

## LA TRANSPARENCIA Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Enrique Ochoa Reza

La transparencia en el Ministerio Público es una asignatura pendiente que en la actualidad presenta dos dinámicas contrarias entre sí. Por un lado, el Ministerio Público es una de las instituciones menos transparentes del Estado mexicano, a pesar del avance logrado a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia). Por el otro, es una institución que puede cambiar mucho en poco tiempo, como lo muestran los casos de los estados de la República donde se ha reformado el sistema de justicia penal para establecer los Juicios Orales.

El problema de fondo es el “tipo” de sistema de justicia penal bajo el cual se desempeña el Ministerio Público. En México, tanto a escala federal como en la mayoría de los estados, existe un sistema de justicia de tipo inquisitivo-mixto (escrito) donde el Ministerio Público no sólo tiene un amplio poder durante el proceso, sino que, además, sus actividades se llevan a cabo a espaldas de los ciudadanos.

En cambio, en los estados de Nuevo León y Chihuahua recientemente se han establecido sistemas de justicia de tipo acusatorio-oral como el que existe en la mayor parte de las democracias en el mundo. En dichos sistemas las actividades del Ministerio Público son más transparentes y están sujetas a mecanismos de rendición de cuentas por parte de víctimas, acusados o ciudadanos que no están involucrados directamente en un proceso penal.

Actualmente, diez estados en México discuten sus propias reformas constitucionales para establecer juicios orales. Incluso, ambas cámaras del Congreso han recibido, por parte de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales, un anteproyecto de reforma constitucional para establecer dicho sistema penal en todo el país. Las discusiones para reformar la Constitución iniciarán en la Cámara de Diputados en febrero de 2007.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para más información sobre la propuesta de reforma constitucional, los avances en los estados y los mecanismos para participar, ver [www.juiciosorales.com](http://www.juiciosorales.com). Para una explicación de la propuesta de reforma constitucional, ver Carbonell, Miguel y Enrique Ochoa, “Juicios orales: ¿por dónde empezar?”, en *Enfoque* (suplemento de *Reforma*), núm. 664 (8 de diciembre de 2006), pp. 4-7.

## ¿Cuál es el nivel de transparencia en el Ministerio Público bajo el sistema penal actual?

Hasta hace poco tiempo, solamente los ciudadanos involucrados en un caso judicial tenían el derecho de conocer, por medio del expediente, las investigaciones y conclusiones del Ministerio Público. El resto de los ciudadanos permanecíamos, por ley, sin derecho a la información sobre la manera en que este órgano del Estado realizaba investigaciones para protegernos de agresores potenciales a nuestros bienes e integridad.

Esto cambió el 11 de junio de 2002 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y, sobre todo, el 2 de abril de 2004 con la publicación del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura federal para la aplicación de dicha ley (el Reglamento).

A partir de estas disposiciones legales los ciudadanos tenemos acceso, con algunas restricciones, a los documentos localizados en el Poder Judicial federal. El logro es significativo, pues permite conocer, por medio del expediente, cómo investiga y argumenta el Ministerio Público.<sup>2</sup> Lamentablemente, este cambio ha sido insuficiente para transparentar con efectividad el trabajo del Ministerio Público, debido a tres razones complementarias entre sí:

Primero, la Ley Federal de Transparencia y el Reglamento abren los expedientes judiciales para los casos que se resuelven a escala federal. Sin embargo, 95% de los delitos son responsabilidad de las autoridades de los estados y los tribunales federales no los atienden de primera mano. Por lo tanto, para tener acceso a los textos que el Ministerio Público ha incluido en el expediente que un ciudadano requiera consultar, éste depende de la legislación de transparencia de su propio estado.

A pesar del avance logrado por diversos estados, se ha registrado una variación significativa en la efectividad de las leyes de transparencia y de los institutos estatales creados para aplicarlas.<sup>3</sup> En consecuencia, la posibilidad del ciudadano de revisar la actuación del Ministerio Público a través del expediente es irregular a lo largo de la República.

<sup>2</sup> Para un análisis del Reglamento, ver el artículo de Carbonell, Miguel, "El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación" en *Derecho comparado de la información*, núm. 3, México, enero-junio 2004, pp. 189-199.

<sup>3</sup> Ver el artículo de Treviño de Hoyos, Miguel B., "El modelo local ausente", en este libro.

Segundo, a lo largo del proceso, bajo el sistema de justicia inquisitivo-mixto (escrito), los ciudadanos se enfrentan al Ministerio Público en una situación desventajosa. Es una lamentable práctica común que ni la víctima ni el acusado puedan confrontar la versión del Ministerio Público de manera directa ante el juez. Si acaso, la confrontación de versiones se realiza por escrito, en el expediente, donde las pruebas que presenta el Ministerio Público tienen mayor valor que las que presentan las partes o cualquier ciudadano. El sistema tampoco obliga al Ministerio Público a exponer sus pruebas en una sesión formal con presencia ciudadana o de los medios de comunicación.

El momento más delicado para un ciudadano se da en la integración de la averiguación previa. En esta etapa el Ministerio Público actúa como autoridad y sabe que las pruebas que integre en el expediente tendrán un valor prácticamente definitivo durante el proceso. De ahí que normalmente aporte muy poco después de la averiguación previa.<sup>4</sup> Consecuentemente, existe una amenaza creíble de corrupción. Las pruebas que presenta el Ministerio Público pueden favorecer a la víctima, al agravar el delito que se le cometió, o bien pueden beneficiar al acusado, al distorsionar lo sucedido para reducir la posibilidad de que sea declarado culpable o que, dado el caso, la pena sea menor.

