

## COMBATIR LA IMPUNIDAD: EL FUTURO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dr. Iván Carlo Gutiérrez Zapata<sup>1</sup>

Hoy más que nunca es necesario preguntarnos acerca del futuro del ministerio público y el nuevo esquema de fiscalías.<sup>2</sup> No es sencillo escapar de esta interrogante ante la transformación del sistema inquisitivo a un sistema de justicia penal oral,<sup>3</sup> al dejar subsistentes las bases de la inquisición histórica.<sup>4</sup>

A grandes rasgos, los cambios fundamentales que implican el nuevo sistema de justicia penal en México pueden resumirse como se ve en la Tabla 1:

**TABLA 1**

SISTEMA INQUISITIVO MIXTO	SISTEMA ACUSATORIO
En el sistema inquisitivo, los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables y sólo el que tiene interés jurídico accede al expediente.	En el sistema acusatorio, las audiencias serán públicas, con presencia del juez y de las partes que intervienen en el procedimiento.
La prisión preventiva es la regla, y no la excepción.	La prisión preventiva se dictará de manera excepcional cuando se trate de delitos graves, pues prevalece el espíritu de la presunción de inocencia ya que se busca una cultura jurídica en libertad.

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España. Autor del Libro “La acción o recurso de inconstitucionalidad – Estudio Comparativo entre España y México”; Profesor de “Derecho Procesal Constitucional” en la Universidad la Salle y en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

El autor agradece los comentarios de Luna Mancini, Coordinadora de proyectos de Impunidad Cero, a versiones previas del documento.

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, DOF, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, 10 de febrero de 2014. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014) (Consultado el 10 de junio de 2017).

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, DOF, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de junio de 2008. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008) (Consultado el 14 de junio de 2017).

<sup>4</sup> Cuando el poder punitivo del Estado era absoluto y no existían derechos constitucionales y/o convencionales del proceso.

SISTEMA INQUISITIVO MIXTO	SISTEMA ACUSATORIO
<p>El ministerio público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, controla la investigación y resuelve a discreción el destino de las averiguaciones previas.</p>	<p>El ministerio público podrá aplicar el criterio de oportunidad en los casos previstos por las disposiciones legales aplicables, o no iniciar investigación cuando resulte evidente que no hay delito que perseguir.</p>
<p>Únicamente la policía investigadora realiza funciones de investigación.</p>	<p>Todo elemento operativo de las fuerzas de seguridad pública pueden investigar, incluso entrevistar a testigos y recolectar evidencias, bajo el sistema de control y registro de la cadena de custodia.</p>
<p>La confesión ante el ministerio público alcanza valor probatorio pleno; siendo suficiente que lo haga ante su presencia y que se trate de hechos propios.</p>	<p>El imputado ya no declarará ante el ministerio público, ahora será ante el juez de control y en presencia del defensor, teniendo acceso a una defensa técnica y de calidad, además, la declaración será videograbada.</p>
<p>El ministerio público tiene la tarea de integrar averiguaciones previas con formalismos, en contra de probables responsables de la comisión de un delito, lo que genera tardanza y rezago en las investigaciones.</p>	<p>El ministerio público integra carpetas de investigación desformalizadas en contra de imputados, lo que le permite agilizar tiempos para coordinarse con policías y peritos, buscar y analizar los medios de prueba bajo una investigación científica.</p>
<p>El ministerio público califica la detención y el juez la ratifica.</p>	<p>El juez de control verifica la legalidad de la detención.</p>
<p>Los juicios se resuelven en un promedio de tiempo que va de cuatro meses hasta dos años.</p>	<p>Los procesos podrán resolverse hasta en una semana. El juicio podrá terminar anticipadamente, cuando el acusado reconozca la culpa, esté dispuesto a reparar el daño como lo señale el juez, y la víctima esté de acuerdo, a esto se le llama salidas alternas de solución de conflictos.</p>
<p>Las actuaciones del ministerio público gozan de fe pública, lo asentado en ellas tiene valor probatorio pleno.</p>	<p>El ministerio público no tiene fe pública, ahora es parte del juicio y la legalidad de sus actuaciones las calificará el juez de control.</p>
<p>El auto de formal prisión implica que se abra el periodo de instrucción, se suspenden los derechos del imputado y</p>	<p>La prisión preventiva sólo aplica en casos extremos, cuando haya justificación de que el imputado representa un riesgo para la</p>

