

## I. REDUCIR LAS INFLUENCIAS EXTERNAS

En virtud de que la función del Ministerio Público es la defensa de la legalidad, la objetividad de su actuación es parte de su naturaleza institucional y debe ser el parámetro que oriente su conformación orgánica. A aquella función y a este principio responde la necesidad de su autonomía.<sup>25</sup> Esta implica, para decirlo con Cafferata Nores, que esté organizado de tal manera que pueda tomar decisiones sobre los casos sin influencia o presión de otros poderes o grupos y que las mismas se adopten únicamente con base en la ley y las pruebas que posea.<sup>26</sup>

Pero, ¿cómo se concreta el principio de autonomía del Ministerio Público? Según Maier para hacerlo efectivo hay que revisar la forma en que se regula su gestión administrativa, financiera y disciplinaria, los métodos para nombrar, promover y remover a sus empleados y “la clase y límites de las relaciones o instrucciones que pueda recibir del poder del cual depende o de otro poder del estado, a través de alguno o algunos de sus funcionarios”.<sup>27</sup>

Para Duce, hay cuatro directrices o condiciones insoslayables para hacer realidad dicho principio: a) inexistencia de superior jerárquico sobre la institución; b) exclusión de influencias exter-

<sup>25</sup> Como escribe Ferrajoli, la de acusar es una función que forma parte de la actividad judicial vinculada a la legalidad que no debe, por tanto, servir a los poderes o intereses extraños a la administración de justicia. Ferrajoli, Luigi, *El juez en una sociedad democrática*, en <http://www.poder-judicial.go.cr/dialogos/documentos/LUIGI%20FERRAJOLI/LUIGI%20Ferrajoli.doc>.

<sup>26</sup> Cafferata Nores, José I., “Ministerio Público Fiscal: perfil funcional, situación institucional y persecución penal (en la nueva legislación argentina)”, en *Cuestiones actuales sobre el proceso penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Editores del Puerto, 2000, p. 88.

<sup>27</sup> Maier, Julio B. J., *Derecho procesal penal. II. Parte general. Sujetos procesales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003, p. 359.

nas en la toma de decisiones; c) potestad reglamentaria propia, y d) libertad de ejecución presupuestaria.<sup>28</sup>

Si consideramos estas opiniones, para propiciar la autonomía del Ministerio Público y alejarlo del riesgo de estar sujeto a indicaciones sobre la forma en que resuelve los casos concretos que conoce, es decir, “para garantizar el cumplimiento de su función sin interferencias”,<sup>29</sup> hay que asegurar que la institución que lo representa no forme parte de alguna jerarquía administrativa, en ese sentido, no esté subordinado a ningún otro órgano o institución,<sup>30</sup> tenga facultades para organizarse y decidir cómo administrar su presupuesto y que sus funcionarios estén garantizados por garantías que, precisamente, tengan como objetivo hacer efectiva dicha autonomía.

No puedo referirme, por razones de espacio, a todos los temas aquí involucrados, por lo que únicamente voy a aludir a dos que me parecen los más importantes: la ubicación institucional del Ministerio Público y las garantías que deben tener sus miembros para realizar su función.

La autonomía del Ministerio Público tiene como decisión inicial su ubicación institucional. Al respecto, las soluciones son

<sup>28</sup> Duce, Mauricio, *¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso chileno*, <http://www.cejamerica.org/doc/documentos/duce-autonomia-mp.pdf>, p. 2.

<sup>29</sup> En las Directrices sobre la Función de los Fiscales se dice: “los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”.

<sup>30</sup> Esta noción de la autonomía como no subordinación puede verse en el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la República de Nicaragua: “Independencia. El Ministerio Público actuará independientemente por su propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución Política, sin subordinación a ninguno de los organismos del Estado ni a autoridad alguna, salvo lo establecido en ésta Ley”. Asimismo, el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Ministerio Público de la República de Guatemala: “El Ministerio Público, actuará independientemente, por su propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna, salvo lo establecido en esta Ley”.

