

CARPIZO, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, 110 pp.

Jorge Carpizo forma parte del grupo de juristas en desacuerdo con la posibilidad de crear una nueva Constitución en México; no obstante, considera necesario que se efectúen diversas reformas a la misma. Esos juristas coinciden en que los cambios constitucionales deben realizarse para mejorar los aspectos que no funcionan bien en el Estado mexicano; no para cambiar los aspectos positivos. Para que una reforma sea eficiente se debe conocer qué cambiar y cómo hacerlo, tal como lo ha sostenido el politólogo italiano Giovanni Sartori.

La postura de Carpizo se basa en que para que exista la necesidad de convocar a un nuevo Constituyente, se debe dar una ruptura, pactada o no, del orden jurídico, tal como lo ha sostenido en diversas publicaciones, lo cual no acontece en México. Por otra parte, este autor considera que nuestra Constitución apenas comienza a funcionar como siempre debió hacerlo.

Diversas son las propuestas que Jorge Carpizo realiza respecto a las posibles reformas constitucionales; sin embargo, la obra que se analiza en la presente reseña versa sobre dos aspectos fundamentales: la procuración de justicia y las garantías constitucionales, en donde hace propuestas respecto a la institución del Ministerio Público y a la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo ello encaminado a una mejor protección de los derechos humanos.

En el apartado relativo al Ministerio Público, el autor considera aspectos en los cuales se debe reformar esta institución: su ubicación en la estructura jurídica del Estado mexicano, y su estructura y funcionamiento internos; propone también la existencia de un juez de averiguaciones previas para que controle la constitucionalidad y legalidad de los actos del agente del Ministerio Público y de la policía.

Según expresa el autor de la obra, la crisis de la justicia no sólo es un problema de México, ya que se trata de una situación existente incluso

en los países donde se considera que se encuentra mejor consolidada la democracia, por lo que resulta imposible cruzar los brazos y permitir que se continúen violando los derechos fundamentales del gobernado durante la averiguación previa.

El doctor Carpizo considera que los problemas inherentes al Ministerio Público se deben a deficiencias en su estructura, independencia y funciones.

Jorge Carpizo ocupó el cargo de procurador general de la República en 1993, y cuenta con una larga y reconocida trayectoria como estudioso del derecho constitucional, situación que nos obliga a observar con especial atención sus ideas respecto a la procuración de justicia en México.

Según comenta el autor, en la historia de México se han efectuado diversos intentos por mejorar la procuración de justicia; sin embargo, no todos han obtenido los resultados deseados. Lo rescatable de todo ello es que mediante las reformas mencionadas se ha ido preparando al Ministerio Público para tener un verdadero cambio de fondo.

Existen cuatro tipos de procuración de justicia, los cuales se clasifican de acuerdo a su ubicación dentro de la estructura del Estado, éstos son:

- a) La que tiene dependencia directa del Poder Ejecutivo (gobierno).
- b) La que tiene dependencia del Poder Ejecutivo (gobierno), con diversos grados de autonomía técnica.
- c) La que se haya encuadrada dentro del Poder Judicial.
- d) La que tiene independencia de cualquiera de los poderes del Estado. Es decir, como un órgano constitucional autónomo.

Carpizo considera que el primero de los casos, cuya situación prevalece en México, es el más propenso a sufrir manipulaciones políticas y a poner en peligro la imparcialidad del Ministerio Público, ya que se trata del tipo donde es más notorio el principio jerárquico, toda vez que el procurador general es nombrado discrecionalmente por el titular del Poder Ejecutivo, por lo cual dicho funcionario no cuenta con garantías de inamovilidad, ya que el presidente puede destituirlo libremente, lo cual provoca que el Ejecutivo pueda girar órdenes al fiscal, con la certeza de que las mismas serán obedecidas, incluso cuando éstas atenten contra los derechos humanos, la imparcialidad y la objetividad.

En la obra en estudio, se analizan los casos de Alemania y Bélgica, con sus particularidades, similitudes y diferencias con el caso mexicano.