SISTEMA INQUISITIVO MIXTO	SISTEMA ACUSATORIO
permanece recluido si el delito es grave.	sociedad, para la víctima o para el ofendido.
<p><i>El procedimiento penal tiene las siguientes etapas:</i></p> <p>1.- La etapa de averiguación previa, a cargo del ministerio público, abarca las actuaciones practicadas por el ministerio público con motivo de la existencia de un delito y termina con la resolución en que se decide ejercitar la acción penal.</p> <p>2.- La de averiguación judicial a cargo del juez, y comprende las actuaciones practicadas por orden del juez.</p> <p>3.- La de período inmediato anterior al proceso, a cargo del juez, y que comprende las actuaciones que practica desde el momento en que un indiciado queda a su disposición, hasta que se dicta el auto de formal prisión, el de sujeción a proceso o el de libertad por falta de elementos para procesar.</p> <p>4.- La de instrucción, a cargo del juez, que inicia a partir del auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, y se integra por las diligencias practicadas por orden del juez, oficiosamente o a solicitud de las partes.</p> <p>5.- La del juicio, que inicia con la acusación del Ministerio Público y termina con la sentencia que decide sobre la procedencia o improcedencia de la acusación.</p> <p>6.- La de ejecución de sanciones, y está a cargo del Poder Ejecutivo.</p>	<p><i>El nuevo sistema de justicia penal se rige por las siguientes etapas:</i></p> <p>1.- La etapa de investigación se divide en dos fases, la primera: investigación desformalizada, a cargo del Ministerio Público, e inicia desde que tiene conocimiento de los hechos presumiblemente delictivos hasta antes de que formule la imputación. La segunda: investigación complementaria o formalizada, a cargo del Ministerio Público con la finalidad de que refuerce sus elementos de convicción.</p> <p>2.- La etapa de investigación intermedia a cargo del juez de control, en la cual garantizará los derechos humanos de la víctima u ofendido y el imputado.</p> <p>3.- La de juicio, a cargo del Tribunal de Enjuiciamiento (integrado por uno o tres jueces), comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida. La ejecución de penas está a cargo de un juez quien vigilará y controlará la ejecución de las sentencias en las cárceles.</p>
El juez, debido a la carga de trabajo, constantemente delega funciones de decisión a sus subordinados.	Conforme al principio de inmediación, toda audiencia se desarrollará en presencia del Órgano Jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma. En ningún caso, podrá delegarse en persona alguna la actividad jurisdiccional.

SISTEMA INQUISITIVO MIXTO	SISTEMA ACUSATORIO
El desahogo de las pruebas se programan en diversas audiencias generándose juicios largos y tardíos.	Las pruebas se deben desahogar en una misma audiencia en la que el Juez tiene contacto directo con las partes y explicará la valoración de las pruebas de manera oral, de acuerdo a los principios de publicidad inmediatez y concentración.
Las audiencias se pueden diferir por diversas causas.	Sólo de manera excepcional, una audiencia ya iniciada se suspende o difiere.
La víctima coadyuva con el ministerio público por sí, por abogado o persona digna de su confianza debidamente autorizada.	La víctima u ofendido participará en el proceso desde la investigación hasta la sentencia, asimismo conocerá y participará en los medios de prueba que presente el ministerio público como parte de la investigación.
El arraigo era utilizado como una herramienta discrecional por el ministerio público, lo que generaba abusos de autoridad.	El arraigo se limitará estrictamente a la delincuencia organizada y se limitará a 40 días prorrogables a 80 si el Juez así lo considera.
La legislación diferenciaba delitos graves y no graves; los primeros no alcanzaban el beneficio de la libertad provisional bajo caución, por ende, el procesado enfrentaba el proceso privado de la libertad.	Se incorporan medidas de protección, precautorias y cautelares que buscan la protección de víctimas, ofendidos y testigos; no implican necesariamente la privación de la libertad del imputado.

