en el periódico oficial de dicho estado, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas (LO), la cual comenzó su vigencia el 9 de enero de 2005, y con base en esa Ley, el fiscal general de Chiapas expidió el Reglamento de la misma (RLO).

Con la reforma anterior, Chiapas quiso incorporarse a la corriente internacional, y a la inquietud existente en México a nivel federal, consistente en que el ministerio público debe gozar de autonomía real, funcional y técnica, para poder cumplir adecuadamente con sus importantes y delicadas competencias. Entre las tesis principales que sostienen la corriente aludida destaca el entendimiento de la averiguación previa no sólo como un asunto de procedimiento penal, sino primordialmente como un tema de respeto y vigencia de los derechos humanos, en virtud de que, incluso, si no se llega a ejercer la acción penal, la mencionada averiguación puede traer consigo limitaciones o lesiones a libertades fundamentales, y consecuencias psíquicas, sociales y económicas al afectado.

En consecuencia, bien se ha afirmado que el tema del ministerio público se centra en cuál debe ser su estructura y funciones en un moderno Estado democrático de derecho.¹

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹ Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel Derecho, 2000, pp. 12, 17 y 18, 109, 126, 133 y 134.

2. Por razones metodológicas, se puede establecer una tipología de los sistemas de procuración de justicia, tal y como lo he realizado en otra ocasión,² de acuerdo si el ministerio público: *a)* depende directamente del gobierno, *b)* existe esa dependencia, pero con diversos grados de autonomía técnica, *c)* se encuentra encuadrado dentro del Poder Judicial o, *d)* es independiente de cualquiera de los poderes del Estado.

En México, con justa razón, desde hace décadas, existe la convicción de que el ministerio público no debe depender del Poder Ejecutivo para que la averiguación previa no corra el peligro de contaminarse con elementos de carácter político, hasta el extremo de llegar a marginar a la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares. Al respecto, se puede recordar que Luis Cabrera, en 1932, propuso la independencia del ministerio público en relación con el Poder Ejecutivo para encuadrarlo dentro del Poder Judicial, siendo el procurador designado por el Congreso de la Unión, con carácter inamovible, y con la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte.³ La preocupación de Luis Cabrera ha sido recogida, profundizada y reformulada por diversos juristas y organizaciones.⁴

3. De aquellos años a nuestros días, la evolución del pensamiento jurídico, en relación con el ministerio público, ha progresado grandemente. Hoy existe una corriente importante para configurar al ministerio público con independencia del Poder Ejecutivo, en concreto como órgano constitucional autónomo. Tal es el caso de Italia y Argentina a nivel federal, a pesar de que aún el proceso no ha concluido en esos países, especialmente en este último.

2 Carpizo, Jorge, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, 2004, pp. 44-53.

3 Cabrera, Luis, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Ediciones Botas, 1963; p. 70.

4 Entre otros se pueden citar: Debate parlamentario, *El Ministerio Público como parte del Poder Judicial*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, L Legislatura, 1977, pp. 15-30; Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 79-82, 86 y 87, 133 y 134, 173-176, 184-195. González de la Vega, René, "Algunas medidas de política criminal", *Criminalia*, México, año LXVI, núm. 2, 2000, p. 108; Partido Acción Nacional, *La reforma del Estado. Del impulso fundacional... A la alternancia en el gobierno*, México, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, LVIII Legislatura, 2003, pp. 590 y 591.

En México, cuando menos a partir de 1998, se viene discutiendo una posible *Reforma del Estado*, la cual ha quedado en propuestas e ideas sueltas, algunas aceptables y otras no.

Poco a poco, el tema de la autonomía del ministerio público respecto al Poder Ejecutivo y su posible configuración como órgano constitucional autónomo ha venido ganando adeptos; actualmente existe consenso de que es uno de los grandes asuntos que la mencionada *Reforma del Estado* debe incluir.