En el segundo de los tipos, el autor cita la experiencia de Francia y España, donde si bien es cierto que los fiscales son nombrados por el Ejecutivo, también es cierto que éstos gozan de cierta autonomía técnica. El Ministerio Público goza de mejor preparación, y para obtener el cargo debe someterse a examen de oposición, existiendo la posibilidad de que un fiscal pase a juez, o viceversa, lo cual no acontece con frecuencia en la realidad.

Otro distintivo del caso francés es la existencia de un Consejo de la Magistratura, órgano que supervisa tanto las funciones de los jueces como de los fiscales. En este último modelo se destaca también la existencia del juez de instrucción.

En el tercer tipo de procuración de justicia, el Ministerio Público forma parte del Poder Judicial. Consideran, quienes apoyan esta tesis, que ante la necesidad de ubicar al Ministerio Público en uno de los tres poderes, el más adecuado sería el Judicial.

Dicha tesis resulta interesante si consideramos que el Ministerio Público gozaría de las mismas garantías que los jueces, y que por tal motivo podrían actuar con independencia y seguridad, lo cual a su vez haría que sus actos fueran imparciales.

México no ha estado al margen de este tipo de procuración de justicia, por lo menos en cuanto a propuestas; destacan las realizadas por los juristas Luis Cabrera y Héctor Fix-Zamudio, mismas que se exponen en la obra.

El cuarto tipo de procuración de justicia, que es con el cual coincide Carpizo, establece la figura del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo; se destaca el caso italiano, en donde existe una figura interesante: el juez de las investigaciones preliminares.

Este es el modelo propuesto por Carpizo en su obra, en donde expone los matices que considera necesario establecer en el caso mexicano.

En América Latina, la tendencia es otorgar al Ministerio Público la autonomía que requiere, y al respecto se han realizado diversos estudios; Carpizo se apoya en publicaciones realizadas por destacados juristas, como es el caso de Diego Valadés, en las cuales se puede ob-

servar el avance que existe sobre el tema en muchos países, y en donde es lamentable el estancamiento en el caso mexicano.

El autor de la obra considera necesario dedicar un apartado al estudio de la figura del juez de instrucción, debido al debate que se ha generado acerca de su idoneidad, y de los interesantes argumentos que existen a favor y en contra.

Las características esenciales del juez de instrucción son las siguientes:

1. Funcionario no administrativo e independiente que interviene en la averiguación previa.
2. Cuenta con facultades tanto de investigación como jurisdiccionales.
3. Reúne los elementos a favor y en contra del indiciado.
4. Supervisa la averiguación que realiza el fiscal.
5. No participa en el proceso penal.

Una de las experiencias más importantes sobre el juez de instrucción la encontramos en Francia, su país de origen, país donde existen propuestas para su desaparición.

En el debate sobre la idoneidad del juez de instrucción, es extensa la lista de argumentos, por lo que el autor señala sólo los que considera más significativos; destaca, por un lado, la falta de confianza social en la conducta de los fiscales, y por otro, lo temerario que resulta que una misma persona se dedique a investigar y a juzgar.

En la opinión de Carpizo, dicho debate lo está perdiendo la institución del juez de instrucción, y se ve reflejado en los cambios realizados en diversos Estados de Europa; sin embargo, acertadamente dicho jurista considera que si una institución va a ser suprimida, debe ser con la intención de implantar una mejor.

Como mencioné anteriormente, las propuestas de Carpizo respecto a la procuración de justicia en México se enfocan a tres aspectos fundamentales: la ubicación del Ministerio Público dentro de la estructura jurídica del Estado mexicano, su estructura y funcionamiento internos, y la existencia del juez de averiguaciones previas.

Dichos aspectos pueden ser subdivididos en las propuestas concretas, por lo que para efectos didácticos clasificaremos las mismas en sus respectivas vertientes.