Tercero, en el sistema actual el Ministerio Público ejerce un monopolio de la acción penal. Es decir, la víctima depende de la capacidad del Ministerio Público para juntar pruebas y presentarlas ante un juez, para dar inicio al procedimiento penal. Si el Ministerio Público realiza una investigación pobre o bien se corrompe y determina que no hay delito que perseguir, a la víctima le queda poco por hacer.<sup>5</sup> En consecuencia, la capacidad del ciudadano para presentar y defender su caso en tribunales está acotado por la eficiencia y honestidad de una autoridad investigadora que no le rinde cuentas.

En suma, en el sistema inquisitivo-mixto (escrito) el Ministerio Público no actúa con plena transparencia; ejerce un poder monopólico que le permite “negociar” con la víctima o el acusado sobre la existencia o la gravedad del delito y, además, puede inclinar la balanza de la “justicia”, pues el sistema le da a sus pruebas mayor valor ante el juez durante el proceso. Así, a pesar de los avances de la Ley Federal de Transparencia, el Ministerio Público realiza su labor bajo elevados incentivos de corrupción.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Miguel Sarre describe la condición de desventaja procesal del ciudadano en el capítulo “Control del Ministerio Público” en *Los controles constitucionales. Anuario de Derecho Público*, México, McGraw-Hill-ITAM, 1997, pp. 131-149.

<sup>5</sup> La víctima puede presentar, ante un Juez de Distrito, un amparo en materia administrativa en contra del Ministerio Público por el “no ejercicio de la acción penal”. En caso de perder, el Ministerio Público debe investigar de nuevo, pero al final puede concluir que no hay motivo para iniciar el proceso y dar por concluido el caso.

<sup>6</sup> Para un diagnóstico sobre los problemas del sistema penal mexicano, ver el excelente libro de Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC, 2004.

¿Qué cambios están a nuestro alcance para que la función del Ministerio Público sea más transparente, honesta y susceptible de ser evaluada por los ciudadanos?

### **Juicios orales: una propuesta de solución**

Un mecanismo exitoso en países con cultura jurídica similar a la de México ha sido la incorporación de un sistema de justicia de tipo acusatorio-oral.<sup>7</sup> Esto ayudaría a resolver los tres problemas descritos con anterioridad.

Primero, la reforma constitucional –bajo estudio en el Congreso– propone establecer un sistema de juicios orales, en el ámbito federal y en todos los estados de la República, en un periodo no mayor a cinco años. Asimismo, propone la creación de una Ley del Debido Proceso Legal donde se establecerán los procedimientos generales para los sistemas acusatorio-orales de todos los estados por igual. Con ello, se creará un marco institucional homogéneo que beneficiará a los ciudadanos, independientemente de la región donde habiten. Al mismo tiempo, los estados podrán impulsar mayores avances en su sistema de justicia, pero lo harán a partir de un piso institucional elevado común.

Segundo, el sistema acusatorio-oral consta de dos partes esenciales, favorables para la transparencia, que se complementan entre sí. Por un lado, se establecen mecanismos de solución alternos de controversias, donde el Estado ofrece un mediador profesional que se reúne con la víctima, el acusado, sus abogados y el Ministerio Público, para intentar resolver el caso mediante un acuerdo que le repare el daño a la víctima.

En esta etapa, la víctima y el acusado conocen de viva voz las pruebas que tiene y presenta el Ministerio Público sobre el caso y pueden exponer su propia versión de los hechos. En caso de llegar a un acuerdo, éste será autorizado de manera definitiva por un Juez de Garantías, encargado de verificar que no haya vicios en el arreglo. Así, el responsable del delito paga su reparación directamente a la víctima y el dinero no termina en los canales de corrupción al alcance del Ministerio Público, lo cual sucede ocasionalmente bajo el sistema actual. En esta etapa del proceso se resolverá la gran mayoría de los casos del sistema penal.

<sup>7</sup> Para conocer la reforma de juicios orales en Chile, ver el libro de Baytelman, Andrés y Duce, Mauricio, *Litigación penal: juicio oral y prueba* México, FCE, 2005.

La segunda parte del nuevo sistema es el juicio oral, donde en una audiencia pública, con la presencia permanente del juez, el Ministerio Público, la víctima, el acusado y sus abogados, desahogan todas las pruebas del caso de manera oral y transparente. Los ciudadanos y los medios de comunicación pueden estar presentes durante la audiencia, la cual se videografa.

En esta etapa todas las pruebas pueden tener el mismo valor. La fuerza probatoria del Ministerio Público no está predeterminada, como en el sistema inquisitivo-mixto (escrito), y depende ahora de su capacidad para recabar y exponer pruebas científicas que respalden su interpretación de los hechos. Los acusados pueden contradecir las pruebas que presente el Ministerio Público y apoyarse de especialistas y testigos para ello. El juez de juicio oral valora la fuerza particular de cada prueba y, con toda la información sobre la mesa, dicta sentencia.

Tercero, a partir de la reforma el Ministerio Público pierde el monopolio de la acción penal. Así, la víctima puede aportar pruebas directamente ante el Juez de Garantías para que éste dé inicio al proceso penal. El Ministerio Público todavía tiene la obligación de investigar, pero la reforma acusatoria-oral propone que la víctima no dependa de ello para que el sistema de justicia inicie su trabajo.

En suma, una reforma constitucional a favor de un sistema de juicios orales cambiará los incentivos bajo los cuales opera hoy el Ministerio Público. La audiencia oral, los mecanismos alternos de solución de controversias y la equidad procesal de las partes permitirán al ciudadano disfrutar de un sistema de justicia transparente y con rendición de cuentas, mismos que son necesarios para vivir en una democracia plena y que hoy están ausentes en México a pesar de la Ley Federal de Transparencia.