

PRESENTACIÓN DEL LIBRO *MITOS Y REALIDADES DE LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO. PROPUESTA DE UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA** DEL DOCTOR GERMÁN ADOLFO CASTILLO BANUET

Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL**

Germán Adolfo Castillo Banuet es doctor en derecho, con reconocimientos por su brillante trayectoria académica. Desde que cursaba la especialidad en ciencias penales manifestaba su inquietud por la justicia penal. Su tesis doctoral, que versó sobre este tema, la intituló “Evaluación y propuesta de reforma al subsistema mexicano de procuración de justicia penal”.

Su obra, como lo dice en el “Prólogo” Gerardo Laveaga, es de necesaria lectura para tener una idea clara de lo que implica dotar al Ministerio Público de autonomía, dentro de un integral sistema de procuración de justicia. Castillo Banuet entiende con claridad que la decisión para otorgar autonomía a la institución es política, pero el contenido de la función es eminentemente jurídico. El autor, en virtud de la experiencia adquirida durante su eficiente labor por más de diez años en la Procuraduría General de la República, puede plantear todo el andamiaje para construir un nuevo modelo.

El libro se estructura con cuatro capítulos. En el primero hace una presentación de la situación actual del Ministerio Público en México, para lo cual el autor llevó a cabo un estudio acucioso sobre el desempeño del Ministerio Público en las diversas procuradurías: General de la República, de Justicia Militar, del Distrito Federal y de algunas entidades federativas.

* México, PGR, 2006.

** Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Señala, de entrada, que la percepción de la sociedad sobre la justicia penal es sumamente negativa, considera que la delincuencia crece día con día, por lo que la inseguridad “jurídica y pública” avanza de modo inexorable, mientras que las autoridades se encuentran rebasadas. La comunidad social también da cuenta de la ineficacia y arbitrariedad que reina en las procuradurías, lo cual genera impunidad.

1) Respecto de la Procuraduría General de la República considera que hay avances importantes, pero éstos son parciales e ineficientes, para “remover las actuales causas estructurales y efectos de la impunidad para hacer frente a la inseguridad y a la impunidad que se padece; por lo cual se requiere, con urgencia, una transformación estructural integral, aunque su implementación sea tarea compleja y tardada por las carencias e inercias que existen en la institución.

En este espacio, el autor empieza a subrayar, entre otras cuestiones importantes, la necesidad de la autonomía del Ministerio Público, para evitar que la institución esté inmersa en los vaivenes políticos y para sacar a la procuración de justicia del caos en que se encuentra.

2) Sobre la Procuración de Justicia Militar afirma que tiene exacerbada dependencia del Ejecutivo federal, y que en el desarrollo de sus funciones predominan los principios de oportunidad y discrecionalidad, y frecuentemente se dan actos arbitrarios, de represión y violatorios de los derechos humanos. Se advierten, también, carencias de controles internos, de selección y capacitación del personal y de equipamiento. Pero no todo es negativo, existen muchos aspectos positivos, como la oralidad en el juicio por el Consejo de Guerra.

3) En relación a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala el autor que los retos que tiene son muchos por los altos índices delictivos que existen en el Distrito Federal, los cuales no han podido abatirse. Por otra parte, la reforma al marco jurídico legal ha sido insuficiente, las modificaciones han sido operativas y orgánicas, no estructurales. Se han hecho esfuerzos loables, sin embargo, el cáncer de la delincuencia y de la corrupción siguen apoderándose no sólo del cuerpo social, sino del órgano encargado de perseguirla.

Advierte el autor que el procurador sigue dependiendo directamente del jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en algunos casos, del presidente de la República, lo que indica que carece de autono-

mía y de inamovilidad, ya que es nombrado por el jefe de Gobierno con la aprobación del presidente de la República. También anota la “magnificación de logros” en relación a la incidencia delictiva, y proporciona datos muy exactos dados a conocer en las estadísticas del ICESI, tanto de la incidencia delictiva como de la cifra negra de la delincuencia en México que, según este Instituto, es del 80%.