Fuente: Diferencias entre el Sistema Penal Inquisitivo y el Nuevo Sistema de Justicia Penal. Elaborada por Rosa Espíritu, Sitio oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, Consejo de Coordinación para la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de Jalisco. Recuperado de: <<http://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/acerca/Diferencias>>. Consultado el 10 de julio del 2017.

Sin embargo, más allá de la nueva norma, la importancia reside en la implementación de las reformas con el objetivo de que el cambio de las antiguas procuradurías a las nuevas fiscalías se lleve a cabo a partir del debate público de una ruta crítica que refuerce tanto la transformación institucional, destacando la búsqueda de la autonomía absoluta basada en el principio de

separación de poderes, así como los recursos presupuestales necesarios para ella.<sup>5</sup> Como menciona la Dra. Magaloni Kerpel en la entrevista que precede la presente reflexión:

¿Para qué? Pues lo más importante es para que esta institución no se utilice con fines políticos. Para que no se haga uso la persecución criminal como amenaza de castigo a los detractores del poder o una forma más protección a los amigos. La utilización de la persecución criminal de forma política ha sido una forma a través de la cual se ejerce y se detenta el poder del presidente; ése fue un rasgo distintivo del sistema político autoritario. Fue una forma de generar orden y cooperación política. La reforma a la PGR conlleva una nueva manera de generar orden y de hacer política.<sup>6</sup>

En ese sentido, desde un punto de vista jurídico, así como de diseño y confección normativa, se puede afirmar que el poder penal del Estado mexicano estuvo representado en la persecución penal pública y, en la sinonimia entre justicia y verdad histórica como principio de solución del caso. El nuevo modelo de justicia reformado en el 2008 apuesta por maximizar el principio de presunción de inocencia y la vigencia plena de la garantía de audiencia, con la finalidad de consolidar el método acusatorio para legitimar las determinaciones o decisiones condenatorias. Lo anterior implica darle derechos al imputado en la norma, pero en la práctica, en múltiples ocasiones, se está incorporándolo fácticamente al procedimiento sin garantizarle plenamente sus derechos constitucionales. Lo cual conduce a contradicciones evidentes frente al nuevo sistema de justicia penal, necesitadas de soluciones específicas cada vez que se presente un caso jurídico.

Es por lo anterior que en esta reflexión para Impunidad Cero, se pretenden abordar las atribuciones básicas del ministerio público en el mundo, así como debería llevarse a cabo la relación entre la tríada Ministerio Público/policía investigadora/peritos en México. Para, en una última sección, exponer cómo operan en el derecho comparado la designación, las atribuciones y

<sup>5</sup> Tal y como se inscribió entre las solicitudes de un grupo de 66 intelectuales que suscribieron el desplegado impulsado por Impunidad Cero: “¡Hagamos las cosas bien! Fiscalía General de la República” el pasado 1 de diciembre de 2016. Publicado en: El Universal (2016, 30 de noviembre), Piden personalidades hacer las cosas bien con Fiscalía General. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/11/30/piden-personalidades-hacer-las-cosas-bien-con-fiscalia-general> (Consultado el 14 de junio de 2017).

El Universal (2016, 1 de diciembre), Desplegado. Primera sección, p.17. Recuperado de: [https://es.scribd.com/document/332901316/a1d36c-1d3b65a#fullscreen&from\\_embed](https://es.scribd.com/document/332901316/a1d36c-1d3b65a#fullscreen&from_embed) (Consultado el 14 de junio de 2017). Milenio (2016, 1 de diciembre), ¡Hagamos las cosas bien! Fiscalía General de la República, p.15. Y Excélsior (2016, 1 de diciembre), Desplegado de Impunidad Cero: ¡Hagamos las cosas bien! Fiscalía General de la República. Primera sección, p.16. (Consultado el 14 de junio de 2017).