diversas: adscribir la institución dentro del Poder Ejecutivo, Judicial o Legislativo, o bien, hacerlo un órgano extrapoder (en América Latina, el Ministerio Público está vinculado al Poder Judicial en cinco países: Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Es un órgano independiente o extrapoder en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Perú. Solo Uruguay y México lo mantienen dependiendo del Poder Ejecutivo).<sup>31</sup> La mayoría de los países de nuestro entorno que han adoptado el sistema penal acusatorio, han optado por configurar al Ministerio Público como un órgano autónomo ubicado fuera de los tres poderes tradicionales,<sup>32</sup> con el argumento de que es la mejor forma de que cumpla, sin interferencias, sus importantes funciones y permanezca exento del riesgo de manipulación política. Como escriben Duce y Riego, esta opción “se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal”.<sup>33</sup>

En México, debido a las circunstancias adversas de la procuración de justicia, desde hace varios años se promovió la conveniencia de desvincular al Ministerio Público del Poder Ejecutivo y configurarlo como órgano extrapoder.<sup>34</sup> La mejor doctrina

<sup>31</sup> Carrillo Florez, Fernando, “Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real”, en Payne, J. Mark *et al.* (coords.), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., BID-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006, pp. 145 y 146.

<sup>32</sup> Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público fiscal en América Latina*, Chile, CEJA, 2005, p. 9.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>34</sup> En la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente Vicente Fox al Senado de la República el 29 de marzo de 2004 se propuso “refundar el Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación, la cual como organismo constitucional autónomo sustituiría a la actual Procuraduría General de la República... De esta forma, la Fiscalía General de la Federación será un órgano que por disposición constitucional contará con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica

impulsó esta solución como la más conveniente.<sup>35</sup> Carpizo, por ejemplo, señalaba que el Ministerio Público debía ser un órgano independiente por las siguientes razones: *a)* realiza una labor judicial que impacta sobre los derechos fundamentales; *b)* efectúa una función técnica que debe estar alejada de la política, los partidos políticos, el gobierno, los intereses de grupos y personas; *c)* numerosos casos se determinan por razones políticas en contra de los derechos humanos y las pruebas contenidas en la investigación, y *d)* el peor sistema es el que hace depender jerárquicamente a los fiscales del Poder Ejecutivo.<sup>36</sup> La autonomía del Ministerio Público y su desvinculación respecto al Ejecutivo (dos temas diferentes aunque íntimamente interrelacionados)

y patrimonio propios”. En la exposición de motivos de esta iniciativa esta propuesta se justifica así: “se dota a dicho organismo de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos”.

<sup>35</sup> Así, por ejemplo, Cárdenas Gracia, *La ubicación constitucional del Ministerio Público*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/159/25.pdf>. Carpizo, Jorge, *El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo*, [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_125\\_041.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_125_041.pdf). Carbonell, Miguel, “Reflexiones sobre el monopolio de la acción penal y la autonomía del Ministerio Público”, en *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, México, UNAM, 2004, p. 154. García Ramírez, Sergio, “Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada”, en *Retos y perspectivas de la procuración...*, *cit.*, p. 65. También, en “A manera de prólogo. La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público”, en Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002, p. 14. Fix-Zamudio señala que esta es la propuesta más avanzada, “pero ello requeriría de una evolución considerable que no es fácil de alcanzar después de un siglo de dependencia directa del Ministerio Público del Poder Ejecutivo”. Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro del Ministerio Público en México”, en *Retos y perspectivas de la procuración...*, *cit.*, p. 48.

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge, *Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2389/9.pdf>, pp. 211 y 212.

fue promovida desde hace muchos años no solo por los juristas mexicanos, sino también por organismos sociales y centros de estudio,<sup>37</sup> es más, recientemente, la CIDH, en un informe sobre la situación de los derechos humanos en México, hizo la misma recomendación.<sup>38</sup>

Con la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, se dotó al Ministerio Público de autonomía mediante la creación de la Fiscalía General de la República. No tenemos duda que la creación de esta como órgano extrapoder es lo más conveniente para la adecuada instalación en el país de un sistema penal acusatorio, porque ello significa, antes que todo, una muestra de la pretensión de abandonar el modelo actual caracterizado por la manipulación de funciones, el alto grado de politización, la utilización de la institución como medio de control político para acallar o presionar a opositores y el empleo de sus mecanismos como instrumento de negociación para zanjar conflictos políticos. Además, ello contribuirá a la reconstrucción de la confianza ciudadana en el Ministerio Público, ya que actualmente pocos creen que este realice sus actividades con objetividad y no sea utilizada interesadamente por el Ejecutivo. La institución, para

