

Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México

Azul Aguiar*

Un Estado de Derecho efectivo es fundamental para la existencia de un régimen democrático, pues garantiza la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, así como la existencia del régimen mismo. Una democracia sin Estado de Derecho es una contradicción; sin embargo, los déficits que se verifican en regímenes de reciente democratización, muestran que también es una realidad. En México las deficiencias del sistema de justicia, en particular las referentes al desempeño de los ministerios públicos y las policías, son un reto que el Estado y su democracia no han logrado superar.

Un Estado de Derecho efectivo es fundamental para la existencia de un régimen democrático, pues garantiza la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, así como la existencia del régimen mismo. Una democracia sin Estado de Derecho es una contradicción; sin embargo, los déficits que se verifican en regímenes de reciente democratización, como el mexicano, muestran que también es una realidad. En México diversos problemas han sido ya resueltos: nuestro régimen es una democracia electoral competitiva, en donde la libertad de expresión está garantizada para los diversos actores civiles y políticos. Sin embargo, las deficiencias del sistema de justicia,

en particular las referentes al desempeño de los ministerios públicos y las policías, son un reto que el Estado mexicano y su democracia no han logrado superar. El Estado mexicano ha sido incapaz de modernizar, profesionalizar y hacer del Ministerio Público (MP) una institución efectiva, transparente y que proteja y garantice la seguridad y los derechos de víctimas y acusados.

Los problemas derivados de esta situación tienen su más alta expresión en el actual desafío del crimen organizado a la capacidad del Estado para mantener el monopolio efectivo de la fuerza, esto es, para mantener en pie el elemento constitutivo de su existencia¹. Así las cosas, ¿cuáles son los retos que enfrenta el MP para garanti-

zar la seguridad y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el rápido acceso a la justicia, así como el derecho a un debido proceso? Este artículo se aboca a escudriñar algunas ideas al respecto.

El argumento aquí presentado se desarrolla en tres secciones. La primera despliega la discusión contemporánea sobre Estado de Derecho en regímenes con nuevas democracias, y encuadra el rol estratégico que tienen los ministerios públicos en el sistema de justicia. En el siguiente apartado se analiza el MP en México a la luz de dos factores: 1) sus niveles de independencia frente a otros poderes —político/privado—; y 2) el nivel de profesionalización de sus miembros. Finalmente, en la tercera se analizan los retos que el MP necesita superar para fortalecer el Estado de Derecho en la joven democracia mexicana.

* Candidata a doctora en Ciencia Política Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM). Florencia, Italia. Correo <azul.america@gmail.com>.

¹ Max Weber, *La política como profesión*. Milano: Mondadori, 2006.

Estado de Derecho en nuevas democracias

Los regímenes políticos surgidos en la tercera ola de democratización han consolidado diversos aspectos fundamentales para mantener en pie lo que Robert Dahl denominó poliarquía²; de esta manera, se organizan elecciones regulares y competitivas, el derecho al voto está garantizado, así como el acceso a fuentes alternativas de información. Sin embargo, tomando a la democracia como un horizonte móvil y con atributos que contribuyen a incrementar su calidad, esto es, ampliando el concepto y yendo más allá de su connotación electoral, dichos regímenes políticos todavía muestran deficiencias en ciertas dimensiones como el Estado de Derecho, la rendición de cuentas y/o la *responsiveness*.

La efectividad del Estado de Derecho (*Rule of Law*) ha generado un gran debate tanto en democracias consolidadas como en democracias recientes. De acuerdo con Guillermo O'Donnell, "el Estado de Derecho es uno de los pilares esenciales en el que se apoya una democracia de calidad"³. Pero, ¿cómo ha sido entendido el Estado de Derecho y por qué es importante para un régimen político que busca democracia? Esto es, ¿qué lo hace ser un ingrediente, dimensión o atributo fundamental de una democracia? La discusión en este tema es amplia y en ocasiones poco clara dado que el concepto es usado tanto por académicos, políticos, periodistas, ONG's e instituciones internacionales, con significados diversos, convirtiéndose en ocasiones en "la clave para curar todas las enfermedades de los países con reciente democratización"⁴. Dado que la claridad conceptual es esencial en el desarrollo de las ideas, es relevante saber qué está dentro de la definición Estado de Derecho. En ese sentido, el asunto ha sido abordado desde dos perspectivas: 1) histórica; 2) semántica.