<sup>6</sup> Entrevista para Impunidad Cero / *Este País* a la doctora Magaloni Kerpel, realizada el 19 de abril de 2017 y publicada en la revista *Este País*, núm. 316 (agosto de 2017).

las competencias constitucionales y legales frente a la figura del ministerio público en otros países del orbe. Particularmente, se abordarán las experiencias de España y Estados Unidos, así como la legislación existente en los países latinoamericanos. Pudiendo señalar que actualmente la tendencia general en el mundo globalizado implica un regreso más profundo a las formas acusatorias y la influencia del sistema operativo penal de cuño anglosajón.<sup>7</sup> Lo cual implica un

---

<sup>7</sup> Cuyos rasgos básicos consisten en que:

1. Los fiscales federales son funcionarios del poder ejecutivo que dependen directamente del Fiscal General de los Estados Unidos o "Attorney General", quien fija las pautas básicas que van a orientar a sus subalternos en la persecución de delito Paul W. Tappan, *Criminal Procedure*, Boston , 1990. Y responde políticamente por las actuaciones del órgano de investigación E. Hendlar, *Derecho penal y procesal penal de los Estados Unidos*, Ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 1996. Se trata, por tanto, de una estructura rígida y jerarquizada.

2. Las órdenes de arresto son emitidas por un juez con base en una "causa probable", la cual, según exigencia de la Cuarta Enmienda constitucional, debe estar apoyada en una declaración jurada. Una vez la persona es capturada, en el menor tiempo posible, es llevada ante el juez para la realización de una vista preliminar, durante la cual es informada de sus derechos constitucionales, se le hace saber que tiene derecho a reclamar la realización de una audiencia preliminar, el fiscal o "prosecutor" expone los motivos que justifican privar de la libertad al ciudadano, y finalmente, el juez decide si concede o no, bajo fianza, la libertad al indiciado Robert Carp, *Judicial Process in America*, Universidad de Houston, 1990.

3. Dentro del término de 15 días se debe realizar una audiencia preliminar o "preliminary hearing", cuyo objeto consiste en que el fiscal someta a consideración del juez los cargos que considera suficientes para llevar al ciudadano a juicio. Al término de la audiencia, el funcionario judicial decide si el Estado ha satisfecho o no el requisito de demostrar, *prima facie*, que existen razones para considerar al imputado responsable del delito en cuestión, caso contrario ordenará retirar los cargos y la inmediata libertad de aquél.

4. Antes del juicio, la defensa tiene el derecho a requerirle al fiscal que descubra las pruebas exculpatorias, figura conocida como "discovery" A partir del caso *Brady vs. Maryland*, la cláusula constitucional dedebido proceso obliga al fiscal a revelarle a la defensa toda evidencia que tenga en su poder, así sea favorable al acusado. Ver al respecto, Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto *Brady vs. Maryland*, 373, U.S. 83 ( 1963 ). , con el propósito de garantizar la vigencia del principio de igualdad de armas. De igual manera, el fiscal puede realizar concesiones o "plea bargaining" al sindicado, a cambio de la aceptación de su responsabilidad, lo cual implica renunciar a su derecho a un juicio. Los beneficios suelen consistir en una rebaja de pena o en la imputación de menos cargos. Una vez acordada la negociación debe serle comunicada al juez.

5. La siguiente etapa procesal, es decir, el juicio oral y público, tiene su fundamento en la VI Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, según la cual "en todos los procesos criminales el acusado disfrutará del derecho a un juicio rápido y público por un jurado imparcial del Estado y Distrito donde se haya cometido el delito". Este derecho se extiende no sólo al acto del juicio propiamente sino a otras etapas procesales similares a éste Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto *Waller vs. Georgia*, U.S. 39 (1984); pero, desde hace más de un siglo ha quedado establecido que dicha cláusula constitucional no se aplica para delitos menores o "petty crimes" Ernesto L. Chiesa Aponte, *Derecho Procesal Penal de Puerto Rico y Estados Unidos*, Edit. Forum, 1995, p. 187.