<sup>37</sup> Por ejemplo, el ICESI considera que el Ministerio Público debe ser un organismo autónomo en todo el país. Su propuesta de reforma al artículo 21 de la Constitución dice: “El Ministerio Público será ejercido por medio de organismos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme a las disposiciones de esta Constitución, las constituciones de las entidades federativas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas”. Así, en *Propuesta de reforma constitucional para otorgar independencia al Ministerio Público y crear su Consejo*, [http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/dar\\_autonomia\\_a\\_ministerio\\_publico.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/dar_autonomia_a_ministerio_publico.pdf).

<sup>38</sup> El informe se puede ver en <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-5.htm>. En el párrafo 87 del Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de su Misión a México (18 de abril de 2011) se dice: “El hecho que el Ministerio Público dependa del Poder Ejecutivo puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva”. En <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/informeRelatoraEspecial.pdf>.

decirlo con palabras de Roxin, no es sentida por la población como garante de un proceso penal liberal, “sino como un brazo prolongado del Ejecutivo”.<sup>39</sup> La creación de un órgano desvinculado de este tiene un “efecto simbólico” importante. Pero no pensamos que esta sea, por sí sola, la solución para propiciar su funcionamiento autónomo ni la fórmula ideal para que cumpla adecuadamente con sus nuevas atribuciones. No podemos perder de vista que, como escribe Duce, la experiencia de los últimos años en Latinoamérica indica que la ubicación institucional del Ministerio Público, como órgano extrapoder o independiente, “no ha sido suficiente para conferirle, en la práctica, un estatus de autonomía. El tema de la independencia de la institución requiere ser revisado junto con otros problemas adicionales a la sola ubicación institucional”.<sup>40</sup>

Por ello, aceptando como mejor solución que el Ministerio Público sea un órgano autónomo, me parece que hay que analizar y tomar recaudos en torno a varios temas:

a) Crear un Ministerio Público ubicado fuera de los poderes tradicionales no va a traer como consecuencia el cambio en la forma de la persecución penal, que es uno de los objetivos de la reforma constitucional. Como escribe Bovino, “la opción —meramente formal— acerca de la ubicación y funciones del ministerio público, por sí sola, no produce transformaciones en la política de persecución penal”.<sup>41</sup>

b) Si el cambio de ubicación institucional únicamente se basa en el objetivo de evitar que el Ejecutivo interfiera en los casos denunciados,<sup>42</sup> la operación del Ministerio Público como órgano

<sup>39</sup> Roxin, Claus, “La posición jurídica de la Fiscalía: ayer y hoy”, en *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, trad. de O. Guerreto Peralta, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004, p. 26.

<sup>40</sup> Duce, Mauricio, *Reforma procesal penal y reconfiguración de...*, cit., p. 12.

<sup>41</sup> Bovino, Alberto, “Ministerio Público y Poder Ejecutivo”, en *Justicia penal y derechos humanos*, Argentina, Editores del Puerto, 2005, p. 207.

<sup>42</sup> La anotación que estos hacen es de la mayor importancia. Como dice Horvitz, “la comprobación empírica de “tolerancia”, discrecionalidad o, derechamente, ausencia de persecución penal de los delitos cometidos por funcio-

autónomo no variará significativamente, ya que es un número reducido, en comparación con el total de casos que arriban al sistema de procuración de justicia, en los que tiene posibilidad o interés de interferir. Por ello, hay quienes opinan que el riesgo de manipulación política no justifica la independencia del Ministerio Público. Díez Picazo, por ejemplo, dice que “si el verdadero problema es el riesgo de manipulación política de la acción penal cabrá concluir que es conveniente adoptar garantías específicas en los casos políticamente sensibles; pero no que, cualquiera que sea el asunto de que se trate, el Ministerio Fiscal deba ser siempre independiente”.<sup>43</sup> Este autor pone como ejemplos de garantías específicas, la regulación de la acción popular en España y la posibilidad de designar fiscales especiales en Estados Unidos. Para evitar el riesgo de influencia o interferencia en ciertos casos, la solución no es la ubicación de la institución fuera de los poderes del Estado, ya que esto se lograría, “por un lado, modificando reglas referidas directamente al órgano encargado de la persecución penal pública o, por el otro, estableciendo mecanismos diferenciados de persecución aplicables a ciertos supuestos”.