4) En el apartado dedicado al estudio de las procuradurías de justicia estatales, Castillo Banuet manifiesta que, en términos generales, estas procuradurías siempre han presentado mayor rezago que las instituciones federales y del Distrito Federal, debido a que carecen de recursos financieros, materiales, tecnológicos y principalmente de recursos humanos, motivados, capaces y comprometidos con la sociedad y la justicia. No obstante, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Conferencia Nacional de Procuradores, se están llevando a cabo labores de coordinación en su actuación, entre sí y con las procuradurías federal y del Distrito Federal. Se están implementando políticas, estrategias y lineamientos para mejorar el desempeño y los resultados; incluso se han formulado propuestas para cambios legislativos. Esto significa que hay permanentes intentos para mejorar el funcionamiento en todas las procuradurías, federales y estatales.

En este mismo apartado, da cuenta de los avances que han operado en los diferentes estados de la República.

Su conclusión respecto de la procuración de justicia es bastante objetiva: “el modelo de procuración de justicia está politizado, desgastado, saturado, retrasado y subatendido, pero sobre todo desacreditado”. Alude a las carencias y los vicios en que se desenvuelven las labores en las procuradurías. Destaca la falta de preparación, la ineeficacia y la corrupción muy generalizada de los servidores públicos, lo que trae como consecuencia un muy alto índice de impunidad. Apunta, asimismo, la necesidad y urgente capacitación del personal, su rigurosa selección, el auténtico servicio civil de carrera y la revisión de salarios, estímulos y prestaciones laborales.

En el capítulo II, denominado “Regulación jurídica del Ministerio Público”, Castillo Banuet se refiere, en primer término, a la normatividad que rige actualmente al Ministerio Público de la Federación, para luego hacer el análisis de la regulación que el Ministerio Públi-

co tiene en los diversos estados de la República. Precisa que en 22 entidades federativas ya prevén, dentro del mecanismo del nombramiento del procurador, la aprobación del Poder Legislativo, lo cual muestra que con facilidad se puede implementar en todo el país la autonomía de la institución. Se detiene, para detallar la situación, en Hidalgo y Chiapas, entidades que han otorgado una mayor autonomía e inamovilidad al titular del Ministerio Público, y han señalado líneas correctas para el nombramiento de éste y el de su personal.

Hace, también, alusión a países de Latinoamérica, en que esta autonomía es ya una realidad. Subraya el caso de Chile, y puntualiza algunos aspectos fundamentales de lo que más adelante trata como nuevo modelo de procuración de justicia.

El capítulo III se dedica al estudio de las iniciativas y propuestas en materia de autonomía del Ministerio Público. Presenta, de manera muy puntual, la Iniciativa que el Ejecutivo federal remitió, el 1o. de abril de 2004, al Senado de la República. Informa que a esta Iniciativa siguen otras doce, presentadas a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, unas muy completas y otras sólo referidas a aspectos específicos, pero la mayoría de ellas propone la autonomía del Ministerio Público.

También da cuenta de las propuestas de los candidatos a la Presidencia de la República 2007-2012.

El capítulo IV se destina a la exposición de la “Propuesta para la reforma integral de la procuración de justicia”, tema central de su obra.

En el primer punto, denominado: Propuesta de reforma al subsistema de procuración de justicia penal”, el autor, después de reiterar los reclamos de la sociedad a propósito de la inseguridad y de subrayar el mal funcionamiento de la procuración de justicia, da cuenta de las propuestas tradicionales de reforma al subsistema de justicia. Advierte que, en su mayoría, se limitan “al aspecto legal operativo”; concretamente se refieren a la capacitación, a la eficiencia, a la honestidad e imparcialidad que debe ser la constante de los agentes policiales, del Ministerio Público y de los peritos. Alude, también, a las estrategias gubernamentales, y apunta, de manera coyuntural, lo que debe entenderse por Estado de derecho y por su contrapartida: Estado arbitrario, y formula la pregunta que diversos juristas se han plan-

teado: ¿qué clase de Estado queremos? ¿un Estado democrático de derecho o un Estado autoritario? Expone, con precisión, las características del Estado democrático de derecho. Más adelante se ocupa de las propuestas formuladas en el ámbito doctrinal, destacando que todas son parciales.