6. El juicio se inicia con los alegatos del fiscal y continúan con aquellos de la defensa. Se trata, simplemente, de presentarle al juez y a los miembros del jurado, el respectivo caso. Posteriormente, cada una de las partes aportará sus pruebas, tendrá derecho a contrainterrogar o "cross examination", y además, de conformidad con la Enmienda Sexta constitucional "en todos los procesos criminales el acusado disfrutará del derecho a carearse con los testigos". Ver al respecto, Corte Suprema Americana, asunto *Chambers vs. Mississippi*, 410 U.S. 204 ( 1973 ). Cabe señalar que el juez preside el debate, ya que se entiende que son las partes quienes deben presentar sus pruebas y argumentaciones. Luego de la rendición del veredicto Reid Hastie, *La institución del jurado en los Estados Unidos*, Madrid, Civitas, 1983, el juez pronunciará inmediatamente su fallo, en el sentido de absolución o culpabilidad.

7. Se trata de un proceso adversarial o "adversarial system" William Pizzi, *Trials without Truth. Why our system of criminal trials has become an expensive failure and what we need to do to rebuild it*, Tecnos, 1999., p. 60. entre dos partes procesales que se reputa se encuentran en igualdad de condiciones; por un lado, un acusador, quien pretende demostrar la solidez probatoria de unos cargos criminales, y por el otro, un acusado, quien busca demostrar su inocencia.

mayor protagonismo del Ministerio Público o fiscalías en la realización del derecho penal y en la solución de los casos penales contemplando las garantías fundamentales de todas las personas.

### **Las atribuciones básicas del Ministerio Público en las diversas legislaciones y en México**

Si bien con algunas variantes y desde luego con una redacción y sintaxis arquetípica diferente en los ordenamientos constitucionales y legales de los distintos países del mundo, podemos sintetizar las atribuciones del ministerio público en las siguientes:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del ministerio público en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

---

8. En materia probatoria, la iniciativa queda en manos de las partes y se aplica la regla de exclusión entendida como la inadmisibilidad, en la etapa de juicio Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto United States vs. Calandra, 414, U.S. 338 ( 1974 ) ., de evidencia obtenida en el curso de un registro o detención contrarias a las garantías constitucionales, extendiéndose a aquella cuyo origen está vinculado estrechamente con ésta, conocida, a partir del asunto Silverthorne Lumbre Co. vs. United States como doctrina del árbol envenenado o "fruits of the poisonous tree", la cual ha venido siendo atenuada en casos de vínculo atenuado Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto Nardone vs. United States, 308, U.S. 388 ( 1939 ), fuente independiente Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto Silverthorne, 251 U.S. 385 ( 1920 ). y descubrimiento inevitable Corte Suprema de los Estados Unidos, asunto Nix vs. Williams, 467 U.S. 431 ( 1984 ).

9. En lo que concierne al principio de oportunidad, en el sistema americano el fiscal goza de una cierta discrecionalidad para sustraerse de la acusación, por razones tales como la causa probable, la insuficiencia de la prueba o la victimización innecesaria del ofendido Claudio Vitalone, La función de acusar. Entre obligación y discrecionalidad, Nápoles, 1991, citado por O.J. Guerrero, Fundamentos Teórico Constitucionales del nuevo proceso penal, Bogotá, 2005, p. 143.

En ese sentido, cabe tener presente que en México la PGR es el órgano del Poder Ejecutivo federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal, y cuyo titular es el procurador, ahora fiscal general de la República, preside la Fiscalía General de la República y a sus órganos auxiliares, que son la policía investigadora y los peritos.

Para comprender mejor por qué resulta fundamental reforzar en el país la figura que se encargue de las atribuciones enunciadas previamente, en la siguiente sección se plantean algunos cuestionamientos a considerar en relación con la tríada estructural de investigación.

### **El tríada estructural más importante: Ministerio Público/policía investigadora/peritos**

Sin lugar a dudas uno de puntos más importantes que hoy en día se encuentra en el centro de la discusión es la articulación del Ministerio Público o Fiscalía con la policía y, sobre todo, particularmente, con la policía investigadora y la figura de los peritos dotados de conocimientos especializados (por ejemplo, en materia forense). Lo anterior, ya que la figura del Ministerio Público puede asemejarse a una “cabeza sin manos”, es decir, que su dotación y equipamiento no alcancen para encargarse por sí mismo de las investigaciones de una manera que satisfaga completamente las exigencias de los códigos penales actuales.

En este punto, vale la pena poner de manifiesto algunos datos relacionados con los sueldos que perciben jueces, ministerios públicos y policías en México, como parte de la tríada de investigación. Así un juez de primera instancia percibe cerca de 45 mil 614.25 pesos (en el caso de Aguascalientes);<sup>8</sup> un agente del Ministerio Público Federal cerca de 12 mil 330;<sup>9</sup> y, el promedio nacional del sueldo menor de policías estatales es de 9 mil 250.28 MXN.<sup>10</sup>

Frente a este contexto cabe preguntarse ¿cuál es el equilibrio racional o la motivación reforzada para diferenciar tabuladores de salarios tan desiguales? La respuesta común para parte de la sociedad mexicana, lo cual no ocurre en otros países del mundo, es “unos estudiaron y otros

---

<sup>8</sup> Fuentes: Manual de Remuneraciones del Poder Judicial de la Federación 2016. Poder Judicial de Aguascalientes, Remuneración de los servidores del Poder Judicial (febrero 2017).

<sup>9</sup> Fuente: Procuraduría General de la República, Tabulador de percepciones ordinarias brutas para el presidente de la República y los Funcionarios Públicos de mando y enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades (2017).

<sup>10</sup> Fuente: Sueldos de Policías Estatales y Municipales, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Programa de Mejora de las Condiciones Laborales (2010-2011.)

no...” ¿Acaso los funcionarios públicos no deberían estar preparados en cada uno de sus rubros con una capacitación que defina su actuar como servidor?

Como se indica en el estudio presentado por Impunidad Cero en diciembre del 2016, “las sociedades que han logrado revertir la espiral de violencia e impunidad han optado por fortalecer la tríada de la investigación, Ministerio Público-policía investigadora-peritos, mediante tres acciones:

1. Modelo de gestión y desarrollo organizacional.
2. Protocolo y estrategia de investigación.
3. Desarrollo de competencias en ministerios públicos, policías y peritos”.<sup>11</sup>

### **Particularidades del Ministerio Público en España y en los Estados Unidos**

Llegados a este punto, se presenta un acercamiento a las atribuciones constitucionales y legales que tiene encomendadas los ministerio públicos en los países arriba señalados, así como las posibles implicaciones en los mecanismos de designación.

En ese sentido, con facilidad los lectores podrán advertir cómo en España se trata de una designación del rey,<sup>12</sup> lo cual si bien es una atribución de ornato resulta paradigmático que en pleno siglo XXI un monarca, por más que se le quiera considerar con funciones y facultades plenamente solemnes, sea quien designe al titular del Ministerio Fiscal; un anacronismo que aún conserva la Constitución de ese país.

De este modo, el artículo 124 de la Constitución española de 1978 establece que el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tienen como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así

---

<sup>11</sup> Al lector interesado en el tema, se recomienda revisar: Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Jiménez Rodríguez, Paola Guadalupe. “Impunidad frente al homicidio doloso en México”. *Este País*, núm. 308 (diciembre 2016), pp. 13-22. También disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=20&t=impunidad-frente-al-homicidio-doloso-en-mexico> (Consultado el 19 de marzo del 2017).

<sup>12</sup> El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, tras oír la opinión del Consejo General del Poder Judicial. Según el artículo 124 de la Constitución española de 1978. Recuperado de: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=124&tipo=2> (Consultado el 14 de junio de 2017).

como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social. Así, el Ministerio Fiscal español ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.<sup>13</sup>

Por otra parte, el fiscal general de los Estados Unidos (en inglés *United States Attorney General*) es el jefe del Departamento de Justicia. Es nombrado por el presidente y ratificado por el Senado de ese país. Se trata de un puesto que se relaciona directamente con los asuntos legales, siendo el principal funcionario del gobierno estadounidense para las tareas relativas a la aplicación del Derecho. De este modo, es considerado como el abogado en jefe del gobierno federal de los Estados Unidos y sirve como un miembro del gabinete del presidente, siendo el único miembro al que no se le otorga el título de secretario.

La oficina del fiscal general fue establecida por el Congreso de los Estados Unidos en 1789. Los deberes originales de la oficina tenían que ver con procesar y conducir todas las demandas contra los Estados Unidos de las cuales conociera la Suprema Corte y que influyeran al interés de la nación. Aunado a lo anterior, entre sus competencias también se encontraba dar sugerencias y opiniones sobre las cuestiones relacionadas con el derecho en las que el presidente de los Estados Unidos lo solicitase, o cuando se lo pidieran los jefes de cualquier otro departamento.<sup>14</sup> Fue hasta 1870 cuando se estableció el Departamento de Justicia para apoyar al fiscal general en sus responsabilidades. En ese sentido, cabe destacar que los miembros del Departamento de Justicia representan a los Estados Unidos en los asuntos legales generales y ofrecen sugerencias y opiniones al presidente y a los otros jefes de los departamentos ejecutivos del gobierno cuando lo requieren. El fiscal general aparece en persona para representar al gobierno ante la Suprema Corte en los casos de excepcional importancia. En la mayoría de los casos, y según las circunstancias concretas, el fiscal general de los Estados Unidos puede llegar a alegar ante la Suprema Corte en nombre del gobierno.

---

<sup>13</sup> El estatuto orgánico del Ministerio Fiscal español se encuentra regulado en la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial así como la Ley 50/1981 de 30 de diciembre.

<sup>14</sup> Según la sección 35 del Acta Judicial de 1789 estadounidense. Recuperado de: [http://www.constitution.org/uslaw/judiciary\\_1789.htm](http://www.constitution.org/uslaw/judiciary_1789.htm) (Consultado el 14 de junio de 2017).

## Otros modelos comparados en Latinoamérica

Como se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación, en la mayoría de países latinoamericanos existe una tendencia a obtener la *autonomía técnica del ministerio público o fiscal*, desligándolo por completo de la subordinación tradicional que ha tenido respecto al poder ejecutivo de acuerdo con los mandatos constitucionales.

En la Tabla 2 se refleja el establecimiento constitucional y la forma de designación del ministerio público en diversas cartas constitucionales y en los casos que lo amerita, a falta de autonomía, la mecánica de selección del mismo.

**TABLA 2** Establecimiento constitucional y forma de designación de ministerios públicos en Latinoamérica

País	Artículo constitucional, precepto normativo	Autonomía del Ministerio Público o participantes en el proceso de selección
Argentina	Artículo 120	Autónomo
Bolivia	Artículo 124	Autónomo
Brasil	Artículo 127	Autónomo
Chile	Artículo 80 A	Autónomo
Colombia	Artículo 249	Autónomo
Costa Rica	Artículos 1 y 10 de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República.	Autónomo
Ecuador	Artículo 217	Autónomo
El Salvador	Artículo 191	Autónomo
Guatemala	Artículo 251	Autónomo
Honduras	Artículo 228	Autónomo
México	Artículos: 21; 89 fracción IX y 102 apartado A	El presidente de la República propone una terna al Senado
Nicaragua	Artículo 150.14	El presidente propone una terna a la Asamblea legislativa
Panamá	Artículos 155, 200 y 221	El consejo de gabinete designa con la ratificación de la Asamblea
Paraguay	Artículo 266	Autónomo
Perú	Artículo 158	Autónomo
República Dominicana	Artículo 21 de la Ley sobre el estatuto del Ministerio Público	El presidente designa libremente

Uruguay	Decreto-Ley por Ley Nº 15.738	Autónomo por ley
Venezuela	Artículos 273 y 284	Autónomo

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones y/o leyes de cada país.