Por ejemplo, el gobierno del Estado de México propuso, en 2003, entre los puntos sobresalientes de su Reforma del Estado: “Que el Ministerio Público se transforme en un órgano autónomo, profesional, independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial y bajo la autoridad de un consejo de la fiscalía”.⁵

Se debe recordar igualmente que el presidente Vicente Fox presentó a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales, fechado el 29 de marzo de 2004. En la exposición de motivos se dice que las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos deben responder exclusivamente al mandato de la ley, y no a decisiones de carácter político —desde luego que sí—, y que a nivel federal se ha avanzado en la separación de la política de los asuntos penales —claro que no, la realidad contradice tal afirmación—.

La propuesta de Fox es constituir el ministerio público como un órgano constitucional autónomo. El problema es que el proyecto se queda muy corto para alcanzar dicha finalidad; contiene deficiencias y omisiones graves. Dicho proyecto no ha dejado de ser tal, lo cual es saludable para la buena procuración de justicia, debido a que incluso se proponen retrocesos. Un solo ejemplo bastará para sostener mi afirmación, ya que el objeto de esta reseña no es dicho proyecto: se otorga *autonomía operativa* en sus funciones a la policía de investigación —¡gravísimo!—, aunque se acota que esa policía las “desarrollará bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial en los términos que señale la ley”, pero dicha policía dependería de una secretaría de Estado, porque —afirma el proyecto— el Ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública en

5 Gobierno del Estado de México, *Agenda de reformas constitucionales e institucionales. Una visión mexicana de la reforma del Estado*, Toluca, Gobierno del Estado de México, 2003, p. 12.

los lugares en que reside.⁶ ¡Hermosa autonomía!, ¡concepción fantástica de la independencia funcional del ministerio público! El proyecto de Fox confunde lo que es la seguridad pública con lo que es la investigación ministerial.

El problema actual de la autonomía técnica y funcional del ministerio público en México es que este tema se ha convertido en asunto de fachada, bajo el cual los gobiernos pretenden revestirse de prestigio, sin entender que una cuestión tan delicada debe ser resuelta de manera responsable por el Estado. La autoridad, que persigue que se le considere democrática, dice aceptar la idea, pero cuando la concreta en un proyecto, queda claro que la propuesta se encuentra muy distante de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, que para ser tal debe reunir una serie de características; si no las tiene, sencillamente no es órgano constitucional autónomo, por más que se insista en esa denominación o alguna equivalente.⁷

4. Para constituir el ministerio público como organismo constitucional autónomo, es indispensable que reúna los elementos que tal calificación implica, además de otros muy importantes, como son: un sistema adecuado de designación del procurador o fiscal general y de los fiscales; la creación de Consejos del ministerio público y de la policía, que sean responsables de la carrera de los agentes de esas corporaciones y de los peritos, para garantizarles autonomía técnica; el asunto presupuestario; la unidad de criterio de la institución junto a la autonomía interna de los fiscales, en la que el elemento esencial de la investigación es la prueba legal, y un adecuado control jurisdiccional de la averiguación previa bajo la figura del juez especializado en la materia, tal y como existe en Italia y en Alemania.

5. En el contexto descrito aconteció la reforma constitucional chiapaneca al ministerio público, misma que analizo en este trabajo, únicamente desde su perspectiva como órgano u organismo constitucional autónomo, al cual se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, más autonomía de gestión y presupuestal de acuerdo con el artículo 1o. de la LO.

6 Proyecto de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución, presentado por el presidente Vicente Fox Quesada, fechado el 29 de marzo de 2004, pp. 15-17, 21 y 22 y 32.

7 Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 2, p. 67.

Ahora bien, una declaración de tal naturaleza, como asenté, significa poco, si no se garantiza dicha autonomía. En la reforma chiapaneca, en mi criterio, lo anterior no se alcanza, aunque sí se establecen con timidez algunos aspectos que persiguen dicha finalidad.