c) La autonomía no puede propiciar falta de coordinación o interacción con otros órganos estatales o la eliminación de relaciones con el resto de actores del sistema político y con los miembros

narios pertenecientes al Poder Ejecutivo o personas vinculada a él ha reavivado la polémica en torno a este modelo e, incluso, sugerido su cambio”. Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *Derecho procesal penal chileno*, Editorial Jurídica de Chile, s. f., t. I, p. 130. Carbonell expresa esta preocupación con meridiana claridad: “la autonomía del ministerio público es necesaria para permitir la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del Ministerio Público con el monopolio de la acción penal a su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política”. Carbonell, Miguel, “¿Nueva Constitución o reforma del Estado?”, en *Metapolítica*, México, núm. 56, 2007, p. 28.

<sup>43</sup> Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 172.

de la comunidad.<sup>44</sup> La autonomía de la institución no riñe, de ninguna forma, con el control que sobre la misma ejerza la opinión pública y con el establecimiento de relaciones de colaboración con los poderes y órganos estatales. Es más, sin ambas, perdería legitimidad en su actuar y eficiencia en sus funciones. Ninguna institución estatal puede estar exenta de la vigilancia ciudadana y es claro que para la adecuada realización de la función de persecución de los delitos, el Ministerio Público necesita coordinarse con diversas dependencias de los tres poderes. Este se encuentra ubicado dentro del sistema político que tiene como protagonistas a órganos estatales y ciudadanos con los que debe interactuar. Es importante, por ello, construir y consolidar relaciones de estrecha comunicación con los poderes del Estado y con ciudadanos, grupos sociales, medios de comunicación, etcétera.

d) La autonomía tampoco puede entenderse como rompimiento con el Poder Ejecutivo. El Ministerio Público necesariamente debe coordinarse estrechamente con este. ¿Por qué? Por la im-

<sup>44</sup> Importante lo que al respecto señalan Duce y Riego: “la tensión que genera el potencial intervencionismo de los otros poderes del Estado ha llevado en muchos casos a una suerte de aislamiento institucional y político del Ministerio Público lo que ha dificultado su capacidad para lograr sus objetivos. En efecto, frente a los intentos de intervención, la reacción de muchos Ministerios Públicos de la región ha sido la de aislarse del resto de los poderes del Estado y en general este aislamiento también ha comprendido al conjunto de la comunidad. El aspecto más problemático de esta reacción es que se ha confundido la intervención ilegítima de otros poderes del Estado en la fijación de políticas y gestión del trabajo del Ministerio Público que se quiere evitar, con la necesaria coordinación que el trabajo de esta institución supone con dichos poderes para el cumplimiento de sus funciones, que es indispensable para el buen funcionamiento de todo el sistema... Lamentablemente, una cierta versión de la autonomía institucional se ha esgrimido en varios países como una forma de evitar la necesaria coordinación del trabajo de fiscales con otras agencias estatales y con otros poderes del Estado, incluido el Ejecutivo. Así, se ha generado una mala versión de la independencia o autonomía, según la cual el Ministerio Público no puede construir vínculos de trabajo y coordinación con otras agencias o poderes estatales. Ello ha llevado a un aislamiento del Ministerio Público que dificulta su inserción en el sistema institucional y le hace perder posibilidades de transformarse en un actor relevante, y con la suficiente fuerza para cumplir su mandato”. Duce, Mauricio *et al.*, *Desafíos del Ministerio Público...*, *cit.*, pp. 15 y 16.

portante posición de aquel en la ejecución de la política criminal del Estado que es, como se sabe, una política pública que, como tal, se formula principalmente dentro del Poder Ejecutivo. La función de investigación a cargo del Ministerio Público no está exenta ni permanece al margen de las prioridades establecidas por dichas políticas. Solo una comunicación fluida entre el Ejecutivo y el Ministerio Público permitirá que este realice una política de persecución<sup>45</sup> con ciertos contenidos y adquiera el carácter de instrumento ejecutor de una parte de la política social del Estado,<sup>46</sup> como es la política criminal. La Constitución incluye francamente al Ministerio Público como parte de la política estatal de seguridad pública y, en general, de la política criminal del Estado, y ello lo obliga a estar en relación estrecha con quienes son los encargados de formularla, simplemente porque debe haber una política estatal uniforme y coherente en la materia.<sup>47</sup> Por ello hay que privilegiar una estrecha relación entre ambos órganos con el objeto de diseñar y ejecutar eficientemente políticas de persecución de delitos. La proximidad entre ambos está en función del interés público por combatir la criminalidad y hacer efectivo el derecho a la seguridad de los habitantes del Estado.