Respecto a la ubicación del Ministerio Público dentro de la estructura del Estado mexicano, Jorge Carpizo propone la creación de un órgano constitucional autónomo, y considera que el cambio al respecto debe ser de fondo por las siguientes razones:

1. México puede optar por dos vías para conceder autonomía al Ministerio Público, una paulatina y progresiva, y la otra de una buena vez.

Si se opta por la primera vía, encontramos:

a) Otorgar a los fiscales las mismas garantías de que gozan los jueces, más la creación de la figura del juez de instrucción.

Dicha vía resulta insuficiente, ya que se continuaría con la dependencia en relación con el Poder Ejecutivo. El juez instructor presenta problemas por el hecho de que investiga y valora sus propios actos.

b) La vía de fondo, la cual es considerada por Carpizo como la idónea, implica la creación de un órgano constitucional autónomo que no dependería de ninguno de los tres poderes, gozaría de autonomía técnica y funcional, su presupuesto estaría asegurado, su actuación estaría alejada de consideraciones políticas, y sus miembros gozarían de garantías, entre otras características.

Las propuestas relativas a la estructura y funcionamiento del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo son las siguientes:

1. El nombramiento de los procuradores.
2. La creación de los consejos del Ministerio Público, y los de policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
3. La autonomía presupuestal.
4. La autonomía interna de los fiscales.
5. El juez especializado en averiguaciones previas.

En la primera propuesta. Carpizo plantea una posible forma de nombrar a los procuradores, y ésta es que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan a dos candidatos cada uno, propuestas que serían analizadas por la comisión respectiva del Senado, y el pleno de dicho órgano colegiado nombraría a quien ocuparía el puesto. Por otra parte, en las entidades federativas el proceso sería similar, sólo que los candidatos serían propuestos por los órganos correlativos al nivel

local: Tribunal Superior de Justicia, Consejo local del Ministerio Público, y el Congreso local haría la designación respectiva.

En relación con la segunda propuesta, el autor señala que los consejos del Ministerio Público y los de la policía realizarían funciones similares a las desempeñadas por los consejos de la Judicatura, por lo que serían los responsables de hacer efectiva y supervisar la carrera ministerial.

Carpizo también considera indispensable que los miembros del Ministerio Público gocen de garantías de autonomía técnica. Ellos deben contar con una excelente preparación, y su ingreso debe realizarse a través de exámenes de oposición. Dichos funcionarios serían promovidos de acuerdo con reglas claras previamente establecidas, su remuneración sería equivalente a la de un juez y gozaría del principio de estabilidad.

Al respecto, el doctor Carpizo expone las posibles obligaciones de los fiscales, y éstos serían responsables ante los consejos del Ministerio Público.

Respecto al presupuesto del Ministerio Público, Carpizo propone que se elabore un anteproyecto por el Consejo del Ministerio Público, que fuera enviado a la Secretaría de Hacienda para que lo integrara al proyecto del presupuesto de egresos. La Cámara de Diputados lo revisaría, y en caso de que la comisión respectiva de dicha Cámara considerara necesaria alguna alteración, debería escuchar conjuntamente al procurador general de la República y al funcionario técnico responsable del ejercicio del presupuesto en el Consejo del Ministerio Público.

Por lo que respecta a la autonomía interna de los fiscales, Jorge Carpizo considera que dichos funcionarios requieren unidad de criterios para su actuación, así como regirse sólo por los principios de legalidad e imparcialidad, y que las pruebas obren en el expediente.

En casos concretos, el procurador general de la República podría retirar un expediente al fiscal, siempre y cuando medie motivación expresa, situación que sería recurrible por el fiscal ante el Consejo del Ministerio Público.

En la propuesta relativa a la instauración de un juez especializado en la averiguación previa, Carpizo toma como referencia la experiencia de Alemania e Italia, por lo que se trataría de un juez que sólo

desempeñaría funciones jurisdiccionales, jamás de investigación. Su finalidad sería el control constitucional y legal de los actos de los agentes del Ministerio Público, y de los de la policía.