Castillo Banuet abre un apartado para manifestar su visión sobre el sistema de justicia penal. Vuelve sobre las críticas y resalta la crisis en que se encuentra la procuración de justicia. Deja constancia de la gran corrupción oficial existente por la complacencia o el contubernio de las instituciones, lo que trae como consecuencia la impunidad.

Puntualiza que es “necesaria la estructuración de un sistema de justicia democrático e imparcial, en el cual el órgano de investigación de delitos y persecución de los responsables sea investido de la totalidad de las características internacionalmente reconocidas y adoptadas por algunos países”. Afirmar que las propuestas a este respecto “siempre han sido insuficientes, parciales, policiales y represivas”.

Castillo Banuet propone, en todo momento, una reforma integral del Estado, lo cual implicaría un rediseño institucional más planificado y global, al grado de que podría derivar en la creación de una nueva carta constitucional.

En otro apartado reflexiona sobre la ubicación constitucional del Ministerio Público. Hace un poco de historia sobre sus orígenes, su vinculación al Poder Judicial, y sobre los antecedentes constitucionales y las reformas que se han planteado a este respecto. Destaca la importancia de las ideas de don Luis Cabrera, en relación a que el jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de la cual debería formar parte, de manera independiente del Ejecutivo.

Pone énfasis en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, al artículo 102, apartado “A”, mediante la cual se dispone la ratificación del nombramiento del procurador general de la República por el Senado, se le retira al procurador la función de Consejero Jurídico del Gobierno, y al Ministerio Público se le cancela el monopolio absoluto del ejercicio de la acción penal. La reforma puede ubicarse —dice el autor— en el gradualismo rechazado, no llega a planear la autonomía del Ministerio Público. No se quiso entrar al fondo

del problema, y se dejaron de lado los ejemplos de otros países como Chile, Costa Rica, Paraguay, Perú, Argentina, Guatemala, Colombia, Ecuador, Honduras, “por citar algunos”.

Respecto de las propuestas de adscribir el Ministerio Público a alguno de los poderes, afirma el autor que, en cuanto a su adscripción al Poder Judicial, además de que históricamente no funcionó, pone en aprietos al propio Poder, porque, en esta situación sería juez y parte a la vez; tampoco funcionaría su adscripción al Poder Legislativo, ya que éste sólo debe estar encargado de construir el marco jurídico vigente, y tal adscripción generaría más vicios que los creados por la situación que actualmente tiene.

Una tercera opción consiste en crear un órgano constitucional autónomo con las características que se prevén en la Iniciativa del ex presidente Vicente Fox, a la cual el autor le hace algunos agregados.

Más adelante, Castillo Banuet aborda el tema de los órganos constitucionales autónomos. Hace una reflexión sobre la división de poderes y anota, de manera muy exacta, las características y las ventajas de un órgano constitucional autónomo. Apunta, además, algunos principios para normar la creación de estos organismos y entender su trascendencia político-constitucional.

Los órganos constitucionales autónomos —nos dice— representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes. Son, generalmente, órganos técnicos de control, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político. Menciona algunos ejemplos mexicanos, como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y anota específicas cuestiones respecto de cada uno de ellos. Cita, también, ejemplos que se pueden obtener del constitucionalismo latinoamericano.

Incluye, después, un apartado para resaltar 10 puntos que, de acuerdo con la propuesta del autor, son básicos para la reforma. Todos ellos son de particular trascendencia, y precisan aspectos que deben atenderse de manera insoslayable para lograr la institución que se pretende. No se puntualiza nada sobre ellos, porque como están estrechamente vinculados con la reforma, se van a evidenciar al explicar ésta.