Señalar que el Ejecutivo dirige la política criminal del Estado, no es aceptar que el titular del Ministerio Público sea un instrumento susceptible de ser manipulado.<sup>48</sup> Las funciones que le co-

<sup>45</sup> Importante al respecto, Bovino, Alberto, “Ministerio Público y Poder Ejecutivo”, en *Justicia penal y derechos humanos*, Argentina, Editores del Puerto, 2005, pp. 191 y ss.

<sup>46</sup> Rusconi, Maximiliano A., “Reforma procesal y la llamada ubicación institucional del Ministerio Público”, en *El Ministerio Público en el proceso penal*, cit., p. 67.

<sup>47</sup> Moisés Moreno opina que el sistema de justicia penal en México ha fracasado principalmente porque ha carecido de una política criminal integral debidamente planificada basada en criterios uniformes. Moreno Hernández, Moisés, *Bases constitucionales del sistema procesal penal mexicano*, <http://web2.tsjgroo.gob.mx/Documentos/2008/articulos/BasesSistemaProcesalMexicano.pdf>.

<sup>48</sup> Díez-Picazo señala que al final el grado de autonomía del cargo de procurador respecto al gobierno depende esencialmente de la personalidad del

rresponden las debe realizar con total “independencia técnica”. El Ministerio Público es órgano del Estado, acusador público y defensor de la legalidad, y estas tres características le dan una cualidad específica. La legalidad se defiende de su actuación, de la forma en que realiza sus funciones y ello constituye un límite infranqueable a su subordinación respecto del gobierno, de la judicatura<sup>49</sup> y de otros grupos políticos o sociales. Asimismo, los propios principios que rigen la institución le imponen pautas de actuación. El principio de jerarquía, que la caracteriza, termina en el propio procurador.

e) La autonomía del Ministerio Público no excluye la necesaria configuración jerárquica del órgano en su funcionamiento.

En buena parte de los países de nuestra tradición jurídica, el Ministerio Público se organiza como una institución unitaria y jerárquica en virtud de la cual las autoridades superiores siempre tienen posibilidades de ordenar prácticas concretas a los fiscales de inferior rango, sin que ello afecte el núcleo básico de autonomía que se reclama para la misma e incluso siendo necesaria para poder ejecutar una política de persecución penal igualitaria y controlable.<sup>50</sup>

Es importante aclarar, sin embargo, que este principio rige *ad intra* en la institución, de ninguna forma fuera de ella.

f) Como señala Hammergren, lo importante es que el Ministerio Público tenga autonomía *real* que le permita operar, lo que no depende tanto del tema de su ubicación formal sino de su en-

designado. Díez-Picazo, Luis María, “El fiscal general del Estado y el caso *Ercros*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núms. 8 y 9, 2002, p. 258.

<sup>49</sup> Dice Roxin: “si el fiscal debe velar independientemente por un hecho que satisfaga ‘la ley’, él no se ha de orientar a los presuntos puntos de vista del juez, sino a su propia convicción... Lo que él conoce —tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico— es su convicción del asunto; en ella debe sostenerse si quiere preocuparse de que el derecho se cumpla”. Roxin, Claus, “La posición jurídica de la Fiscalía...”, *cit.*, p. 20.

<sup>50</sup> Duce, Mauricio, *Reforma procesal penal y reconfiguración...*, *cit.*, p. 13.

tendimiento político informal, y las prácticas que desarrolla la institución.