Considera este autor que con esta figura se beneficiaría principalmente el respeto a los derechos humanos y la celeridad en la averiguación previa.

En una primera etapa, y en atención a lo propuesto por el doctor Fix-Zamudio, señala que los actuales jueces penales podrían turnarse el cargo de juez de averiguaciones previas.

Estas son las propuestas de Jorge Carpizo respecto al Ministerio Público.

En la segunda parte de la obra analiza y propone cambios a la garantía constitucional, contenida en el artículo 97 de nuestra ley fundamental.

En esta parte, Carpizo aborda el tema de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su situación actual y su evolución a 33 años de la publicación de su ensayo “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”.

Como se puede apreciar, la principal preocupación del autor del libro es el respeto a los derechos humanos, lo cual se ve reflejado en todas y cada una de sus publicaciones, razón por la que no resulta extraño que considere importante el ejercicio adecuado de esta garantía constitucional.

Primeramente, Carpizo se refiere a algunos aspectos de la justicia constitucional; enumera las garantías constitucionales que la mayoría de los autores consideran:

1. Juicio de amparo.
2. Controversia constitucional.
3. Acción abstracta de inconstitucionalidad.
4. Función de investigación de la Suprema Corte.
5. Juicio de revisión constitucional electoral.
6. Juicio para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.
7. Juicio político de responsabilidad.

Sin embargo, existen diversos juristas que consideran más amplio el número de garantías constitucionales, como es el caso de Fix-Za-

mudio, quien agrega a la lista *el sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos*.

Por otra parte, Carpizo considera que a la lista deben agregarse dos garantías más, que son:

- La declaración de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional en una entidad federativa, en virtud de que todos sus poderes constitucionales han desaparecido.
- La resolución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado por parte del Senado.

El autor afirma que constituyen garantías constitucionales, debido a que mediante las mismas se dirimen cuestiones políticas, pero siempre con la idea de salvaguardar la supremacía constitucional, cuando determinados órganos se alejan del marco de la misma. Ambas situaciones son resueltas por el Senado, como órgano suprapartes e imparcial.

El autor señala los diversos acontecimientos que pueden ser considerados como antecedentes de dicha garantía, y destaca los hechos ocurridos en el puerto de Veracruz el 24 y el 25 de junio de 1879, cuando se presumía la existencia de una conspiración para derrocar al presidente Porfirio Díaz, y se ordenó la detención de diversas personas que se presumía formaban parte de la conspiración.

El 25 de junio de ese año, el gobernador de Veracruz ordenó se empezara a fusilar a los detenidos. Un juez de Distrito, avisado de tales hechos, se dirigió al lugar del fusilamiento, evitando la ejecución de tres de ellos, por lo que dicho juez comunicó al gobernador que los detenidos quedaban bajo el amparo y protección de la justicia federal.

Debido al escándalo e indignación que causaron tales hechos entre la población y a la gravedad de los mismos, el fiscal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación propuso al pleno de dicho tribunal, la investigación de los sucesos acontecidos en Veracruz el 24 y 25 de junio, propuesta que fue aprobada por el pleno y, en ese tenor, ordenó al juez de Distrito de Veracruz que realizara la averiguación, la cual, una vez efectuada, fue analizada por el pleno de nuestro máximo Tribunal.

Posteriormente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un comunicado enviado por la Suprema Corte donde proponía que la averiguación de los hechos pasara a la segunda sección del gran jurado nacional, órgano que se declaró incompetente para juzgar al gobernador, por lo que ordenó se enviara el expediente al Ministro de Guerra y Marina para que lo turnara al juez competente, situación que jamás ocurrió.

Los hechos anteriormente narrados constituyen el antecedente directo de la facultad de investigación de la Suprema Corte, ya que cuando se realizaron no existía un precepto constitucional que la estableciera; sin embargo, existen diversos autores que afirman que los antecedentes son otros, como el caso de Quintana Roo en 1835, cuando se examinó el problema de las impugnaciones de credenciales de diputados federales.