A pesar de parecer un concepto nuevo y ligado de manera exclusiva al contexto de democratizaciones, el Estado de Derecho tiene una historia que se remonta al nacimiento del Estado-Nación en Europa. En particular, cuatro son las experiencias importantes para entender el significado y las propiedades del actual Estado de Derecho: 1) el *Rechtstaat* alemán; 2) el *Rule of Law* inglés; 3) la versión esta-

dounidense del *Rule of Law*; y 4) el *État de droit* francés⁵. Estas experiencias configuran una de las perspectivas, la histórica, que ayuda a entender la evolución y los primeros atributos del concepto. Así, de acuerdo con William Edward —autor que está ligado al origen de la fórmula inglesa de *Rule of Law*—, "todo ciudadano [...], sin importar si es funcionario público o noble, debe ser puesto, en las mismas condiciones, a la ley y los jueces ordinarios"⁶. La igualdad jurídica de los sujetos está, pues, en la base del concepto.

La otra perspectiva, la semántica, hace referencia a las propiedades particulares del concepto. Este enfoque puede dividirse en dos grupos. Uno está formado por aquellos, como José María Maravall y Joseph Raz, que proponen una definición mínima, esto es, circunscriben los atributos del Estado de Derecho a la *aplicación, por parte de las Cortes, de leyes prospectivas, claras, independientes, generales, estables y públicamente aprobadas*⁷, sin tomar en cuenta cuestiones como "los derechos fundamentales, democracia, igualdad o justicia"⁸. Una de las desventajas de este tipo de definición es que provee escasos indicadores empíricos para evaluar el funcionamiento del Estado de Derecho, dado que no considera aspectos esenciales que hacen variar dicho funcionamiento, tales como la existencia de corrupción, prácticas y reglas informales, servidores públicos no-profesionales, pocos —y en ocasiones nulos— mecanismos de rendición de cuentas, amén de dejar de lado a otras instituciones del sistema de justicia como el MP, la policía, el sistema de cárceles, las cuales son una pieza importante para cualquier análisis sobre Estado de Derecho.

Partiendo de esta definición mínima, otros académicos han provisto otro grupo de propiedades para enriquecer la noción de Estado de Derecho. Con el objetivo de diferenciar su propuesta de otros tipos, bautizaron el concepto como *Estado democrático de Derecho*⁹. De esta manera, y de acuerdo con Morlino, existen cinco dimensiones que componen la categoría *Rule of Law*: 1) protección de las libertades civiles y de los derechos políticos; 2) un moderno sistema de justicia con Cortes independientes; 3) capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y aplicar la ley; 4) lucha efectiva contra la co-

⁵ Para más información ver los ensayos de Zolo y Costa en Danilo Zolo y Pietro Costa (coords.), *Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli, 2006, pp. 17-170.

⁶ *Ibid.*, Zolo y Costa, 2006, pp. 23-24.

⁷ José María Maravall, "The Rule of Law as a Political Weapon" en J. María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2003.

⁸ *Ibid.*

⁹ Diamond and Morlino, *Op. cit.*, pp. XIV-XVI; O'Donnell, *Op. cit.*, pp. 13-16.

² Robert Dahl, *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

³ Guillermo O'Donnell, "Why Rule of Law Matters" en Larry Diamond y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005, pp. 3-17.

⁴ Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, 1998.

rrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de agencias estatales; y 5) una policía que respeta los derechos, así como un control civil sobre las fuerzas de seguridad¹⁰. Formulados de esa manera, el concepto es más apropiado en la discusión contemporánea dado que enfatiza la necesidad de garantizar otros derechos, además de incluir a otras instituciones del sistema de justicia; sin embargo, todavía hacen falta indicadores empíricos que hagan observable el fenómeno del *Rule of Law*, esto es, qué prácticas, actitudes, reglas, códigos, se verifican y hacen variar la efectividad del Estado de Derecho.

En los últimos años tanto académicos como distintas organizaciones e instituciones internacionales dedicadas al estudio y seguimiento de los procesos de democratización, han avanzado en distintos indicadores empíricos del Estado de Derecho. El trabajo desarrollado por *Freedom House* es un ejemplo de ello. En los esfuerzos realizados para evaluar la libertad en el mundo, a través de dos amplias categorías (derechos políticos y libertades civiles), esta organización ha elaborado una enorme lista de preguntas para evaluar el estado en que se encuentran diversos campos que contribuyen al desarrollo de la democracia, entre ellos, el Estado de Derecho. Esta dimensión viene desagregada en varios grupos de preguntas, por ejemplo: a) la existencia de tribunales competentes, independientes, imparciales, públicos; b) la profesionalización de los servidores públicos (jueces, ministerios públicos y policías); c) libertad e independencia de Cortes, ministerios públicos y policías frente a actores no estatales como el crimen organizado, grandes poderes comerciales u otros grupos; d) la garantía de un trato igual por parte de las policías a los diversos segmentos sociales de la población¹¹, entre otras. En el mismo tono, y con mayor o menor especificidad, están diseñadas otras investigaciones al respecto realizadas por el Banco Mundial, International IDEA (International Democratic Evaluation and Assessment)¹².

