

Autonomía constitucional de la Procuraduría

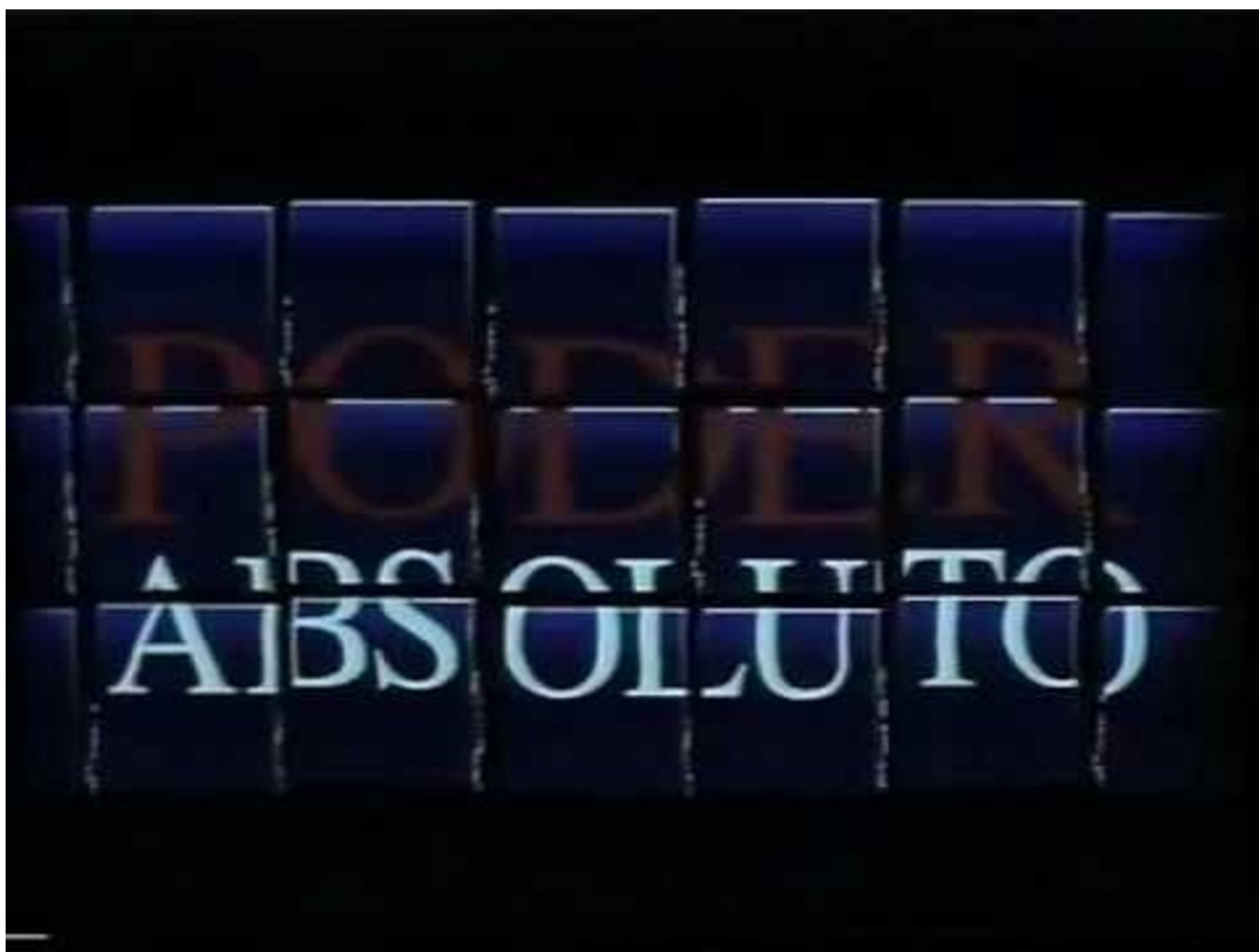
13 de octubre de 2016

Autonomía política solo para la Procuraduría Anticorrupción, si realmente esta Procuraduría es necesaria

La salida de Yeni Vilcatoma de la presidencia de la comisión de Fiscalización abre la oportunidad de discutir con un poco más de tranquilidad y profundidad el proyecto de ley de modificación constitucional acerca de la Procuraduría Autónoma que ella presentara y que ha comenzado a discutirse ya en esa Comisión con la participación de la Procuradora Julia Príncipe. Como escribiera nuestro colaborador anónimo N.N., una procuraduría autónoma puede contener peligros que no deben soslayarse (Ver en **Lampadia**: [Reformas que afectarían nuestras libertades](#) y [La 'balcanización' del Estado](#)).

El proyecto de ley en cuestión propone que la Procuraduría tenga el carácter de un organismo constitucionalmente autónomo (al nivel del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Defensoría del Pueblo), integrado por un Procurador General de la República y un colectivo de Procuradores designados directamente por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por un plazo de siete (7) años renovables. Un verdadero Poder del Estado.

El Poder Ejecutivo, por su parte, ha recibido facultades legislativas para "Reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado", con la idea de crear una Procuraduría como organismo público -hoy no existe una Procuraduría que sea un organismo público- pero, al parecer, dentro del Poder Ejecutivo, aunque dotándola de altos niveles de autonomía, quizá como la que tienen los organismos reguladores de servicios públicos.



En los países cercanos al nuestro (por ejemplo Colombia y recientemente México) y en el propio Estados Unidos, el Procurador General es el titular del Ministerio Público, y por ende es el titular de la acción penal. El art. 159º de la Constitución peruana establece que el Ministerio Público representa en los procesos judiciales a la sociedad, conduce la investigación del delito y ejerce la acción penal. Por lo tanto, crear una Procuraduría autónoma, duplicaría y sobrepondría funciones muy delicadas.