El fiscal general es propuesto por el gobernador del Estado, y debe ser designado con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Es un sistema parecido al que se estableció en la Constitución General de la República desde 1995, salvo el quórum de votación, y que se ha puesto en práctica en cuatro ocasiones y, en todas, el presidente de la República logró con facilidad que el Senado aprobara su propuesta, a pesar de que en un caso se trataba del procurador de justicia militar y se rompía la costumbre de que el procurador general de la República debe ser un civil. En otro caso, el propuesto fue su principal asesor jurídico. La dependencia jerárquica y política del procurador general de la República respecto al presidente es clara, más si advertimos que lo puede despedir discrecionalmente. La realidad confirma la anterior aseveración.

En la reforma chiapaneca no deja de causar extrañeza que el titular del nuevo órgano “autónomo”, el fiscal general es exactamente la misma persona que ocupaba el cargo de procurador general de justicia del estado quien, es público y notorio, guarda cercanía política y amistosa con el gobernador, independientemente de las cualidades profesionales que posea.

Además, si el Congreso local o su Comisión Permanente no designan o rechazan al fiscal general en el plazo de siete días naturales, la propuesta del gobernador se entiende aprobada. Ese plazo puede ser insuficiente, tratándose del titular de un órgano autónomo y que, probablemente, debe ser citado a comparecer ante una comisión legislativa o ante el pleno, y que para alcanzar los votos requeridos pueden necesitarse varias reuniones extrasesión para lograr el consenso necesario.

El fiscal general dura en el cargo seis años y puede ser reelecto para un segundo periodo. En principio, es un plazo adecuado, pero presenta el inconveniente que coincide con el periodo del gobernador que lo propone. Sería preferible un periodo de cinco o siete años.

El fiscal general debe satisfacer los mismos requisitos que un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, lo cual es correcto.

El fiscal general debe presentar anualmente al congreso local un informe de actividades. La Constitución de Chiapas no dice más. En conse-

cuencia, entiendo que dicho informe no puede ser sujeto a votación ni discusión en el Congreso, aunque sí a preguntas aclaratorias. El artículo 19, fracción IX, de la respectiva Ley Orgánica amplía la rendición del informe a los “poderes del Estado”. Está bien, aunque no deja de extrañar que la reforma constitucional y la Ley Orgánica, aprobadas casi simultáneamente, no coincidan.

La estabilidad del fiscal general se garantiza en virtud de que sólo puede ser removido a través de juicio político, cuando haya incurrido en violaciones graves a la Constitución del estado, a las leyes que de ella emanan, y por manejo indebido de fondos y recursos estatales y municipales, de acuerdo con el procedimiento que señala el título noveno de la Constitución del estado, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos. En tal caso, el Congreso local se erige en jurado de acusación y decide la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo, que incluye haber escuchado al inculcado, a su abogado y a una comisión del jurado de acusación.

Asimismo, el fiscal general goza de inmunidad; no puede ser acusado penalmente si antes el Congreso del estado no le suspende dicha inmunidad. Esa declaración del Congreso no prejuzga los fundamentos de la imputación.

6. La Constitución de Chiapas indica que el ministerio público ejerce sus atribuciones conforme a los principios de unidad de actuación, dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad.

Me preocupa la expresión “dependencia jerárquica” si ella implica incluso que los fiscales pueden recibir órdenes del fiscal general relacionadas con la determinación de una investigación específica, haciendo a un lado las pruebas contenidas en el expediente de la investigación. Esta expresión “dependencia jerárquica del Ministerio Público del Estado” nos la encontramos en varias ocasiones en la LO, a partir de su artículo 9o., inciso G. El artículo 111, inciso II, ordena a los servidores públicos de la fiscalía general, incluidos los fiscales, sujetarse a la dirección de sus superiores aunque, en el inciso IX del propio artículo, se dice que serán responsables si ejecutan órdenes u omisiones que constituyan delitos, idea que se reitera en el artículo siguiente: deben cumplir las órdenes siempre que no sean contrarias a la ley o al derecho; no obstante, los fiscales no tienen asegurada la carrera ministerial y, en última instancia, de-

penden primordialmente del criterio del fiscal general, incluso para su permanencia como tales; es al fiscal general a quien compete autorizar la promoción, adscripción, renunciaciones y estímulos del personal de la Fiscalía, de acuerdo con el artículo 18, fracción V, del RLO, lo cual lesiona su autonomía técnica.