A pesar de estos avances y del cada vez más claro discernimiento de distintos componentes del Estado de De-

¹⁰ Leonardo Morlino, *Hybrid Regimes, Rule of Law and Democracy*, ensayo presentado en el encuentro de la Società per la Difusione della Democrazia, Florencia, Italia, 2007.

¹¹ Freedom in the World 2008 Report, "Metodological Report", *Freedom House*, [online], <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>>, [Noviembre, 2008].

¹² Para mayor información consultar: "Worldwide Governance Indicators", *World Bank*, Policy Research Working Paper 4280, July 2007, [online], <http://econ.worldbank.org/external/default/main?entityID=000016406_20070710125923&menuPK=64166093&pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372>, [Agosto, 2007]; "Democracy Assessment: The Basics of International IDEA. Assessment Framework", *International IDEA*, [online], [Enero, 2008].

recho, muchos estudios recientes se han centrado en el análisis de las Cortes de justicia, dado que, una vez que los programas de reformas al sistema de justicia empezaron a ser implementados en regímenes políticos con nuevas democracias, la reforma de las Cortes, especialmente en lo referente a su independencia, fue vista como un asunto imperativo¹³: la independencia de las Cortes es un factor clave, ya que es un incentivo para "obligar a los representantes y servidores públicos a rendir cuentas, asegurando la protección de los derechos humanos"¹⁴.

No por dichas razones se ha dejado de lado el análisis de otras ramas del sistema de justicia. De hecho, su estudio, investigación y discusión ha despertado gran interés en los últimos años, sobre todo después de que la gran mayoría de las reformas (especialmente en términos de independencia formal y profesionalización) a las Cortes han sido, con diversos grados, asimiladas, y por ello se torna más evidente la ineffectividad de otras instituciones de la misma familia: los ministerios públicos y las policías.

El Ministerio Público tiene un rol fundamental en el proceso judicial y, por tanto, en la efectividad del Estado de Derecho: "es la institución a cargo de ejercer la acción penal, esto es, está encargada de realizar la investigación y presentar las pruebas a los tribunales, siempre buscando proteger los derechos individuales de los ciudadanos"¹⁵. Se deriva de ello que el Ministerio Público tiene el papel del *gatekeeper*¹⁶, es decir, sin su iniciativa no hay posibilidad de acudir a tribunales¹⁷.

Su independencia (formal y de *facto*) frente a otros poderes público-políticos —como el Ejecutivo— o privados —como el crimen organizado—, es una característica que en gran parte de la literatura se enfatiza como necesaria para que esta institución persiga con mayor efectividad los delitos cometidos¹⁸. Los incentivos que tiene un MP para perseguir delitos de la

¹³ María Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, World Bank, Technical Paper, núm. 319, Washington, D.C., 1996.

¹⁴ Roberto Gargarella, Gloppen Siri y Elin Skaar (eds.), *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Londres: Frank Cass Publishers, 2004.

¹⁵ Giuseppe Di Federico, 2001, "The Independence and Accountability of the Public Prosecutor. In search of a difficult equilibrium. The cases of England, France and Italy", lecture given on at National University of Cordoba, [online], <http://www.irsig.cnr.it/testi/publ_online/indip_account_dif.pdf>, [Abril, 2008].

¹⁶ Dado que, como se verá más adelante, el ministerio público es el único facultado para ejercer la acción penal, se puede comparar su función con aquella de un portero que decide quién pasa o no la puerta para, digamos, tramitar un asunto de importancia en el interior del edificio.

¹⁷ Di Federico, *Op. cit.*

¹⁸ Héctor Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*. México: IJ-UNAM, 2004; Anne Van Aaken, Feld Lars and

clase política en el poder cuando esta institución es dependiente del Poder Ejecutivo —en aspectos como el nombramiento, remoción, promoción y transferencias—, son escasos: es poco probable que un MP inicie acción penal en contra de un miembro del grupo político al que pertenece y al cual le debe y del cual depende su estancia en el cargo. En la misma lógica, pero con mayor amenaza no sólo a la efectividad del Estado de Derecho sino a la estabilidad del Estado mismo, la posibilidad de que el MP persiga efectivamente los delitos disminuye dramáticamente conforme aumenta la probabilidad de que la institución esté controlada, o haya sido penetrada, por un poder fáctico como el crimen organizado.