En el Perú, según la ley del Sistema de Defensa Jurídica del Estado (Decreto Legislativo 1068), los procuradores tienen una función diferente a la del Ministerio Público: representan y defienden jurídicamente al Estado, no a la sociedad. Por eso, los Procuradores están localizados en cada Ministerio, en cada Región y en cada municipalidad, porque representan los intereses de las entidades públicas de las que forman parte. Cumplen dos funciones: i) son los abogados de dichas entidades para su defensa jurídica y, a la vez ii) son los representantes de dichas entidades en los procesos judiciales. Por esa razón, cuando alguien demanda a un ministerio o municipalidad, quien acude a declarar no es el Ministro o el Alcalde sino el procurador. No obstante, debe precisarse que, según la ley, los procuradores públicos gozan de "autonomía funcional... actúan con autonomía en el ejercicio de sus funciones, quedando obligados a cumplir los principios rectores del sistema"

Lo que ha ocurrido es que en los últimos 20 años se ha ido creando procuradurías especializadas como las de anticorrupción, antidrogas, contra el lavado de activos y antiterrorismo, cuyo rol sí es diferente al de los demás procuradores, no porque no representen al Estado, sino porque se crearon

para suplir las carencias del Ministerio Público o para empujarlo a actuar con más celeridad, porque esas procuradurías especializadas tendrían más recursos, personal especializado y probablemente mejor acceso a las fuentes de información del propio Poder Ejecutivo (Policía, Ministerio del Interior, etc.) para que, respondiendo a las políticas del gobierno, fueran más incisivas en las denuncias contra el terrorismo, lavado de dinero y antidrogas.

El caso de la Procuraduría Especial Anticorrupción es especial porque nació el año 2000, junto con la debacle del gobierno de Fujimori, para investigar los latrocinios de Montesinos, y por ende siempre necesitó de mayor autonomía para poder realizar investigaciones que pudieran comprometer al propio gobierno que los designaba.

Hay, pues, dos tipos de procuradores: i) el mayor número de ellos dedicado a la defensa jurídica del Estado (Ministerios, organismos públicos, regiones, municipalidades) en juicios, procesos arbitrales, etc., que es lógico y natural que dependan del nivel de gobierno (nacional, regional o local) que los designe, aunque con autonomía funcional; y ii) los procuradores especializados, que sí podrían necesitar mayor autonomía política, sobre todo la procuraduría anticorrupción, para poder investigar y formular denuncias ante el Ministerio Público contra autoridades y funcionarios estatales.

Por lo tanto, carecería de sentido la creación de una Procuraduría General como organismo constitucional de carácter autónomo de los tres poderes del Estado, porque la mayor parte de su función es la defensa jurídica del Estado. En los casos de las procuradurías especializadas, si se podría justificar una mayor autonomía, pero no con el carácter de organismo constitucional autónomo. En realidad, su función tampoco es indispensable. Para ella ya existe el Ministerio Público (MP), que sí tiene precisamente autonomía constitucional desde la Constitución de 1979 (antes formaba parte del Poder Ejecutivo). El rol de los procuradores especiales ha sido colaborar con el Ministerio Público interponiendo denuncias ante él, aportando pruebas, estimulando la celeridad de los procesos, etc., pero esta es una función que de alguna manera intenta suplir las debilidades del MP. Por eso, una alternativa sería más bien fortalecer al MP trasladándole los recursos de las procuradurías especializadas y estableciendo un enlace efectivo.

En efecto, en teoría los procuradores especializados mencionados (contra el lavado de activos o el narcotráfico, por ejemplo) son innecesarios si es que el MP ya cuenta con fiscalías especializadas en las mismas materias. Solo tiene justificación un procurador especializado si es que el Ministro del Interior quiere contar con un funcionario de su sector especialmente encargado de impulsar las denuncias en determinadas materias. Pero esta misma razón resta sentido a la idea de otorgarle autonomía constitucional a dichas procuradurías.

En el caso de la procuraduría anticorrupción cabe preguntarse, además, si su labor no se confunde con la del Contralor o la de la oficina de control interno. En realidad no, porque no cuenta con los medios que sí tiene la Contraloría para hacer auditorías o practicar investigaciones en cada una de las entidades de la administración pública, aunque en la práctica la Contraloría tampoco cumple bien estas funciones. La Procuraduría Anticorrupción tuvo mucho sentido al comienzo, durante la caída de Fujimori y Montesinos, cuando todavía el Ministerio Público y el Poder Judicial estaban en alguna medida dominados por el poder oculto, pero ahora su rol vuelve a ser el de un colaborador de esas instituciones con la ventaja de poseer más tiempo y medios económicos para investigar y acopiar pruebas. Pero, repetimos, estos recursos podrían trasladarse al Ministerio Público. De mantenerse, sin embargo, sí se justifica que tenga algún nivel de mayor autonomía respecto de las autoridades políticas, pero no una autonomía con rango constitucional.

Por último, tampoco tiene sentido que se proponga que el CNM designe a todos los procuradores porque es una entidad desprestigiada y mal conformada, cuya reforma más bien se está planteando.

Más allá de las consideraciones jurídicas o judiciales, la eventual autonomía constitucional de la Procuraduría tiene especial incidencia en la relación dispareja y desbalanceada de ésta con el común de los ciudadanos y las empresas. El Procurador, como abogado del Estado, ya tiene mucho peso en las disputas con los miembros de la sociedad. No solo tiene al costado a la maquinaria del Estado, también cuenta con una influencia mediática muy importante, tal como explicó el director de este medio en la Hora N ([Diálogo sobre el Procurador, el Contralor y el Defensor](#)). **Lampadia**