En este sentido mi preocupación se multiplica debido al artículo 19 del RLO en la medida que establece que el fiscal general ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Fiscalía General, con las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica, ese Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables, atribuciones que son extremadamente amplias.

Si por “autoridad jerárquica” se entiende la unidad indispensable que debe existir en un órgano de procuración de justicia, y el establecimiento de criterios generales de actuación de los fiscales conforme a la ley —tal y como ya afirmé—, estoy de acuerdo con la expresión. Si por “autoridad jerárquica” se entiende el viejo principio que proviene de la procuración de justicia napoleónica, entonces se destruyen las bases del órgano constitucional autónomo, en virtud de que para el fiscal la única verdad de la investigación debe ser la que se deriva de pruebas legales, valoradas con criterios objetivos e imparciales, y no de instrucciones provenientes de sus superiores.

Por otra parte, no puede desconocerse que en el RLO, a partir del artículo 190, se reglamenta el servicio civil de carrera para los fiscales, peritos y policías, y las normas contienen reglas que pretenden establecer el servicio civil, con otras que lo pueden lesionar, como los artículos 192 y 193 que facultan al fiscal general a determinar qué servidores públicos y en que momento deben someterse a los procesos de evaluación permanente, periódicos y obligatorios para medir su desempeño. Parece que se trata de una facultad discrecional, que puede resultar arbitraria y persecutoria para el personal que no acate las instrucciones del propio fiscal general o de sus principales auxiliares, de acuerdo con “la autoridad jerárquica”.

Los artículos tanto de la LO como los del RLO, en relación con la carrera civil de los servidores públicos de la fiscalía general, los encuentro ambiguos; se pueden prestar a que los fiscales, peritos y policías no gocen de autonomía técnica en el desempeño de sus funciones. Este aspecto del servicio civil de carrera, bien establecido y reglamentado, es esencial

para el buen desempeño de la fiscalía general como órgano constitucional autónomo.

7. El mencionado artículo 47 constitucional de Chiapas contiene el acierto de señalar que la investigación y persecución de los delitos, en su esfera competencial, es responsabilidad del ministerio público — la Fiscalía General—, el cual se auxilia de una policía bajo su autoridad y mando inmediato. Este aspecto es trascendente; no obstante, como ya asenté, en el proyecto Fox se pretende adscribir la policía de investigación a una secretaría de Estado.

8. El precepto constitucional que comento se refiere sólo tangencialmente a la carrera ministerial al establecer la responsabilidad de los funcionarios de la institución, pero sin crear el órgano que deberá exigir tal responsabilidad, desahogar los procedimientos o dictar las sanciones, salvo en el caso del fiscal general. Respecto a otros aspectos de dicha carrera, esa ley fundamental es omisa. La respuesta, completamente inadecuada, se encuentra en la LO.

El fiscal general está facultado para crear consejos de asesoría y de apoyo con la finalidad que coadyuven en la solución de la problemática presente en las diversas actividades de la institución; son simples órganos de consulta, muy lejanos de la idea de Consejos del Ministerio Público con facultades similares a las que poseen los Consejos de la Judicatura.

El artículo 81 de la LO señala los aspectos que comprenden la profesionalización de la Fiscalía General y de sus servidores públicos. Artículos posteriores se refieren a los concursos de ingreso, los programas de actualización, la inamovilidad, la ubicación y la promoción.