Por otra parte, la profesionalización de los miembros del Ministerio Público ha sido un asunto tocado por diversos estudios, los cuales señalan que “entre mayores sean las garantías de profesionalización [...] mayores serán también las garantías de una conducta imparcial por parte del servidor público, dado que su preparación técnica y los profundamente enraizados valores profesionales lo hacen menos proclive a ser sujeto de influencias externas”¹⁹. La profesionalización de los servidores públicos hace referencia a cuestiones como la existencia del servicio civil de carrera en la institución, del cual se deriva que sus miembros deben contar con un grado mínimo de estudio para ser admitidos, deben ser sometidos a cursos de actualización y entrenamiento periódicos, así como a evaluaciones de mérito regulares que determinen su capacidad para ejercer el puesto de acuerdo con las exigencias contemporáneas, o bien, para aspirar a otro más alto.

Tanto la independencia como la profesionalización son elementos valorados en el diseño institucional de un MP efectivo; la profesionalización de los servidores públicos, no obstante, puede garantizar incluso niveles más altos de independencia efectiva (y no sólo formal) de la institución, pues los conocimientos, valores y formación profesional son elementos con mayor peso al momento de tomar decisiones que, por ejemplo, la existencia de un nuevo código legal en donde se estipula la independencia.

Ministerio Público en México

Para entender cómo funciona una institución es importante: a) tener conocimiento de cuál es el marco institucional

Stefan Voigt, “Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator”, CESifo Working Paper num. 2245, [online], <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1097675#PaperDownload>, [Mayo, 2008].

¹⁹ Giuseppe di Federico, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Bologna: Istituto di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari, 2005.

en el que se encuentra insertada, esto es, las reglas formales; b) evidenciar prácticas o reglas no escritas que forman parte del esquema laboral cotidiano de la institución. Ambos elementos se combinan y dan vida a un específico resultado institucional. Pero, para obtener dicho resultado institucional, ¿qué tan relevante es que los servidores públicos sean dependientes o independientes, profesionales o no profesionales? ¿Cuánto importa el diseño institucional y cuánto la formación profesional de los servidores públicos? En los siguientes párrafos se desarrolla una discusión sobre el tema, avanzando como primer punto un esbozo sobre las competencias del MP.

De acuerdo con el artículo 102 de la Constitución mexicana, al Ministerio Público (federal) le incumbe “la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”²⁰. En las entidades federativas y en el Distrito Federal, la Procuraduría estatal, a través del Ministerio Público y sus auxiliares —la Policía Judicial y los servicios periciales—, es la institución encargada de investigar y perseguir los delitos del orden común que incurran dentro de su demarcación territorial.

Tanto en el ámbito federal como en el local, el MP tiene adjudicadas tres funciones: 1) defender los derechos del Estado ante los tribunales; 2) proteger a la sociedad contra la delincuencia; y 3) garantizar que cuando se infrinjan las leyes se averigüe al infractor. Empero, su atribución primordial es la del ejercicio de la acción penal que, de acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona, “consiste en consignar el resultado de la averiguación previa ante un juez —por considerar que hay delito que perseguir y haber identificado al presunto responsable—”²¹. El MP, como “órgano oficial de acusación”, tiene la obligación de recabar las pruebas suficientes que acrediten la culpabilidad o la inocencia del procesado²².

Se dice que el MP tiene el *monopolio de la acción penal* porque es la única institución facultada para formular y dirigir el proceso de una acusación. De acuerdo con Miguel

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, última reforma pública en el DOF el 07 de mayo de 2008.

²¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. México: FCE, 2004.

²² Juventino V. Castro, *El Ministerio Público en México*. México: Porrúa, 1999.

Carbonell, en la práctica lo anterior significa que “la única vía de acceso al proceso penal es a través de la resolución que pueda tomar el Ministerio Público”²³. El monopolio de la acción penal deriva, por una parte, de la interpretación que se ha hecho del artículo 21 constitucional “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”, es decir, el artículo se ha interpretado en el sentido de que no hay, y no debe haber, otra entidad o individuo que lleve a cabo el proceso de acusación ante el Poder Judicial porque “se propiciaría el riesgo de inspiración vindicativa en el ejercicio de la acción en tanto que el Ministerio Público es un representante de la sociedad que actúa con objetividad”²⁴. De acuerdo con Juventino Castro, las decisiones del MP en lo referente al no ejercicio de la acción penal son, a pesar de las reformas de 1994²⁵, muy difíciles de impugnar, ya que la averiguación previa presentada por éste es un marco que, constitucionalmente, debe ser acatado por el juez para no invadir sus prerrogativas exclusivas.