Sin desdeñar la importancia de la creación de la Fiscalía General como un órgano autónomo, es preciso advertir que la ubicación institucional, sin ser una cuestión menor, no es la más importante para lograr aquella. Lo decisivo para hacerla efectiva son, desde la perspectiva del sistema penal acusatorio, determinar cuestiones tales como la forma en que están regulados los criterios de selección de casos para fomentar una persecución de los delitos igualitaria, despolitizada y despersonalizada; el estatuto laboral de quienes integran la institución; los controles internos y externos sobre las decisiones o resoluciones; las relaciones entre los agentes y sus superiores; las políticas impulsadas; la participación dentro de los procesos de víctimas o coadyuvantes; la organización institucional; el diseño del régimen de la acción penal; la transparencia en la realización de sus atribuciones, entre otras. La autonomía hay que hacerla efectiva en la regulación de las funciones y en las garantías que se establecen para su legal ejercicio.

Fix-Zamudio opina que lo más importante, incluso más que la ubicación orgánica, para asegurar la autonomía del Ministerio Público, es otorgar a los agentes garantías en el desempeño de su puesto. Estos deben gozar, dice, de las mismas garantías de ingreso, estabilidad, ascenso e independencia que los integrantes de la magistratura<sup>51</sup> para que puedan hacer “frente a órdenes e instrucciones incompatibles con su deontología profesional”.<sup>52</sup> Es en el diseño del estatuto del Ministerio Público donde está la posibilidad de avanzar en la autonomía de la institución o bien conservar la actual dependencia.

Por ello, son de la mayor relevancia las disposiciones relacionadas con el ingreso, la permanencia, el ascenso y remoción de los integrantes del Ministerio Público, así como los programas

<sup>51</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, en *Función constitucional del Ministerio Público...*, cit., p. 82.

<sup>52</sup> Al respecto, Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar...*, cit., p. 180.

de formación que se les imparte, y establecer un servicio de carrera, en el que el parámetro sean los méritos, los conocimientos y la experiencia. Solo así se garantizará la idoneidad<sup>53</sup> y autonomía de los agentes en el ejercicio de sus funciones. La carrera implica, junto con el proceso de selección, hacer válidas las garantías de estabilidad e inamovilidad en sus cargos de los funcionarios, elementos sin los cuales no habrá autonomía alguna.

El servicio civil de carrera debe basarse en los méritos e idoneidad de los postulantes, candidatos o funcionarios, y garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso y ascenso dentro de la institución. Estos son los pilares que deben sostener el sistema: los méritos, la acreditación permanente de conocimientos y la igualdad de oportunidades. Junto con ellos, y como otra vía para su implementación, es preciso transparentar todos los procesos que formen parte de la carrera ministerial a través de la publicidad o divulgación de convocatorias, antecedentes de los candidatos, concursos, calificaciones, evaluaciones, resultados, etcétera. Un sistema objetivo y público permitirá mantener a la sociedad informada sobre la manera en que se designa a los funcionarios, su preparación y la forma en que desempeñan sus labores. El servicio civil de carrera bajo el control del público conforma el sistema más adecuado para tener servidores públicos idóneos que realicen sus funciones sin influencias externas, ya que, como escribe Di Federico: “entre mayores sean las garantías de profesionalización... mayores serán también las garantías de una conducta imparcial por parte del servidor público, dado que su preparación técnica y los profundamente enraizados valores profesionales lo hacen menos proclive a ser sujeto de influencias externas”.<sup>54</sup>

El servicio civil de carrera exige consagrar garantías a favor de los agentes ministeriales en el desempeño de sus funciones.

<sup>53</sup> La regla 1 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales dice: “Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas”.

<sup>54</sup> Citado por Aguiar, Azul, “Democracia sin Estado de derecho. El Ministerio Público en México”, *El Cotidiano*, México, UAM, núm. 153, 2009, p. 32.

Garantías de ingreso, estabilidad, remuneración, ascenso, entre otras, que les den seguridad y confianza al dirigir la investigación de los delitos, ejercer la acción penal y analizar las vías convenientes para resolver los conflictos suscitados por la comisión de ilícitos.<sup>55</sup> Las garantías deben ser idénticas a las que gozan los integrantes de la magistratura,<sup>56</sup> ya que efectúan similar actividad técnica de aplicación de la ley. Para decirlo en palabras de Andrés Ibáñez, la cercanía de su estatus profesional deriva “de la esencial homogeneidad existente, desde el punto de vista epistemológico, entre la naturaleza de una u otra función, en cuanto preordenadas ambas a la averiguación de la verdad conforme a determinadas reglas, sin responder a otros intereses que los sancionados legalmente”.<sup>57</sup>

De esta forma, protecciones como la inamovilidad<sup>58</sup> y la estabilidad garantizarán que ningún agente sea removido de su

<sup>55</sup> Es importante resaltar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México que el Ministerio Público además de ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo debe “gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocida a los miembros del Poder Judicial”.