Al hablar de los aspectos relevantes de la propuesta, afirma Castillo Banuet que “la procuración de justicia es un deber del Estado”, pero la institución que tiene a su cargo esa alta función no ha logrado (desde 1917) ejercerla con eficacia. Dicha atribución se ha visto rebasada, por lo cual se impone una reasignación de sus funciones, con miras a que la tomen dos órganos constitucionales autónomos de nueva creación que sustituyan a la Procuraduría General de la República y refunden al Ministerio Público de la Federación con el propósito de que, sin lastres y vicios, realicen de manera expedita y eficaz la función de procuración de justicia.

Apunta que ninguno de los artículos 21, 102, apartado “A”, y 122, inciso D, habla expresamente de procuración de justicia como atribución irrenunciable y prioritaria del Estado mexicano, situación que deja sin un adecuado sustento constitucional la existencia y la relevancia de dicha función, por lo cual propone una adición (como párrafo segundo) al artículo 21 constitucional para hacer expresa la mención de la procuración de justicia.

Asimismo, considera necesario agregar un tercer párrafo, al mismo artículo 21, o bien modificar el apartado “A” del artículo 102, o incorporar al artículo que prevea lo concerniente a los órganos constitucionales autónomos de la procuración de justicia, para señalar: *a)* Lo que es la procuración de justicia, en el ámbito federal y en las entidades federativas, *b)* Que ésta se ejercerá a través de dos órganos públicos autónomos denominados fiscalías generales y defensorías del pueblo, dotadas de personalidad jurídica, patrimonio propio y competencia específica, *c)* Que habrá un Consejo de Procuración de Justicia que participará en la integración, supervisión y solución de diferendos de los dos órganos, y *d)* Que la función estatal de procuración de justicia se ejercerá en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este supuesto, el artículo 122, inciso D) de la norma suprema, se ajustaría en lo conducente, de manera similar a la propuesta antes señalada.

Seguidamente el autor explicita su propuesta y se refiere, de manera específica y detallada, a los órganos que se requieren.

La Fiscalía General de la Federación asumiría, al igual que en la iniciativa de Fox, las dos funciones: investigación del delito federal y

la persecución de los responsables ante los juzgados y tribunales, de manera autónoma. Su titular y los fiscales auxiliares tendrían garantías de permanencia e inamovilidad en el cargo, la elección de su titular se haría a propuesta del Ejecutivo federal y con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Su periodo sería por cinco años, reelegible por otro periodo igual. A las reglas del servicio civil de carrera se les daría vigencia hasta las fiscalías con nivel equivalente a los actuales directores generales o delegados. Con esto se desterrarían vínculos basados en parámetros políticos o intereses particulares.

La investigación y persecución se desarrollaría bajo los principios de legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Explica la razón por la cual se abandona la figura del Ministerio Público tradicional, para adoptar la de fiscal y la del defensor del pueblo. Para justificar la denominación de “fiscal”, anota que tanto el término fiscal como el de Ministerio Público se han utilizado y se utilizan en la tradición jurídica en México, y agrega “que el cambio de nomenclatura en nada afecta la esencia de la función pública y sí contribuye a precisar sus atribuciones más racionales y reorganizadas”.

Por lo que respecta al defensor federal del pueblo, éste estaría previsto como un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de vigilar la observancia de los preceptos constitucionales y legales en todos los procedimientos judiciales, con la finalidad de lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita. Su presencia coadyuvaría a preservar el Estado de derecho.

Precisa con exactitud las funciones que tendría este organismo, entre las cuales destaca la de ser coadyuvante de la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en todos los procedimientos judiciales. Con la figura del defensor del pueblo —dice el autor— se cerraría el círculo de protección de los derechos humanos que actualmente, de manera incompleta, ejerce la CNDH. Su titular sería electo del mismo modo que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y tendría garantías de independencia e inamovilidad.