Tornando el enfoque hacia su organización, el MP en México es una institución jerárquica, donde el procurador general ejerce autoridad sobre todo el personal. Se encuentra dentro de la esfera del Ejecutivo, y desde la reforma de 1994, el nombramiento del procurador es hecho por el Presidente de la República con la aprobación de las tres cuartas partes del Senado, mientras que para su remoción basta la decisión presidencial. Los subprocuradores, oficial mayor y visitador general son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; mientras que los coordinadores generales, titulares de unidades especializadas, directores generales, delegados y agregados de la institución son designados y removidos libremente por el procurador general. Finalmente, los agentes del Ministerio Público Federal, los de la Policía Federal Investigadora y los peritos para su ingreso y permanencia en la institución, son sometidos al servicio de carrera de la Procuraduría, pero un porcentaje (no estipulado en la ley orgánica) de ellos (y cuando se trate de personas con amplia experien-

cia profesional) pueden ingresar por ‘designación especial’ del procurador de la República²⁶. Las mismas reglas se reproducen y aplican en las entidades federativas y en el Distrito Federal por sus respectivos representantes políticos.

De lo anterior se derivan dos situaciones. La primera es que la institución no es formalmente independiente de otros poderes políticos porque se encuentra en la esfera del Ejecutivo y de él dependen nombramiento y remoción de los mandos superiores del MP, quienes ejercen autoridad jerárquica sobre los demás miembros; por tanto, difícilmente la podemos pensar independiente en términos reales²⁷. La segunda es que, en términos formales, existe un servicio de carrera que obliga a los miembros (en particular a los agentes) del MP a seguir una serie de reglas y proveimientos —relativos a su formación profesional— para ingresar y permanecer en la institución; reglas formales que, sin embargo, no se constatan del todo en los hechos. Las consecuencias empíricas de estas dos situaciones se discuten en los próximos párrafos.

Dos tipos de casos son necesarios para indicar tendencias sobre el funcionamiento del Ministerio Público a la luz de los elementos discutidos en los párrafos anteriores (independencia y profesionalización). Uno de ellos es cuando un ciudadano con poder político —o privado— es sujeto a un proceso en el MP; el otro es cuando un ciudadano sin poder político y sin recursos económicos debe, también, seguir un proceso.

Ejemplo del primer caso es el de René Bejarano en el 2004²⁸, quien al momento en que fue señalado como presunto responsable por los delitos a) electoral, b) operación con recursos de procedencia ilícita, c) promoción de conductas ilícitas y d) cohecho, gozaba de un gran poder político en la capital del país. Era diputado y coordinador de la fracción del PRD (Partido de la Revolución Democrática) en la Asamblea Legislativa, así como brazo derecho del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal. Su caso se dirimió tanto en la Procuraduría capitalina (PGJDF), como en la Procuraduría general (PGR). Como se señaló en párrafos anteriores, ambas son dependientes de sus respectivos Ejecutivos, por lo que se pueden verificar actitudes de

²³ Miguel Carbonell, “Reflexiones sobre el monopolio de la acción penal y la autonomía del Ministerio Público” en Miguel Carbonell (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*. México: IJ-UNAM, 2004, p. 149.

²⁴ García Ramírez citado por Fix-Zamudio, en *Op. cit.*, p. 108.

²⁵ De acuerdo con Miguel Carbonell, la reforma de 1994 en materia de Ministerio Público estuvo orientada a implementar mecanismos para matizar el monopolio del MP en el ejercicio de la acción penal; sin embargo, el mismo autor señala que hacen falta reformas más profundas como “la posibilidad de que sujetos distintos al MP puedan directamente promover una acción penal ante la autoridad judicial correspondiente”, para quitar cualquier “sombra de duda” sobre dicho monopolio (Carbonell, *Op. cit.*, pp. 149-151).

²⁶ Constitución Política, art. 102, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, arts. 17, 18, 19, 30 y 34.

²⁷ Aunque hay evidencia empírica (el caso de Uruguay) donde ello sucede, es decir, el Ministerio Público es también una institución formalmente dependiente del Ejecutivo, pero independiente en términos prácticos, i.e., el Ejecutivo no interviene para proteger (o perseguir) a sus correligionarios (o enemigos) políticos.

²⁸ En el caso conocido como el ‘video-escándalo’, se muestra cómo Bejarano recibió dinero (alrededor de \$45 mil dólares) de un particular, presuntamente para financiar las campañas políticas de su partido en las próximas elecciones de la ciudad de México.

protección y persecución. Protección en el caso de la PGJDF, la cual dependía del grupo político al que pertenecía Bejarano y en donde se integraron averiguaciones previas que, de acuerdo con el juez que revisó el expediente, no aportaban pruebas suficientes para acusarlo de 1) promoción de conductas ilícitas, y 2) operación con recursos de procedencia ilícita; mientras que por cohecho fue la propia PGJDF la que decidió no ejercer acción penal por dicho delito; y persecución en el caso de la PGR, la cual dependía del grupo político contrario. Esta institución intentó en reiteradas ocasiones fincarle delitos a Bejarano y recluirlo en un penal federal, aun cuando no existían las pruebas suficientes para la acreditación de los delitos federales —no se le podía acusar de delito electoral porque el dinero que recibió fue para financiar la campaña del PRD en las elecciones locales (del DF) y no federales; era difícil acusarlo del delito de operación con recursos de procedencia ilícita, en primer punto, porque quien le proveyó el dinero nunca fue acusado (ni perseguido) por estos motivos²⁹.