El artículo 97 constitucional ha sufrido diversas reformas, inicialmente en el párrafo tercero se facultaba a la Suprema Corte para investigar:

1. La conducta de algún juez o magistrado federal.
2. Un hecho o hechos que constituyan violación de alguna o algunas garantías individuales.
3. La violación del voto público.
4. Algún otro delito castigado por ley federal.

En 1977 se reformó dicho precepto constitucional, suprimiendo la facultad de investigación en caso de delitos castigados por ley federal. También se reguló en forma diferente lo relativo a la violación del voto público.

En 1987 se reformó nuevamente el párrafo relativo para establecer que la Suprema Corte “podrá nombrar” en lugar de “nombrará”, y para agregar que dicha Corte estará facultada para investigar cuándo la violación a las garantías sea grave.

En 1994 se efectuó una nueva reforma al párrafo en mención, al suprimir la facultad de investigación en el caso de la conducta de algún juez o magistrado federal, ya que, a partir de entonces, quien se encarga de vigilar tales actos es el Consejo de la Judicatura Federal. No obstante, se agregó que la Suprema Corte “también podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal”.

Jorge Carpizo no está de acuerdo con esta última adición, ya que la considera innecesaria y que no tiene relación alguna con la noción de garantía constitucional, por lo que afirma debería ser suprimida.

Actualmente, la facultad de investigación de la Corte se encuentra regulada por el párrafo segundo del artículo 97 constitucional, y sólo procede en caso de violación grave de las garantías individuales. Asimismo, el párrafo tercero del mismo artículo regula dicha facultad respecto a la violación del voto público.

Existe diversidad de ideas respecto a la naturaleza de la facultad de investigación de la Corte. Algunos juristas consideran que no es de carácter jurisdiccional, que es de índole judicial, que responde al principio de colaboración de poderes, y que es un simple procedimiento, no un proceso.

El doctor Carpizo considera que es una garantía constitucional, de carácter judicial, que no implica naturaleza jurisdiccional, y que el expediente formado es un informe, no una sentencia, que se trata de un procedimiento, no de un proceso, por no realizarse funciones de decisión.

Por otra parte, considera que se trata de una “facultad extraordinaria y una defensa excepcional de preceptos constitucionales violados que deben ser reintegrados y resarcidos”.

Respecto a la discrecionalidad de la Corte para efectuar la investigación, Carpizo considera que inicialmente nuestra Constitución imponía una obligación al máximo tribunal para que efectuara la misma, al solicitárselo cualquiera de los poderes facultados para tal fin; sin embargo, con la reforma de 1987 pasó de ser una obligación a una facultad discrecional, al haberse modificado el “nombrará” a “podrá nombrar”, por lo que al solicitar el ejercicio de dicha facultad uno de los legitimados para hacerlo, la Corte decidirá discrecionalmente si la ejercita o no.

Por lo que respecta a la condición grave que debe cumplir la violación a las garantías individuales para ser procedente la investigación, nuestro autor afirma que la Corte acertadamente ha establecido un criterio para determinar en qué casos se está ante una violación grave de las mismas, además considera acertado que la Corte haya determinado que la violación al derecho a la información, establecido

en el artículo sexto constitucional, constituye violación grave para efectos de esa investigación.

El autor de la obra manifiesta que la facultad de investigación de la Corte y el recurso de amparo persiguen finalidades idénticas; sin embargo, buscan la defensa y protección de los derechos humanos, en forma distinta, por la propia y diferente naturaleza de esas garantías constitucionales.

La facultad de investigación puede ser ejercida por iniciativa de la Corte, o bien, a solicitud de:

1. El presidente de la República.
2. Alguna de las cámaras legislativas federales.
3. El gobernador de una entidad federativa.

Carpizo considera que los particulares también se encuentran legitimados para solicitar a la Corte el ejercicio de la facultad de investigación, lo cual se fundamenta en el artículo 8o. constitucional, criterio que en algún momento sostuvo la Corte; posteriormente lo modificó por considerar que los particulares no se encuentran legitimados para solicitar la investigación.