No obstante, el artículo 17 de la LO establece que los fiscales son nombrados por el fiscal general, y el 83 dice que este funcionario designa a fiscales especiales —que no son de carrera— para atender asuntos que “por sus circunstancias particulares así lo requieran”, los cuales pueden ser removidos libremente por el propio fiscal general. Además, él mismo puede dispensar, en casos excepcionales, la presentación de los concursos de ingreso a quienes así lo considere, en razón de su experiencia, ciencia o arte. La realidad demuestra, en casos similares, que lo excepcional se convierte en la regla.

Las sanciones a los fiscales y demás servidores públicos, incluida la remoción, se decreta después de un procedimiento que sigue la Unidad

Administrativa del control de actuaciones de la Fiscalía General, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el fiscal general, quien determina qué conducta o conductas pueden ser consideradas graves —artículo 129—, así como la procedencia o no de las sanciones previstas en la LO —artículo 138, VIII—.

Para impugnar las sanciones, existe un recurso de revocación que lo resuelve —artículo 147— el propio fiscal general. El precepto 149 indica que aunque el recurso se declare procedente y fundado, el recurrente, en una serie de supuestos, no puede ser reinstalado, sino únicamente indemnizado con tres meses de salario.

Los artículos 17 y 18 del RLO se refieren a estas facultades del fiscal general, reiterando, y quizás ampliando sus términos, debido a que también le corresponde resolver las dudas y discrepancias suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación del reglamento, así como los casos no previstos en el mismo.

En consecuencia, la carrera ministerial no está garantizada. El fiscal general determina en un altísimo grado el ingreso, promoción, estabilidad, ubicación, estímulos y responsabilidad de los fiscales y de los otros servidores públicos de la Fiscalía General de Chiapas.

De igual forma, la LO faculta al fiscal general para expedir normas generales sobre la organización y funciones de ese órgano, como son el propio Reglamento de esa Ley —artículo 19, fracción VI—, acuerdos, circulares, instructivos y normas administrativas —artículo 6o.—, normas generales de coordinación y articulación entre fiscalías regionales, órganos centrales y fiscalías especializadas —artículo 9o., inciso G—, la determinación del destino, bajo ciertos supuestos, de los bienes asegurados por las autoridades investigadoras —artículo 38, fracción XI—, las bases de organización y funcionamiento de los consejos internos del ministerio público —artículo 74— y de participación ciudadana —artículo 79—.

9. En cambio, correcta es la facultad que la LO atribuye al fiscal general para elaborar el anteproyecto anual de egresos de la fiscalía general, así como el informe sobre el ejercicio anterior al secretario de Estado correspondiente. Se entiende que este último no lo puede alterar, sino que debe integrarlo al proyecto general de presupuesto que conocerá el Congreso local. Sin embargo, el precepto debió haber previsto que si ese Congreso considera que las solicitudes de la Fiscalía General deben ser

reducidas, cuando menos debería escuchar al titular de aquel órgano para que fundamente las solicitudes realizadas.

10. Me causa temor que el ejemplo chiapaneco pueda extenderse, que se reformen las Constituciones de las entidades federativas para constituir a las procuradurías generales de justicia en órganos constitucionales autónomos, pero sólo de nombre, en virtud de que en la realidad, por falta de voluntad política, continuarán siendo dependencias de los gobiernos de esas entidades.

En la estructuración de las procuradurías como órganos constitucionales autónomos hay que tener muy presentes los aspectos que mencioné en el inciso 4 de esta reseña para no fracasar en esa finalidad, si es que realmente se persigue obtener con ello un verdadero cambio institucional, y no una ficción constitucional.

Considero que la reforma constitucional chiapaneca examinada contiene algunos aspectos positivos, que su intención fue sana, que no se trató de un engaño constitucional. No obstante, y desearía sostener lo contrario pero me es imposible, la creación de un órgano constitucional autónomo para la función del ministerio público chiapaneco constituye una reforma fallida que necesita una reconsideración general, so pena de mantenerse como un anti-modelo, más que como un ejemplo digno de ser tomado como referencia concreta.