Un ejemplo del segundo caso lo puede constituir el grupo de ciudadanos entrevistados en *El Túnel*, documental que relata su experiencia —sin poder político ni recursos económicos— con el Ministerio Público capitalino. Los motivos de consignación y posterior reclusión van desde el robo de un “osito de peluche”, artículos de perfumería como “shampoo, desodorante, una crema con valor de 200 pesos”, hasta “200 pesos” en efectivo, por los cuales se recibe una condena de hasta 6 años de cárcel. De igual gravedad es también la consignación-reclusión de ciudadanos inocentes. Acusaciones irrisorias o sin fundamento son hechas con el afán de cubrir cuotas de consignación³⁰, a través de las cuales un agente del MP puede demostrar su eficiencia frente a sus superiores. Aunado a esta falla institucional, se encuentra el bajo nivel de profesionalización de los miembros del Ministerio Público. De acuerdo con algunas recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Ministerio Público debe:

- a) Mejorar los servicios de atención a la ciudadanía y el debido proceso, en cuanto a la integración de las averi-

²⁹ Para un análisis más detallado del proceso judicial de René Bejarano en los dos niveles (federal y local), véase Azul Aguiar, *Intereses políticos e independencia formal de las instituciones de justicia: El caso de René Bejarano*. Tesis de maestría. Instituto Mora, 2006.

³⁰ En México a cada agente del Ministerio Público se le exige una cuota de consignaciones por semana; en Roberto Hernández y Layda Negrete, *El Túnel: justicia penal y seguridad pública en México*. Chile-México: CIDE, 2005.

guaciones previas y la realización de las investigaciones correspondientes (Abril, 2007).

- b) [corregir] las deficiencias de servidores (as) públicos (as) encargados (as) de atender a las personas que han visto afectados sus derechos, ya que en ocho de cada diez casos, ha sido señalada la autoridad ministerial como probable responsable de violaciones a derechos humanos (Abril, 2008)³¹.

Ante los escasos niveles de profesionalización, así como las fallas derivadas de un diseño institucional inadecuado, el desarrollo de un caso en el Ministerio Público y el probable ejercicio de la acción penal dependen de los recursos económicos del acusado. A decir de un agente del Ministerio Público capitalino:

[...] los delincuentes siempre que andan robando dicen ‘tengo mi velita prendida’. ¿Qué quiere decir que ya tienen su velita prendida?, que ya tienen su lana aparte, ¿no?, porque saben que la procuración de justicia tiene un precio y las personas que llegan a un reclusorio, efectivamente, las que llegan a un reclusorio son las que no tienen dinero, porque si tuvieran el dinero salen libres³².

En el primer tipo de caso (un ciudadano con poder político) se evidencia cómo la falta de independencia produce resultados cuestionables en el funcionamiento efectivo del MP, pues se responde más a argumentos de corte político-partidistas que legales: se protege al amigo y se persigue al enemigo. En el segundo (ciudadanos sin poder político o recursos económicos), se evidencia la falta de servidores públicos profesionales y que responden no a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, estipulados en las leyes orgánicas de las procuradurías en México, sino a intereses personales (ganancias económicas). Las conclusiones que se derivan de estos hechos son dos: a) la procuración de justicia en México es desigual, esto es, dependiendo del grupo socio-económico, así como del estatus político al que pertenece el indiciado, es la respuesta del MP: mayor la posición política y económica del acusado, mayor la probabilidad de que el caso se resuelva a su favor (lo que no quiere decir que se resuelva con apego a derecho); b) ante las condiciones existentes, la posibilidad de que el narcotráfico se infiltre en el MP es alta: si un delincuente común puede comprar la procu-

³¹ CDHDF, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en la procuración de la justicia en el caso New's Divine*, Avance de Investigación, Julio 2008.

³² Roberto Hernández y Lara Negrete, *Op. cit.*

ración de justicia, podemos esperar exactamente lo mismo del narcotraficante, del político o del empresario.

En efecto, la situación actual del Ministerio Público en México enfrenta serios problemas para desarrollar las actividades que le competen; ello, como se mostró, puede atribuirse a su dependencia y a otras deficiencias institucionales³³, pero, sobre todo, a la falta de profesionalización de los servidores públicos que laboran en él.

Democracia sin Estado de Derecho. Los retos del Ministerio Público en México

En un Estado democrático de Derecho, la procuración de justicia debe ser “equitativa, clara y expedita” amén de que no debe ser considerada “como un instrumento de interpretación a discreción que, lejos de garantizar el principio de legalidad y resolver litigio cualquiera, constituya una herramienta de exclusión y de violación a las garantías individuales de las personas”³⁴. Para alcanzar ese estado de cosas, ¿es suficiente la independencia de los ministerios públicos?, ¿basta su profesionalización? O, ¿existen otros elementos que pueden ayudarnos a entender y mejorar la situación actual? Para avanzar respuestas preliminares al respecto es necesario pensar comparativamente, esto es, es necesario conocer otras realidades (no muy disímiles a la nuestra). Eso es lo que se desarrolla en los siguientes párrafos.

El elemento independencia formal (en algunas ocasiones llamado autonomía constitucional) ha sido constantemente citado por estudiosos de la política y del derecho como un factor necesario para garantizar un mejor funcionamiento de las instituciones de justicia³⁵; esto es, para que sean menos proclives a la corrupción y más eficientes. El argumento al que aluden dichos estudios es que a mayor independencia de la institución, menor es la probabilidad de que otros poderes —como el Ejecutivo— influyeran en el pro-

³³ La discusión sobre la transformación (ya finalmente en curso en México) del sistema inquisitivo en uno acusatorio ha sido uno de los elementos más señalados para hacer del MP una institución eficaz y transparente, capaz de garantizar un equitativo y debido proceso. Para profundizar en este tema véase Máximo Langer, “Revolution in Latin America Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery” en *The American Journal of Comparative Law*, vol. LV, num. 4, 2007.

³⁴ CDHDF, *Op. cit.*

³⁵ Véase Julio Ríos-Figueroa, “Judicial Independence: Definition, Measurement, and its Effect in Corruption. An Analysis of Latin America”. Phd Thesis, New York University, 2006; Rebeca Bill, *Rule of Law in Nascent Democracies*. Stanford: Stanford University Press, 2004; Jodi Finkel, “Judicial Selection in Latin America following the 1990s Reforms: Judicial Independence and Government Strategies in Mexico, Argentina and Peru”, *IPSA, Comparative Judicial Research Group, London Conference, 2004*; o Fix Zamudio, *Op. cit.*

ceso y la decisión jurídica. En realidad esto es así en el punto de que las posibilidades de interferencias externas disminuyen sobre todo al momento de nombrar, remover, transferir a un miembro, y, por tanto, se cuenta con servidores públicos más independientes dado que no le deben su puesto al presidente/gobernador. Sin embargo, otros trabajos han demostrado que al estudiar el desempeño de las instituciones, el *contexto* en donde éstas se encuentran insertas debe ser tomado en cuenta, pues la existencia de reglas informales hace variar el resultado³⁶. Así, la independencia *de facto* que puede derivarse del cambio en las reglas formales para garantizar mayor nivel de independencia a la institución es distinta. En regímenes con herencias autoritarias, como el caso mexicano, es difícil empatar el cambio en el diseño institucional con el cambio en las prácticas de los miembros de la institución: las reglas formales no garantizan que, por ejemplo, un servidor público no reciba ‘mordidas’ para agilizar y/o detener un proceso, así como tampoco garantizan que internalice códigos como la integridad, eficiencia y respeto al debido proceso. La independencia formal es, pues, un paso que, en regímenes de reciente democratización, es visto como necesario; el asunto es, ¿qué tan necesario es?, sobre todo en comparación con otros elementos que pueden influir (positivamente) en el funcionamiento de la institución.

El caso de Uruguay puede tomarse como ejemplo para discutir la necesidad de la independencia formal. En este caso, el Ministerio Público es una institución que se encuentra también en la esfera del Ejecutivo. A diferencia del caso mexicano, donde las reglas de organización, estructura, atribuciones y competencias de la institución están perfectamente especificadas —y más aún, van en sintonía con las necesidades de un Estado democrático de derecho— en la Constitución y en leyes orgánicas, la República del Uruguay no despliega un apartado en su Constitución para especificar la posición y el rol del Ministerio Público; por otra parte, la ley que lo rige data de 1982 y por tanto fue creada durante los días en que comenzaba a resquebrajarse el régimen autoritario. No obstante, el funcionamiento de la institución es, de acuerdo con ciertos estudios³⁷, más efectivo que, por ejemplo, el mexicano y otros de la región latinoamericana.

Observando el caso uruguayo, así como la literatura en independencia formal, se puede afirmar que si bien esta última es un impulso importante para avanzar en la construcción de

³⁶ Véase Daniel Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America. Inequality and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press, 2008; Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

³⁷ Brinks, *Op. cit.*

instituciones efectivas, no es una variable necesaria (como la ha puesto la literatura), o al menos, existen otras que generan resultados más precisos en esa dirección.

La profesionalización es una de ellas y el caso chileno es un ejemplo. En Chile, la profesionalización de los servidores públicos del MP se encuentra ampliamente estipulada en la Constitución. En los hechos, el desempeño de la institución es de los más efectivos en la región (aunque esto no significa que no enfrente todavía diversos problemas). La profesionalización de los servidores públicos se basa no sólo en el nivel de formación académica de éstos, sino en la asistencia obligada a cursos de formación y actualización constante. La profesionalización se traduce en resultados que son evaluados positivamente por la sociedad. Si bien es difícil, y metodológicamente incorrecto, *explicar* la profesionalización de los miembros una institución a través de la percepción que tiene la sociedad de éstos, es posible *describir* dicha profesionalización a través de la confianza (o desconfianza) de la ciudadanía: “aquello que la gente piensa acerca de la justicia probablemente tiene mucha mayor fuerza descriptiva de la función (ministerial), que los contenidos constitucionales y legales referidos a ella”³⁸. En ese sentido, de acuerdo con datos de la encuesta LOPOP 2006, el porcentaje ciudadano que tiene poca, muy poca o nada de confianza en el MP chileno, es de 27.61%; el que tiene confianza media o regular es de 26.67%; mientras que aquellos que expresaron tener más bien y mucha confianza es de 45.71%³⁹.

Por otra parte, en México, las modificaciones que se tienen que hacer a las leyes orgánicas para asentar reglas sobre la profesionalización son pocas. Tanto la ley de la PGR como aquéllas de las procuradurías locales tienen un desplegado amplio (véase el capítulo referente al Instituto de Formación Profesional) sobre los requisitos que deben seguir y cumplir los servidores públicos para permanecer en la institución. La profesionalización *de facto* es el reto principal del MP mexicano. Para ver un cambio real en su funcionamiento es necesario entonces cambiar la dinámica de comportamiento de sus miembros. Ello, sin embargo, no es una tarea fácil, pero tampoco ha sido bien abordada por el actual gobierno. La institución necesita nuevos cuadros y, para ello, un buen comienzo sería la creación de un órgano autónomo encargado de vigilar y dar seguimiento al proceso de ingreso, nombramiento, ascenso y destitución de sus

agentes. El ejemplo de una institución con dichas características lo tenemos ya en México: el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). En los casi 15 años que lleva de existencia, ha mostrado ser una de las instituciones que ha agilizado el proceso de profesionalización e independencia de los miembros de las Cortes. Fundamental en la creación de este organismo autónomo auxiliar del MP es, por supuesto, la composición de sus miembros, esto es, debe (al igual que el CJF) seguir un proceso de selección transparente y con base en el conocimiento y el mérito. Si bien el cambio de códigos de conducta no es tan fácil como el cambio en códigos legales, el paso necesita darse, pues la institución en su estado actual es un espacio ideal para la incubación del crimen organizado y una amenaza para la sociedad, el Estado de Derecho y la democracia en México.

Conclusiones

Los retos que enfrenta México en materia de Estado de Derecho son típicos de democracias recientes: la mayoría de las veces no se logra internalizar la nueva normativa nacional e internacional. En términos de ingeniería constitucional es necesario cambiar las reglas formales para cambiar los procedimientos de un régimen. Sin embargo, para cambiar las actitudes de los que hacen funcionar el régimen es necesario profesionalizarlos. Una nueva institución del Ministerio Público necesita ser creada con miembros que demuestren periódicamente su capacidad no sólo para hacer frente a la delincuencia organizada, sino sobre todo para garantizar que la ley no se aplique de manera selectiva. La ley en democracia es un bien común y no uno que se distribuye con mayor eficacia entre quienes tienen mayor poder político o recursos económicos más altos.

Finalmente, la historia siempre enseña buenas, aunque amargas, lecciones. Luis Cabrera, en los primeros años de la instauración del nuevo régimen derivado de la revolución de 1910 y antes de la usurpación al gobierno maderista, advirtió: “las revoluciones son siempre operaciones dolorosísimas para el cuerpo social”, pero al “cerrar precipitadamente la herida [...] sin haber arrancado el mal [...] el sacrificio habrá sido inútil”. Nos encontramos de nuevo en una etapa de cambio, donde un régimen democrático no se puede sostener en el largo periodo sin un Estado de Derecho efectivo: los cambios y reformas en dicha materia no pueden limitarse a las Cortes, sino que deben alcanzar a ministerios públicos, policías, cárceles, en sí, al sistema de justicia en general, de otra manera los avances ya alcanzados habrán sido inútiles.

³⁸ Luis Pásara, “Reformas al sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance”, [online] <<http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/evencad/2004/0902/mesa11/278s.pdf>>. Consulta: noviembre 2007.

³⁹ Proyecto de Opinión Pública de América Latina, [online] <<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>>, noviembre 2008.