El pleno nombra a quienes realizarán la investigación, quienes pueden ser:

1. Ministros de la Suprema Corte.
2. Juez de distrito.
3. Magistrado de circuito.
4. Uno o varios comisionados.

No existen requisitos para nombrar a quienes realizarán la investigación; sin embargo, la Corte debe designar a personas idóneas para tal efecto, ya que es una función de suma responsabilidad.

No existe una ley que reglamente el procedimiento de la investigación; empero, se debe seguir una secuencia para recabar toda la información necesaria.

Carpizo considera que acertadamente no se ha reglamentado el procedimiento de investigación, toda vez que la Corte debe contar con flexibilidad para amoldar el mismo a las particularidades del caso; además se trata de un procedimiento de carácter extraordinario, y por último, porque la Corte debe establecer el procedimiento mediante tesis jurisprudenciales.

El informe de la comisión investigadora lo discute el pleno de la Corte, quien se pronuncia sobre el mismo, y determina si lo aprueba o no para posteriormente publicarlo. Sin embargo, podría darse el caso de que la Corte determine no publicarlo, o bien, publicarlo con modificaciones. La corte determina en cada caso a qué autoridades envía copia de la investigación que ha hecho suya.

Carpizo considera que, en estos casos, la Corte y su informe constituyen un super defensor de los derechos humanos; por esta razón es que destaca la importancia de que la Corte publique su informe.

Por lo que respecta al párrafo del artículo 97 constitucional, relativo a la facultad de investigación de la Corte en caso de violación al voto público, el doctor Carpizo considera que se trata de un monstruo jurídico, ya que lejos de dar beneficios al país, en caso de aplicarse causaría una especie de golpe de Estado, realizado por la Corte, al desconocer la legalidad de toda la elección del presidente de la República, o del Poder Legislativo Federal, lo cual implicaría una ruptura del orden jurídico nacional. Además, señala que, si conforme al texto original, la Corte se había mostrado renuente a ejercitar dicha facultad de investigación, con las reformas de 1977 resulta aún más difícil que lo haga.

Diversos juristas coinciden con nuestro autor respecto a su postura en relación con la facultad de investigación en estos casos, tales como Flavio Galván Rivera, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, quienes con diferentes expresiones, manifiestan su temor sobre la existencia de este precepto constitucional.

Llama la atención que Carpizo considere que con la mencionada reforma a la facultad de investigación de la Corte, en casos de violación al voto público, lejos de mejorar, se ha empeorado la norma.

El autor confía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación jamás ejercerá la facultad de investigación en estos casos; sin embargo, al tratarse de una posibilidad constitucional, su temor continúa.

Debido a que el caso de Aguas Blancas ha sido el más sobresaliente que la Corte ha investigado, Carpizo dedica un apartado a realizar una narración detallada de los acontecimientos, los cuales sirven de referente para conocer mejor la figura jurídica en estudio.

De todo lo anterior, podemos concluir que las propuestas del doctor Carpizo, en relación con este tema concreto, son tres: suprimir el

párrafo tercero del artículo 97 constitucional; que subsista el párrafo segundo del mismo artículo, con su carácter extraordinario y de defensa excepcional, como una reserva histórica por si llega a acontecer una emergencia nacional; por último, suprimir la parte final de dicho párrafo, en la cual se faculta a la Corte para solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de un juez o magistrado federal.

El hecho de que la facultad de investigación de la Suprema Corte sea una garantía constitucional de carácter extraordinario, no implica que carezca de importancia, ya que se trata de un medio para salvaguardar el respeto a los derechos humanos y preservar la supremacía constitucional.

Considero que vale la pena ponderar las propuestas del doctor Carpizo, expresadas en la obra, ya que se fundamentan ampliamente, y constituyen posibilidades serías para mejorar la procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos en el Estado mexicano.

Iván Alfredo MONTES FLORES\*

\* Becario del Sistema Nacional de Investigadores.