Además de las dos instituciones mencionadas, existiría un Consejo de Procuración de Justicia y un abogado general de la Federación.

El Consejo Federal de Procuración de Justicia estaría integrado por un representante de cada uno de los poderes de la unión y por los titulares de la Fiscalía y de la Defensoría del Pueblo. La presidencia de dicho consejo se rotaría cada seis meses entre los titulares de la fiscalía y de la defensoría. Tendría, entre otras funciones: formular planes y políticas generales en la materia, así como coordinar la aplicación de los programas, estrategias y lineamientos a implementar.

La adopción del modelo de procuración de justicia propuesto, conlleva una reforma constitucional, misma que Castillo Banuet apunta cabalmente. También señala las necesarias modificaciones a la normativa secundaria para que el nuevo modelo quede sólidamente regulado.

Por lo que respecta a la figura del abogado general de la Federación, Castillo Banuet estima que todas las atribuciones que se le han ido adicionando a la Procuraduría General de la República y que son ajenas a su naturaleza, como es la intervención de todos los asuntos en que la Federación es parte o tenga interés jurídico, así como los asuntos referentes a los diplomáticos y cónsules generales, podrían transferirse a la Consejería Jurídica de Presidencia. Pero, en esta línea de ideas, considera que lo más conveniente sería restaurar a la Secretaría de Justicia que bien pudiera denominarse Secretaría de Justicia y de Seguridad Pública. Dicha Secretaría absorbería las funciones que actualmente tiene la Secretaría de Seguridad, las “jurídicas”, adicionales a su naturaleza, que todavía conserva la Procuraduría General de la República, las concernientes a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, algunas que, actualmente competen a la Secretaría de Gobernación, que son de tipo jurídico y de coordinación de los tribunales administrativos, y otras del mismo género. Obviamente, asumiría también la instrumentación y conducción del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Manifiesta que existen serios estudios que concluyen en la necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia. Sin embargo, también hay propuestas y hasta iniciativas que sugieren que el abogado general de la Federación tome las funciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El autor subraya que en la propuesta del presidente Fox se pretendía crear la Secretaría del Interior en lugar de la Secretaría de Seguridad Pública, para incluir en ella todos las funciones de la Policía Federal Investigadora y los servicios periciales, así como algunas funciones de la Secretaría de Gobernación, para dejarle a ésta sólo funciones eminentemente políticas.

Castillo Banuet está en total desacuerdo con la idea de separar de la Fiscalía la Policía de Investigaciones y de los servicios periciales, mientras no se cambie el procedimiento penal de carácter mixto que tenemos, de acuerdo con su criterio, por otro eminentemente acusatorio que desformalice la averiguación previa y se permita al Ministerio Público delegar la investigación de los delitos a la Policía, bajo la responsabilidad de ésta última. De no ser así, desprender la policía y los servicios periciales (ambos auxiliares directos) es condenar al fiscal autónomo al fracaso.

Una vez explicadas las atribuciones de los nuevos organismos, Castillo Banuet, para complementar su propuesta y no dejar ninguna laguna, aborda diversos temas como cerradura del nuevo sistema de procuración de justicia, tales como la articulación del subsistema y su coordinación para armonizar su actuación con las políticas, lineamientos y estrategias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Advierte que una tarea de esta envergadura sólo se logra cuando las instituciones intervinientes están debidamente organizadas, capacitadas y comprometidas con su misión, por lo cual apunta algunas pautas específicas de articulación de las instituciones.

Habla de la política criminal (congruente con un Estado de derecho) y del consenso social que debe regir este cambio estructural tan profundo. Reitera las razones para la creación de los dos órganos del subsistema, y pone énfasis en el desgaste social de la institución. Se refiere al Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la inclusión de los nuevos órganos, y como puntos finales, alude a los mecanismos jurídicos para solucionar cualquier conflicto de atribuciones o de intereses, y apunta las proyecciones de su propuesta.

Por todo lo antes dicho, considero que esta investigación aportará mucho al campo de la justicia mexicana.