<sup>56</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La función constitucional del Ministerio Público”, *cit.*, p. 82. De la misma forma, Carpizo, *El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo*, *cit.*, p. 71. Andrés Ibáñez escribe: “cuando la investigación se encuentre atribuida al Fiscal, la necesidad de que éste goce de una posición asimilable idealmente a la del juez es bien obvia, puesto que la finalidad institucional de su actuación es la misma”. Andrés Ibáñez, Perfecto, “Las garantías del imputado en el proceso penal”, en *Justicia penal, derechos y garantías*, Perú, Palestra-Temis, 2007, pp. 119 y 120.

<sup>57</sup> Andrés Ibáñez, Perfecto, *Ni fiscal instructor ni Habermas ‘procesalista’ (a pesar de Vives Antón)*, *file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-NiFiscalInstructorNiHabermasProcesalistaAPesarDeVi-2551821.pdf*, p. 46. El mismo autor dice que “el único diseño orgánico realmente idóneo a tal efecto es el que, como en el caso de los jueces, goce de aptitud suficiente para asegurar la independencia”. “Por un Ministerio Público dentro de la legalidad”, *cit.*, p. 68.

<sup>58</sup> Juventino Castro ha sostenido reiteradamente “la necesidad imperiosa de estatuir la inamovilidad del Ministerio Público” debido a que sus funciones “se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas —como son los ejecutivos de la República y de los Estados—, para sus fines propios”. Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 9a. ed.,

puesto, sino por las causas señaladas en la ley y en virtud de un debido proceso, y no sea “trasladado de adscripción si no es por necesidad del servicio o con su consentimiento. Al respecto, deben existir criterios preestablecidos y precisos. El cambio de ubicación no debe hacerse como castigo o como presión que lesione su autonomía de actuación conforme al principio de legalidad”.<sup>59</sup> Con el establecimiento de garantías también se evitará que con el pretexto de la vigencia del principio de jerarquía se obligue a los agentes a realizar actividades o a orientar sus resoluciones en cierto sentido, aun cuando las consideren no ajustadas a las normas o contrarias a sus convicciones personales.<sup>60</sup> Como escribe Roxin: “a pesar de su vinculación jerárquica él permanece también como guardián de la legalidad, en el sentido de que nadie puede obligarlo a un comportamiento en el cual se sostenga algo jurídicamente imposible”.<sup>61</sup> Esto sin olvidar que hay directrices o líneas de actuación que debido a los principios que guían la ac-

México, Porrúa, 1996, p. 41. En La Ley Orgánica del Ministerio Público de Zacatecas (2000) encontramos una norma que pretende realizar el principio de inamovilidad (artículo 49). En esta Ley se establece una norma que pretende ser garantía de inamovilidad de los agentes. Dice: “Los Agentes del Ministerio Público, Agentes de la Policía Ministerial y Peritos del Servicio Civil de Carrera tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años al término del cual serán sometidos a una primera evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá nuevo nombramiento por el término de otros dos años; al término de este segundo período, se les practicará una segunda evaluación, y en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo”.

<sup>59</sup> Carpizo, *El Ministerio Fiscal como órgano...*, cit., p. 71. Los traslados deben estar motivados adecuadamente y no vulnerar las garantías de los afectados. Así debe interpretarse el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que dice: “El Procurador podrá ordenar el cambio de adscripción del personal de la Institución, según las necesidades del servicio”.

<sup>60</sup> La Recomendación núm. R (2000)19 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre la función de la fiscalía en el sistema de justicia penal, en su regla 10 dice: “Todos los fiscales gozan del derecho de solicitar que las instrucciones dirigidas a ellos sean realizadas por escrito. En los casos en que consideren que una instrucción es ilícita o que va contra su conciencia, debe existir un procedimiento interno adecuado a disposición que pueda conducir a su eventual reemplazo”.

