

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME FERNANDO CÁRDENAS GRACIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la república y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.

Exposición de Motivos

En México, el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal, han estado ligados al poder ejecutivo y en ocasiones han sido penetrados y cooptados por los intereses del crimen organizado. ¹ Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde la academia hace muchos años. ² En el sexenio del presidente Fox y en este, se han elevado iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria porque las propuestas del fiscal general de la república o equivalentes corren a cargo del presidente de la república y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía ministerial que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos siga subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo por su experiencia en este ámbito, al haber sido Procurador General de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes y que consisten en: ³

- “1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para 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 la averiguación previa”

La primera propuesta implica la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, ⁴ señalamiento a la que muchos nos hemos adherido. ⁵ En el derecho comparado, por ejemplo en Argentina, ⁶ se

realiza con cercana aproximación ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácticos; gozar de autonomía técnica y funcional; determinar las responsabilidades de sus titulares que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas; y, contar con 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.⁷ 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 examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del pleno 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 otras 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 la garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Por lo anterior, nosotros en esta iniciativa de reforma constitucional, proponemos que el Procurador General de la República sea electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y desde luego no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en el cargo y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

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 atienda 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 Consejo 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; así como de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, que debe ser transparente, de cara a la sociedad y, como instancia, constituirse en un cuerpo pequeño y no burocratizado.⁸

En este sentido, en nuestra iniciativa de reforma constitucional, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, debe ser electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus integrantes que serán cuatro, durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos del encargo por juicio político o mediante declaración de procedencia.

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 y de la Policía Ministerial, elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez que éste sea aprobado, se enviaría directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna.⁹ 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.

La autonomía e independencia interna de los agentes del Ministerio Público es necesaria para legitimar la función ministerial. El agente del Ministerio Público no debe perseguir e investigar los delitos a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. La independencia interna y externa de los fiscales es en este sentido similar a la de los jueces. Por eso, en esta iniciativa se propone el servicio de la carrera ministerial y los principios de actuación del Ministerio Público, que a saber son: el respeto a los derechos fundamentales, el profesionalismo, la oportunidad, la honradez, la eficiencia, la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

También Carpizo, propone un juez de control especializado en la averiguación previa como sucede en los casos de Italia y Alemania. Este juez, como se sabe, ya se encuentra incorporado –mutatis mutandis- al sistema constitucional mexicano, según la reforma constitucional penal de 2008 al artículo 16 de la Carta Magna. Las ventajas de los jueces especializados son obvias, pues cuentan con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restringen libertades y derechos, sus decisiones son expeditas, el respeto a los derechos humanos se beneficia de un control de legalidad más profundo y, se auspicia un incremento en las funciones de control constitucional.¹⁰ La propuesta de Carpizo era impecable y por eso fue incorporada a la reforma constitucional de 2008.

Estimamos que la reivindicación 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 del Estado de Derecho, en el combate a la corrupción y a la impunidad. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y de procuración de justicia distinto, más democrático, abierto a la sociedad, y propio de un Estado Constitucional y democrático de derecho.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos una iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial

Artículo Primero. Se deroga el primer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución, en su lugar se propone uno nuevo, y se adiciona a continuación del propuesto, un segundo párrafo:

“A. El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El Procurador General de la República será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. El Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial será electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus cuatro integrantes durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos de la función por los mismos motivos y procedimientos que éste. Las deliberaciones y decisiones del Consejo serán públicas”.

“Los asuntos fundamentales del Ministerio Público serán adoptados por el Consejo. Al Ministerio Público le será asignado al menos el 0.5% del presupuesto de egresos de la Federación. La Policía Ministerial auxiliará al Ministerio Público en la persecución e investigación de los delitos. Los servidores públicos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de respeto a los derechos fundamentales, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los agentes del Ministerio Público y de la Policía que conforman el servicio de carrera ministerial”.

Incumbe...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal** , el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal** , los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo del artículo 111 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal**, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado”.

Artículo Cuarto. Se adiciona una nueva fracción VI al artículo 116 constitucional y se recorre la actual y las subsecuentes de la vigente norma constitucional para quedar en los siguientes términos:

“VI. El Ministerio Público de los estados se conformará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

VII. Las relaciones...

VIII...

...

Artículo Quinto. Se deroga el vigente apartado D del artículo 122 constitucional y en su lugar se propone el siguiente:

“D. El Ministerio Público del Distrito Federal es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El procurador general de la República y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial serán electos en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este decreto, los que se encuentren en funciones en el Ministerio Público Federal, en los estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

Artículo Cuarto. En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente decreto.

Artículo Quinto. Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas del Ministerio Público Federal, de los Estados y del Distrito Federal, deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

Notas

1 La exposición de motivos es deudora de la obra de Cárdenas Gracia, Jaime, y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, editorial Porrúa, 2005, pp. 182-185.

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

3 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/ septiembre, 2004, pp. 39-78.

4 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.

5 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 269-271.

6 Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

7 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p. 68.

8 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.74.

9 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.75.

10 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, pp. 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados el 1º de febrero del 2011.

Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica)