

MESA REDONDA
LA REFORMA
AL MINISTERIO PÚBLICO
EN MÉXICO Y EN EL MUNDO

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Jaime CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ubicación constitucional del Ministerio Público*. III. *Los órganos constitucionales autónomos*. IV. *Algunos principios adicionales para normar a los órganos constitucionales autónomos y su trascendencia político-constitucional*. V. *Conclusión: el Ministerio Público como órgano constitucional autónomo*.

I. INTRODUCCIÓN

El régimen político que nació en México en 1929 y que se apoyó para legitimarse, entre otros instrumentos, en la Constitución de 1917, vive una prolongada agonía. La lenta apertura política que se inició en los años sesenta parece, si el proceso es exitoso, que concluirá con una transición y una reforma del régimen¹

El esquema de transición que se ha escogido en México no ha sido de reforma pactada, sino otro de carácter gradualista, con lo que las instituciones constitucionales y jurídicas, lentamente se han ido reformando en aras de la construcción de un Estado de derecho democrático. En todos los niveles institucionales, el camino hacia la democratización se da mediante reformas parciales, ya se trate de lo estrictamente político, como las normas electorales, o de otros campos como el de la procuración y administración de la justicia. El principal defecto de esta vía radica en el carácter errático y a veces contradictorio del proceso de reformas a falta de un plan congruente y bien diseñado de modificación institucional, además de que los promotores de este camino se olvidan de que las instituciones son interdependientes y funcionan de manera similar a un esquema de relojería en donde la afectación de una institución afecta o produce consecuencias irremediamente en el resto del entramado institucional.

Tal vez, el abuso en las reformas parciales en los últimos años en México sea consecuencia de nuestra vía de transición, lenta y gradualista, que se detiene en los aspectos institucionales singulares cuando el problema político y social esta-

¹ Vid. Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

lla en las manos de los operadores políticos y jurídicos, y que se olvida de la creación de normas e instituciones para el largo plazo a partir del análisis y reflexión sobre la totalidad del entramado institucional. Una transición por reforma pactada, si se diera efectivamente en México, implicará un rediseño institucional más planificado y global, al grado de que podría derivar en la erección de una nueva carta constitucional.² Sin embargo, esta última cuestión no depende de las preferencias del académico, sino de la correlación de fuerzas y de la habilidad de los actores, y por el momento en nuestro país, parece que esa no es la intención preponderante de los actores, aunque me temo que más temprano que tarde éstos serán conscientes de su error por la inviabilidad que ya se manifiesta de la transición gradualista.

La procuración de justicia y la organización del Ministerio Público son parte fundamental del entramado institucional que exige reforma. De hecho, en los últimos años hemos asistido a reformas importantes en estos ámbitos. Entre ellas, las reformas constitucionales de 1993 y 1994, y más recientemente las que versan sobre el crimen organizado, así como las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal, y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que incluyen como dependencia de la administración pública la Consejería Jurídica.³ El patrón de estas reformas, en términos generales, es similar al resto de los otros ámbitos institucionales; es decir, reformas parciales y graduales que seguramente serán nuevamente modificadas como resultado de las presiones opositoras o del cambio de actitud de los dirigentes del régimen para construir instituciones más abiertas, plurales y democráticas. Esto es, las reformas a las que hemos asistido no serán las últimas,

2 Hay razones de sobra que pueden fundamentar la necesidad de una nueva Constitución. Entre ellas se podrían mencionar las siguientes: 1) La necesidad de revisar profundamente la carta fundamental para acotar las atribuciones del Ejecutivo, y fortalecer a los poderes Legislativo y Judicial; 2) la necesidad de crear un título federal que establezca un nuevo arreglo institucional para redefinir atribuciones y competencias entre los distintos niveles del poder; 3) el hecho de que la Constitución de 1917 ha funcionado para un régimen no democrático y que en otras condiciones, es decir, democráticas, muchas de sus instituciones serían disfuncionales; por ejemplo, las que se refieren a las relaciones entre el poder Legislativo y el Ejecutivo; 4) argumentos simbólicos que muestran que el pacto constitucional de 1917 no responde a las expectativas de muchos de los sectores de las nuevas generaciones; 5) el hecho de que la Constitución de 1917 no ha recogido muchas de las innovaciones del constitucionalismo de la posguerra; 6) la cantidad de reformas constitucionales que han abandonado la intención y el texto original de 1917; 7) la necesidad de regular temas constitucionales contemporáneos como el de la globalización, la economía sustentable, los nuevos procesos de informatización, los medios de comunicación, la cuestión indígena, y 8) la necesidad de contar con una Constitución normativa que sea reflejo de la voluntad y de los intereses de la mayoría de los actores políticos, entre otros argumentos, hechos y razones. *Vid.* Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.

3 La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996, la del Distrito Federal, el 30 de abril de 1996, y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se regula la Consejería Jurídica fueron publicadas en el mismo órgano el 15 de mayo de 1996.

ni las “definitivas”, por lo menos hasta que el camino y el resultado de la transición vayan siendo más diáfanos.

La ponencia que leeré ante ustedes no tiene, pues, el propósito de discutir ni analizar los aspectos técnico-penales de las reformas, dado que ésa no es mi especialidad. Lo que quiero compartir con ustedes obedece, sí, a un tema relacionado, pero que se encamina en la dirección del diseño de instituciones durante la transición, y en ese sentido, el lugar que el Ministerio Público debe guardar en un esquema constitucional democrático preocupado por la independencia de la institución tanto frente al Ejecutivo como respecto de otros poderes no menos importantes como los partidos o los grupos de interés. Esto es, el problema de la autonomía del Ministerio Público, y su conformación como órgano constitucional autónomo.

II. LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Distintos tratadistas nacionales han señalado cómo las instituciones que antecieron al actual Ministerio Público estuvieron inicialmente vinculadas al Poder Judicial. La Constitución de Apatzingán preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. La Constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por once ministros y un fiscal. De igual manera, las Constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el Poder Judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.⁴

En el siglo pasado existen también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la nación y al Ministerio Público dentro del Poder ejecutivo, tales como el Proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante el imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue sino hasta la reforma porfirista de 1900 cuando se estableció que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República serían designados directamente por el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102 de la Constitución, al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte. Durante su vigencia, uno de los debates más

4 Vid. Moreno Hernández, Moisés, “Organización y funcionamiento del Ministerio Público”, *Justicia y sociedad*, UNAM, México, 1994, pp. 301-337.

importantes fue el que suscitó Luis Cabrera a través de una carta que dirigió el 15 de septiembre de 1932 al procurador Emilio Portes Gil, en la que mantenía que el jefe del Ministerio Público debía ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y al igual que en el siglo pasado, formar parte de la Suprema Corte, independiente del Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial, señalando, además, que debería haber un abogado o procurador general de la República. En 1971, la controversia se renovó en virtud de una iniciativa presentada por legisladores del PAN, en la que proponían la separación de funciones constitucionales del procurador general de la República y las del encargado del Ministerio Público, indicando como en la propuesta de Luis Cabrera que el Ministerio Público debía formar parte del Poder Judicial federal.

Las reformas de 31 de diciembre de 1994 a la Constitución marcan una cierta tendencia a la autonomía de la Procuraduría General de la República. En efecto, el cambio constitucional en el artículo 102 A de la Constitución parece darle al procurador general un perfil diferente del de los secretarios de Estado. El procurador es designado por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado por mayoría simple, aunque puede ser removido libremente por el presidente. Asimismo, la reforma separa la función de Ministerio Público —que entre otras cosas ya no tiene el monopolio absoluto de la acción penal— de la función de consejero jurídico del gobierno.⁵

El cambio constitucional, que vino acompañado con la designación de un destacado miembro de la oposición en esa función es importante, pero no suficiente para contar con certidumbre más o menos permanente de su independencia. Por lo tanto, me parece que sí podemos criticar la relativa autonomía de la Procuraduría que proporciona la reforma constitucional de 1994.

Desde largo tiempo atrás, tanto en los medios académicos como en los documentos políticos se ha insistido en la autonomía del Ministerio Público. Fix-Zamudio, entre otros, había reivindicado la revisión judicial de las actuaciones del Ministerio Público; señalado las consecuencias para la institución desde que en 1900 cambió su ubicación en el esquema de la división de poderes, del Judicial al Ejecutivo; los conflictos derivados de la doble naturaleza del Ministerio Público: fiscal y de representación o asesoría del gobierno federal; el indebido monopolio en el ejercicio de la acción penal; la necesidad de otorgarle a los titulares garantías de independencia similares a las tradicionales que se han conferido a jueces y tribunales y ejemplificado con el derecho comparado sus

5 García Ramírez, Sergio, "La reforma constitucional del Ministerio Público", *La reforma constitucional en México y Argentina, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, núm. 19, pp. 59-78.

reflexiones.⁶ El documento *Veinte compromisos por la democracia*, seguramente uno de los antecedentes de la reforma de 31 de diciembre de 1994, demandó una reforma de la Procuraduría, y los *Cuatro puntos para la reforma política del Estado* de mayo de 1995 insisten en otra reforma de la Procuraduría.

Indudablemente, la reforma de 31 de diciembre de 1994 tiene méritos. Sus principales deméritos consisten en que la Procuraduría sigue siendo parte del Poder Ejecutivo; que la ratificación para el nombramiento del procurador es sólo del Senado y no por mayoría calificada; que el presidente puede remover libremente al procurador; que los funcionarios restantes del Ministerio Público de la Federación siguen siendo nombrados y removidos por el Ejecutivo; que el estatuto del procurador es de secretario de Estado con el refuerzo adicional de la ratificación sólo para la designación; y que, por supuesto, la Procuraduría en estos momentos no puede ser considerada como un órgano autónomo: con garantías de independencia para sus miembros, con autonomía financiera, con transparencia y responsabilidad de las acciones de sus titulares y miembros como órgano autónomo.

No se quiso en la reforma de 31 de diciembre de 1994, tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Italia o Alemania), ni el latinoamericano (Perú, Guatemala, Argentina), ni las discusiones que en la misma Francia se dan y se han dado sobre la necesaria independencia y autonomía del Ministerio Público.⁷ Evidente es que la reforma fue parcial e incompleta por más que un miembro de la oposición sea su titular: constitucionalmente, el presidente podría removerlo y además puede nombrar y sustituir libremente a los restantes funcionarios del Ministerio Público.

Necesitamos, desde luego, discutir en México la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial, o pensar en un órgano constitucional autónomo. La primera solución, además de que históricamente no funcionó, pone en aprietos al Poder Judicial, pues este poder sería juez y parte en los asuntos, a menos que los fiscales estuvieran dotados de una independencia especial que les permitiera actuar con autonomía. La segunda consiste en crear un órgano constitucional autónomo, que tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso o hasta mediante elección directa; autonomía financiera y evidentemente funcional; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente —obvio que no respecto a investigaciones en curso, pero sí para informar de sus finanzas, o de las acciones y medidas emprendidas y para continuamente presentar un

6 Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, Porrúa, 1988, pp. 302-308.

7 Nicod, J. C., "El ministerio fiscal en Francia", *Jueces para la democracia. Información y debate*, Madrid, núm. 18, 1993.

balance sobre sus atribuciones—; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras. Un órgano de este perfil haría mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país.

III. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS⁸

El derecho constitucional contemporáneo ha cambiado en la forma de entender la teoría de la división de poderes. La aportación del barón de Montesquieu no se concibe como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.⁹

La división de poderes en Montesquieu obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Hoy, a finales del siglo XX, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes. En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora, los poderes suelen estar, además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etcétera.¹⁰

Los exégetas de Montesquieu deben por tanto reformular su teoría y aplicarla a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. ¿Dónde poner a los tribunales constitucionales europeos, dónde colocar a los consejos económicos y sociales de Europa, a los tribunales de cuentas, etcétera?

La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Es un hecho que ahí donde los partidos dominan la escena política en democracia se genera corrupción, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los *checks and balances*. Por ello, necesitamos limitarlos, evitar que corrompan al Estado, al igual que los otros “poderes” sociales cuando son dominantes.¹¹

8 Para abundar sobre los órganos constitucionales autónomos, *vid.* Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 2, capítulo séptimo, pp. 243-276.

9 Torres Boursault, Leopoldo, “La división de poderes en la España de hoy”, *Revista Sistema*, Madrid, núm. 117, 1993, pp. 19-34.

10 García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 121-148.

11 Vega García, Pedro de, “Estado social y estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 389-407.

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos constitucionales autónomos. Surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos.

El riesgo de la neocorporativización¹² de estos órganos se debe exorcizar a través de los *checks and balances* entre poderes y órganos, con diseños jurídicos en donde se premie la transparencia, la movilidad y la democracia interna, y sobre todo con el constante y permanente control de la sociedad a través de la obligada rendición de cuentas social.

Los órganos constitucionales autónomos podemos definirlos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.¹³ Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en éste, principalmente en los países europeos —el más importante ha sido el Tribunal Constitucional— y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento tienen los partidos. Es decir, “despartidocrizan” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, 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, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Se trata, cuando existen, de verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Tribunal Constitucional, que es el órgano

12 Sobre los problemas del neocorporativismo, *vid.* Schmitter, Philippe C., “Neocorporativismo y Estado”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 31, julio-septiembre de 1985, pp. 47-77.

13 García Roca, Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23. García Roca dice respecto a los órganos constitucionales en general que son “[...] órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento[...].”

de órganos, y básicamente sobre conflictos constitucional competenciales. Expresan, también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y el derecho extranjero ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o conflictos de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso, no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número.¹⁴

Los órganos constitucionales autónomos, o auxiliares de las funciones del Estado, como también se les llama, o de relevancia constitucional, que es otra de sus denominaciones en lengua española, son especie del género órganos constitucionales. A su vez, los órganos constitucionales pueden ser clasificados de variadas formas. De acuerdo con la función que realizan se dividen en órganos ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, etcétera. Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen los poderes del Estado tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); los órganos de una Federación: Estado federal, entidades federativas y municipios; en algunos países, como Alemania o Italia, fracciones de los órganos tradicionales, como las comisiones de investigación del Poder Legislativo; entes de relevancia constitucional, como los partidos en algunos países,¹⁵ y finalmente, los órganos constitucionales autónomos a los que nos referiremos aquí.

La idea de “órganos constitucionales” se ha tomado de Jellinek, quien en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría general del Estado*¹⁶ expone una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales*, de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional*, los distingue de los órganos administrativos.¹⁷ García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el *status* o condición jurídica de los tribunales constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia.¹⁸ En la doctrina jurídica

14 Biscaretti di Ruffia considera para Italia como órganos constitucionales los siguientes: el presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, los ministros, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. No estima, sin embargo, como órganos constitucionales el cuerpo electoral, los partidos, etcétera. *Vid.* Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, traducción española de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 194 y 195.

15 En Alemania e Italia se ha discutido si los partidos políticos son órganos constitucionales. Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 86 y ss.

16 Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1981, p. 412.

17 Gómez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 309-324.

18 García Pelayo, Manuel, “El ‘status’ del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 1, p. 12.

italiana, según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia, en los años treinta y cuarenta al caer en la cuenta los profesores de derecho, de la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran número de órganos colocados en el vértice del Estado, y que no son siempre los tradicionales).¹⁹

La importancia de los tribunales constitucionales en el derecho continental europeo ha hecho pensar que existen también otros órganos de trascendencia constitucional y política. García Pelayo, preocupado por la identificación de estos órganos, pues en cada país varía su número y su grado de autonomía, propuso algunos criterios de distinción: *a)* La inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* La esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; *c)* Dirección política. Participan en la dirección política del Estado, y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; *d)* Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones); *e)* Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.²⁰

Algunas Constituciones europeas claramente los determinan. La actual ley fundamental de Bonn de 1949 en su artículo 93.I.1. alude a ellos cuando señala:

El Tribunal Constitucional Federal conoce: de la interpretación de la presente ley fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación.

Como puede apreciarse, en ese país las controversias constitucionales no son exclusivamente respecto a conflictos en la Federación y en los *Länder*, sino que comprenden igualmente aquellas surgidas respecto a órganos dotados de derechos propios por la Constitución, y que no son exclusivamente los tradicionales.

En Italia, la Constitución de 1947 en su artículo 134, párrafo segundo, dice: “la Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las regiones y entre las regiones”. Por poderes del Estado, la jurisprudencia constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos-poderes que entiende que son de relevancia constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado. Además de admitir como sujetos legitimados en las controversias constitucionales a jueces instructores en lo particular o a comisiones de investigación del parlamento, ha

19 García Roca, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 13, p. 90.

20 García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 18, pp. 11-34.

legitimado al Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*) y hasta comités promotores de referendos.²¹

El Tribunal Constitucional de Austria tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un *Länder*, o entre el gobierno y el *Volkswirtschaft* (*ombudsman*).²² En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931 que admitía como órgano constitucional al Tribunal de Cuentas, la actual Constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de Cuentas, el defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo Económico Social, el Consejo General del Poder Judicial, y la misma Corona, entre otros. Sin embargo, en España no todos los órganos de relevancia constitucional son parte de las controversias constitucionales. El artículo 59.3 de la Constitución de 1978 hace parte de los conflictos competenciales además de los órganos clásicos, al Consejo General del Poder Judicial, y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas legitima activamente a este tribunal en ellos.

La doctrina española critica la actual normativa constitucional española y sostiene, en términos generales, que: 1) Todos los órganos de relevancia constitucional deberían ser parte de las controversias constitucionales; 2) que los órganos internos o fracciones de órganos complejos como las comisiones de investigación, jueces y magistrados, y las fracciones del cuerpo electoral deben ser admitidos en las controversias competenciales del Tribunal Constitucional, y 3) evidentemente, muchos de los órganos del primer punto no tienen la autonomía estructural o funcional debida.²³

Los países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos. Pensemos en todos aquellos países como Guatemala, que tienen Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial. Hay en nuestro entorno verdaderos casos paradigmáticos, como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica o la Contraloría de Chile —en Chile otro ejemplo clásico es su Banco Central— o en Uruguay el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral, que como dice un jurista de ese país, los tres son “órganos jerarcas de la persona jurídica del Estado”.²⁴ Evidentemente que estos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el derecho latinoamericano,

21 Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, traducción de Javier Jiménez Campo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I, pp. 245-253.

22 Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, pp. 43-62.

23 García Roca, Francisco Javier, *op. cit.*, nota 13, pp. 183-184, y Gómez Montoro, Ángel J., *op. cit.*, nota 17, pp. 469-472.

24 Esteva Gallicchio, Eduardo G., “El sistema constitucional uruguayo”, en García Belaunde, Domingo; Fernández Segado, Francisco y Hernández Valle, Raúl (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 755.

y que no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses. No obstante, podemos decir que aún en nuestro país y aunque continuara la actual apertura o liberalización gradual de las instituciones a la democracia tendremos pronto órganos totalmente autónomos como los electorales, y tal vez otros como el Banco Central, o las Comisiones de Derechos Humanos.

En Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones —no es el único órgano constitucional autónomo, pues también existe en ese país la Contraloría General de la República con características de órgano autónomo— está integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes elegidos por periodos de seis años por la Corte Suprema de Justicia, pero pueden ser reelectos indefinidamente. Desde un año antes y seis meses después de la celebración de una elección nacional dos magistrados suplentes se integran ordinariamente al Tribunal. Sus miembros deben reunir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo apolítico, y es el encargado de organizar, dirigir y vigilar todos los actos relativos al sufragio. Entre sus funciones están las de interpretar auténticamente las disposiciones electorales de rango constitucional y legal; sus resoluciones en materia electoral carecen de recurso judicial, por lo que producen cosa juzgada (es decir, se reúne otra característica de los órganos autónomos: la de ser supremos en sus decisiones). Tres meses antes de la celebración de elecciones los miembros de la fuerza pública quedan bajo su mandato. Gozan de autonomía financiera garantizada a nivel constitucional.²⁵

La actual Constitución chilena de 1980, nacida bajo el régimen autoritario de Pinochet, recogió una institución de gran tradición en el constitucionalismo chileno: la Contraloría General de la República. Ésta, según el artículo 87 de la carta chilena, es un organismo autónomo que ejerce el control de legalidad de los actos de la administración; fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinan las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tienen a su cargo bienes de esas entidades, y lleva la contabilidad general de la nación. Aunque el contralor general de la República es designado por el presidente con acuerdo mayoritario del Senado, es inamovible en el cargo y cesa al cumplir los setenta y cinco años de edad.²⁶

En Uruguay —como se dijo—, la Constitución prevé tres sistemas orgánicos de control, que son: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal

25 El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está previsto en los artículos 99-104 de la Constitución.

26 Nogueira Alcalá, Humberto, "El sistema constitucional chileno", *op. cit.*, nota 24, p. 298.

de Cuentas, y la Corte Electoral. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está compuesto por cinco miembros, y su estatuto es coincidente con el de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El Tribunal de Cuentas está compuesto por siete miembros, a quienes compete la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de controlar toda la gestión relativa a la hacienda pública. La Corte Electoral cuenta con nueve miembros, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes, y deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad, y los cuatro restantes representantes de los partidos, son designados por la Asamblea General, pero por el sistema de doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que les siga en número de votos.

Las recientes reformas a la Constitución argentina de 1994 introdujeron importantes modificaciones a su régimen político-constitucional²⁷ y entre las instituciones constitucionales autónomas —aunque algunos ya las han criticado por su insuficiente autonomía— están: la Auditoría General de la Nación, el defensor del Pueblo y el Ministerio Público. El artículo 85 de la Constitución señala:

El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada[...].

El defensor del Pueblo está regulado en el artículo 86, que precisa que es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y que actúa con autonomía funcional sin restricciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, dura en su cargo cinco años y puede ser nuevamente designado.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución reputa al Ministerio Público como un órgano independiente dotado de autonomía funcional y autarquía financiera. La norma agrega que sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. Textualmente dice ese precepto:

27 Por ejemplo, el artículo 100 reformado en 1994 creó la figura del jefe de gabinete, que aunque no es similar al primer ministro francés de la Constitución de 1958 (semi-presidencial), sí encontramos que la Constitución argentina adopta instituciones lejanas al presidencialismo puro.

El Ministerio Público es un órgano independiente con la 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 de intangibilidad de remuneraciones.²⁸

Estos ejemplos, y muchos otros que podemos obtener del constitucionalismo latinoamericano nos muestran varias cosas: 1) Una tendencia constitucional a establecer estos órganos constitucionales autónomos; 2) Diferentes grados en la concepción de autonomía. Tanto en su integración —¿cuánta influencia de los partidos o de los órganos o poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?— en su estructura y organización, y en su autarquía financiera; 3) No hay aún un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos; 4) Tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de derecho democrático, y 5) Constitucional y políticamente no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos.

IV. ALGUNOS PRINCIPIOS ADICIONALES PARA NORMAR A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU TRASCENDENCIA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

La teoría jurídica y política necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios expuestos y ya mencionados aquí por García Pelayo: inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango, y autogobierno, creo que se podrían adicionar por ser fundamentales los siguientes:

1) La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Ésa es una de las mejores garantías para su independencia.

2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos preferente-

28 Sobre la reforma al Ministerio Público en Argentina, *vid.* Gelli, María Angélica, "El Ministerio Público y el defensor del pueblo en la Constitución argentina", *La reforma constitucional en México y Argentina, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, núm. 19, pp. 79-93.

mente deben ser propuestos por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos o terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, esto es: selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas, y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.

3) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.

4) Inmunities. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

5) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El Tribunal Constitucional será el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos órganos entre sí o con otros órganos o poderes del Estado. No obstante, en lo tocante a sus atribuciones, serán supremos dentro del marco constitucional.

6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente a los órganos del Estado.

7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.²⁹

8) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es decir, sería imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

Los órganos constitucionales no obedecen a un capricho. Su necesidad viene determinada por las características con las que se desenvuelve la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen los excesos de los par-

²⁹ Por ejemplo, la Constitución española de 1978 contempla dos procedimientos de reforma constitucional. Uno previsto en el artículo 167 para reformas ordinarias, y el previsto en el artículo 168 para reformas sustanciales.

tidos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales. Un argumento teórico para sostener su necesidad proviene de uno de los más importantes de los órganos: el Tribunal Constitucional. En efecto, es obligado que exista un órgano encargado de la defensa de la Constitución. Ésta no se puede confiar a los órganos que aprueban las leyes, las ejecutan, o resuelven las controversias jurídicas ordinarias. Se precisa de un órgano especializado que a manera de árbitro vigile que los jugadores, que son los poderes tradicionales, cumplan las reglas básicas.³⁰

Casi nadie duda en el mundo contemporáneo de que los principales actores políticos aun en su estado de crisis son los partidos.³¹ Ellos hacen la política a través de las instituciones: en el Legislativo, en el Ejecutivo, y a veces indebidamente en el Poder Judicial. Adoptan decisiones, aprueban, interpretan y aplican las leyes. ¿Quién los controla? Ése ha sido el principal problema de la democracia representativa a partir de la aparición de los partidos, que en algunos países como Italia ha llevado a extremos partidocráticos. La corrupción y el manejo indebido de los fondos públicos que ciertos partidos realizan seguramente hace que desde ultratumba Mosca, Pareto o Michels se sonrojen al ver comprobadas empíricamente muchas de sus tesis.³²

Se podría sostener que, en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos podrían realizarse por un Poder Judicial independiente. Existen para ello algunos inconvenientes: 1) No todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales (pensemos en las del Banco Central, en el propio Ministerio Público, en las de los organismos que administran la información del país, de los órganos autónomos sobre medios, de los Consejos de la Judicatura, el *ombudsman*, muchas funciones de los tribunales de cuentas o contralorías, etcétera); 2) Aunque algunos órganos constitucionales autónomos sean esencialmente jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional, en los países adscritos al sistema jurídico de origen europeo continental, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la Federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el Poder Judicial

30 Los tribunales constitucionales, por ejemplo, se legitiman porque son comisionados del poder constituyente para la defensa de la Constitución. La legitimidad, en última instancia, de los órganos constitucionales autónomos y del Tribunal Constitucional en lo particular deriva de la conformidad o asentimiento de los ciudadanos a las decisiones de éste o de éstos. Sobre estos aspectos, *vid.* Caldeira, Gregory A. y Gibson, James L., "The Legitimacy of the Court of Justice in the European Union: Models of Institutional Support", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, junio de 1995, pp. 356-376; Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, pp. 57 y ss., y García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 197-205.

31 Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 15, pp. 81-85.

32 *Vid.* Vega García, Pedro de, "Presentación", *Revista Sistema*, número monográfico sobre el futuro del Estado, Madrid, núms. 118 y 119, marzo de 1994, pp. 5-10.

un órgano del Estado que podría ser parte de las controversias constitucionales —evidente es que no se puede ser juez y parte— se requiere de un órgano que, por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales; 3) Se ha dicho que nuestro sistema judicial adoptó características norteamericanas —por las similitudes con el *judicial review*— con la introducción del amparo en el siglo XIX, lo que en parte puede ser cierto, pero además de que el amparo tiene muchísimos antecedentes, se olvida que uno de los conflictos tradicionales y más graves al interior del Poder Judicial y en la doctrina jurídica doméstica ha consistido en cómo conciliar funciones de control constitucional y de control de legalidad, cuando el sistema jurídico del Estado proviene —con la honrosa y lógica excepción de la Constitución— del sistema europeo continental; 4) En los mismos Estados Unidos existen órganos autónomos de control, como la Reserva Federal, que aunque no tengan formalmente la independencia del Ejecutivo, materialmente son más independientes que otros que formalmente lo son. Lo importante es que entendamos que la lógica jurídica básica de Estados Unidos se generó en otras tradiciones, y aunque es cierto, en parte, que hay cada vez más puntos de acuerdo y de acercamiento entre el sistema jurídico anglosajón y el continental europeo, también lo es que hay que tener cuidado tanto con la concepción general del sistema jurídico anglosajón como con el impacto político de sus instituciones en un sistema jurídico y político diferente.³³

Gran parte de la crisis de la democracia representativa y de los partidos es porque no ha habido poder capaz de controlarlos debidamente cuando se apoderan o abusan de las instituciones.³⁴ Una buena dosis de control por parte de órganos técnicos con atribuciones muy definidas, con transparencia y responsabilidad, vendría muy bien a los sistemas democráticos y a los propios partidos políticos.

También los órganos constitucionales autónomos pueden ser un excelente instrumento de control de los intereses y grupos contemporáneos: medios de comunicación, intereses económicos transnacionales, narcotráfico, etcétera.³⁵ Como se sabe, éstos son verdaderos poderes al margen de los poderes tradicionales³⁶ y

33 Es muy importante entender el contexto político y socio-cultural del sistema jurídico norteamericano, que hace que sus instituciones jurídicas y políticas sean aptas para ese país, pero que en un contexto diferente tal vez no lo serían. Vid. Riggs, Fred, “La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: Prácticas para-constitucionales”, *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Materiales para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, pp. 45-93.

34 Para el caso español, *vid.*, entre otros, Pradera, Javier, “Las pasiones del poder: el PSOE tras diez años de gobierno”, en Tusell, Javier, y Sinova, Justino (coords.), *La década socialista. El caso de Felipe González*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.

35 Kaplan, Marcos, “La soberanía estatal-nacional: retos e interrogantes”, *Problemas actuales del derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 225-234.

36 Para el análisis prospectivo del futuro de estas instituciones y fenómenos, *vid.* Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Londres, Harper Collins, 1993, pp. 3-134.

que además y muchas veces no hay poder capaz de detener y controlar sus acciones corruptoras. Modifican y transforman a los países de un día para otro, y suelen adoptar decisiones sobre el sistema financiero, monetario, el control de cambios, y las economías nacionales en general, en el secretismo propio de las mafias, por lo que no es casual que muchos Estados estén controlados por esos intereses, algunos de manera más evidente que otros, tal como ocurre, por ejemplo, con la actual situación en Rusia.³⁷

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suelen verse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. ¿Cómo contestar a esa crítica aparentemente demoledora? Una forma es aplicando la misma solución que se ha dado para el Poder Judicial. La legitimidad de los órganos constitucionales autónomos, se produce con su ejercicio adecuado; es decir, los órganos constitucionales autónomos, se justificarían o legitimarían día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. En segundo lugar, la crítica se contesta sosteniendo que todos los actos de estos órganos estarían conformados y actuarían apegados a derecho, y aunque no es pertinente confundir legalidad con legitimidad, no debe olvidarse que uno de los requisitos de la legitimidad es la legalidad que descansa o proviene de principios constitucional democráticos. Uno de los principios fundamentales de esa justificación es precisamente la transparencia de los órganos y la discusión pública que al derivarse de ellos se genera.³⁸ También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos, ya sean presidenciales o parlamentarios, suelen responder a los intereses de las mayorías, quienes los controlan cuando realizan excesos, quienes defienden los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías (y aquí no es posible omitir una de las mejores concepciones sobre lo que es la democracia: la relación entre mayorías y minorías).³⁹

Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos se producen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una Constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y democraticidad estaría garantizada. Si no se definen institucional y realmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por el temor de los partidos o de los grupos de interés

37 Vid. Leitzel, Jim, Gaddy, Clifford y Alexeev, "Mafiosi and Matrioshki. Organized Crime and Russian Reform", *The Brookings Review*, Washington, invierno de 1995, pp. 26-29.

38 Convendría en este punto traer a colación a Habermas y la manera y las vías de legitimidad política que propone a través del discurso y la argumentación. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols., Buenos Aires, Taurus, 1989.

39 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989, t. I, pp. 167-224.

a ser controlados, su prestigio desciende notablemente.⁴⁰ Los partidos, al pactar la transición mexicana a la democracia, deben ser muy conscientes de esto.

V. CONCLUSIÓN: EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

La reforma constitucional de 1994 al Ministerio Público tuvo algunos méritos: el concurso del Senado en la ratificación por mayoría simple del nombramiento del procurador que hace el presidente, y la distinción de funciones entre el Ministerio Público y el Consejero Jurídico —el último estimado como un secretario de Estado, dependiente totalmente del Ejecutivo—. Sus deméritos ya han sido señalados: el Ministerio Público sigue siendo una dependencia del Ejecutivo, la mayoría exigida para el nombramiento del procurador en el Senado es simple y no calificada, el presidente puede remover al titular de la Procuraduría libremente, y las características de esa dependencia de la administración pública no son las de autonomía presupuestaria, no hay nada que se parezca a un régimen de inamovibilidades para el titular, etcétera.

Aquí me he pronunciado por un Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, pues estimo que si la institución permanece en el Poder Ejecutivo, nunca logrará la independencia, los criterios más importantes necesariamente serán políticos y no técnicos, será una dependencia siempre sujeta a la manipulación y a la presión, y en caso de que en México pasáramos de un régimen de partido hegemónico-predominante a uno más competitivo, el Ministerio Público podría sufrir los estragos nocivos de la partidocratización. Tampoco el Ministerio Público debe estar adscrito al Poder Judicial,⁴¹ porque este poder tendría poderes omnímodos: como juez y parte en las controversias, se afectarían las garantías constitucional-procesales de las personas, y todas las funciones —desde la persecución a la determinación de las responsabilidades— estarían ubicadas en un sólo órgano. En el Poder Legislativo, de ninguna manera puede estar el Ministerio Público, pues las funciones de este poder son preponderantemente las de legislar y fiscalizar las acciones del Ejecutivo, y no las de investigar y perseguir delitos.

40 Esto ha ocurrido con algunos órganos autónomos en algunos países. En España esta crítica se ha enderezado en contra del Consejo General del Poder Judicial y en contra del Tribunal de Cuentas, principalmente, aunque el propio Tribunal Constitucional español no se ha salvado del rechazo social en algunas de sus decisiones, como la que se dictó sobre el famosísimo caso Rumasa.

41 En el derecho comparado se cuestiona en demasía la adscripción del Ministerio Público al Poder Judicial. Por ejemplo, Juan Fernando López Aguilar sostiene, para el derecho español, que: “[...] el discernimiento del Ministerio Fiscal como una institución constitucional que no es parte del Poder Judicial es el punto de partida para cualquier lectura constitucionalmente correcta de las características que, constitucionalmente, invisten al órgano en cuestión”. *Vid.* López Aguilar, Juan Fernando, “El Ministerio Fiscal como problema”, *Revista Sistema*, Madrid, núm. 130, 1996, p. 18.

Por lo anterior, creemos que en México llegó la hora de revisar nuestra decimonónica división de poderes, y dar cabida a otros órganos y poderes, que hagan viable el funcionamiento democrático del Estado contemporáneo. Órganos que institucionalmente impidan la manipulación política, o la presión coyuntural, o el rejuogo de los partidos políticos, órganos que sean técnicos, y cuyos miembros gocen de garantías de inamovilidad y cuyo actuar sea imparcial. No constituir este tipo de órganos equivale y equivaldría a enfrentarnos tarde que temprano a problemas de partidocratización, o tal vez a algo peor, como lo es el desencanto de los ciudadanos a sus instituciones, es decir, a la deslegitimación del Estado.

El Ministerio Público, como otros órganos, podría asumir las características ya reseñadas para los órganos constitucionales autónomos. Su importancia y su trascendencia es grande para la vigencia real del Estado de derecho. La autonomía del Ministerio Público es indispensable para garantizar que la investigación y persecución de los delitos no sean más instrumentos del partido en el poder, sino que, por el contrario, esas funciones se realicen de manera técnica y con apego a la legalidad. Es decir, la autonomía significaría una respuesta propia de un Estado de derecho al hecho histórico de esta institución en México: el sometimiento directo al Ejecutivo.