Teóricamente los principios institucionales del ministerio público debieran ser la unidad, la indivisibilidad y la independencia funcional. En la mayoría de los países enunciados en el cuadro comparativo latinoamericano se puede apreciar la independencia normativa sobre el sometimiento a los mandatos del Ejecutivo con el objetivo de reforzar la imparcialidad en la toma de decisiones y la investigación de casos que, en un extremo nocivo, pudieran implicar corrupción e impunidad de funcionarios públicos de la administración pública federal y estatal.

En definitiva, el sano desenvolvimiento del Ministerio Público depende de las garantías constitucionales, legales e institucionales de independencia y autonomía con las que cuente quien esté al frente de esa responsabilidad, pero también con la operación e implementación práctica de tales derechos. Sin duda, se trata de un tema neurálgico para avanzar en la consolidación de sociedades con un acceso a la justicia y de investigaciones serias y sólidas, acompañadas de un combate a todo tipo de delincuencia cuyo pilar empieza y, en buena medida culmina, con la función del Ministerio Público o las fiscalías.

Como se abordó, en México la autonomía técnica es todavía más un postulado constitucional que una realidad, pero hay que confiar en que la nueva Fiscalía General y, sobre todo, las nuevas fiscalías estatales deberán conformarse con una real reingeniería a fin de evitar que México se condene perpetuamente a la impunidad.

## Conclusiones

Para concluir, cabe recordar que la impunidad

o la falta de castigo, es un fenómeno multidimensional con efectos que inciden —directa e indirectamente— en fenómenos sociales como la justicia, la corrupción, la seguridad, el respeto a los derechos humanos, la construcción de un Estado de derecho y la normalidad democrática de los países. De mantenerse la impunidad, se acaba por generar violaciones múltiples a los derechos humanos, ya que se priva a las víctimas y a sus familiares de ellos: el derecho de que se establezca y reconozca la

verdad, el de que se haga justicia, y el de interponer un recurso efectivo para obtener la reparación de los daños que se les ha ocasionado. Aunado a lo anterior, con la negación de lo ocurrido se prolonga el daño original, lo que constituye un nuevo agravio a la dignidad y humanidad de las víctimas.<sup>15</sup>

Por lo anterior, el Ministerio Público o fiscal es una figura fundamental para la lucha contra la impunidad y, por ende, debe configurarse como un órgano constitucional autónomo, en virtud de que su actividad está ligada a la libertad y dignidad de las personas. Se está, entonces, hablando no sólo del procedimiento penal, sino de la vigencia y garantía de los derechos humanos, en virtud de que incluso si no se llega a ejercer la acción penal, la averiguación previa puede traer consigo consecuencias psíquicas, sociales y económicas para toda la sociedad.

Por todo ello, como menciona la Dra. Magaloni, se requiere:

Primero que nada [...] tener un acuerdo político fundamental: el de que de verdad queremos una Fiscalía que sirva. Ya no podemos seguir haciendo reformas “gatopardistas”. Esto ya no funciona; ya no nos está sirviendo ni a los ciudadanos ni al país. Entonces, si ese acuerdo se toma, creo que todas las piezas del rompecabezas se van a ir acomodando. De lo que no estoy segura todavía es de que ese acuerdo político fundamental se haya tomado. La idea de una Fiscalía que ya no pueda ser manipulada desde las cúpulas del poder es muy amenazante.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Amat, Carmen, Mancini, Luna y Tello Arista, Irene, “A ocho meses de Impunidad Cero: Problemáticas y propuestas”. *Este País*, núm. 312 (abril de 2017). También disponible en: <http://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=29&t=a-8-meses-problematicas-de-impunidad-y-propuestas> (Consultado el 19 de junio del 2017).

<sup>16</sup> Ver referencia nota al pie 6.