<sup>61</sup> Roxin, Claus, “La posición jurídica de la Fiscalía...”, cit., p. 31.

tuación del Ministerio Público deben respetarse, ya que cuando estas existen, forman parte de las políticas implantadas por la institución para lograr la eficiencia de la labor a su cargo. En la regulación de las garantías de protección de la función ministerial es imprescindible atender a que el significado de la autonomía para esta no es el mismo que el de la independencia para la función judicial. En el caso de los jueces, la independencia es necesaria para la imparcialidad, en cambio, al Ministerio Público no lo guía en el ejercicio de su función este principio porque, como hemos dicho arriba, es un sujeto interesado en castigar los delitos que se cometen, la autonomía se le otorga para que ejerza sus funciones sin interferencias.

Trascendente para la realización de lo anterior es la determinación del ente que regulará la carrera del Ministerio Público. Se ha propuesto que el encargado de aplicar las normas relativas a la carrera, es decir, la garantía institucional de esta sea, como lo ha propuesto Fix-Zamudio y se ha desarrollado en otros países de Latinoamérica, un Consejo del Ministerio Público,<sup>62</sup> integrado de forma plural (procurador, ministerios públicos, miembros externos), que tenga, además, competencia para dar opinión técnica sobre los criterios e instrucciones emitidas por el procurador<sup>63</sup> para regular la persecución de los delitos. Por ello, nos parece importante avanzar en el establecimiento de un órgano que garantice la objetividad y transparencia del servicio de carrera in-

<sup>62</sup> “De acuerdo con el modelo, el o los Consejos policiales o ministeriales deberían integrarse con un número superior de representantes de ambos cuerpos, de acuerdo con un sistema de selección objetiva que tome en cuenta su preparación y desempeño, pero también deben formar parte de esos organismos, juristas y académicos externos designados por las cámaras legislativas y por el Ejecutivo, para que exista representación en un número más reducido de otros sectores jurídicos y evitar el problema de los cuerpos cerrados y endogámicos”. Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro del Ministerio Público en México”, *cit.*, pp. 50 y ss.

<sup>63</sup> Al respecto, se puede ver la propuesta de ICESI, *Propuesta de reforma constitucional para otorgar independencia al Ministerio Público y crear su Consejo*, [http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/dar\\_autonomia\\_a\\_ministerio\\_publico.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/dar_autonomia_a_ministerio_publico.pdf).

tegrado con funcionarios de la institución y sujetos externos con facultades para regular y administrar todo lo relacionado con el mismo.<sup>64</sup>

Al establecer el servicio civil de carrera en las procuradurías de justicia, se debe apostar a que el estatuto del Ministerio Público, que implica garantizar la idoneidad<sup>65</sup> de los agentes en el

<sup>64</sup> En Nayarit, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado regula la existencia de un Consejo Interno del Ministerio Público, como un cuerpo colegiado integrado por el procurador y algunos servidores públicos de la Procuraduría (artículo 47). Sus funciones son las siguientes (artículo 48): *a*) proponer criterios generales para unificar la actuación del Ministerio Público; *b*) asesorar al procurador en las materias que este les requiera; *c*) proponer reformas para el mejoramiento del ejercicio de las funciones de la Procuraduría, *d*) conocer de las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos de la Procuraduría, y *e*) las demás análogas o complementarias que se determinen en las normas reglamentarias y otras disposiciones aplicables. En Nuevo León se creó, mediante la Ley Orgánica de la Procuraduría (2004), un Consejo de Profesionalización integrado por funcionarios de la institución que cumple las siguientes funciones: 1) Emitir opinión sobre: *a*) las convocatorias para ingreso o ascenso del personal de carrera que deberá autorizar el subprocurador jurídico; *b*) los lineamientos y bases del servicio de carrera; *c*) la política de desarrollo laboral y humano del personal de carrera de la Procuraduría; *d*) la definición de los puestos tipos, perfiles y requerimientos de los mismos, en relación con el personal de carrera de la Procuraduría, y *e*) los criterios y políticas generales de formación inicial, actualización y especialización del personal de carrera; 2) validar los resultados de los concursos de ingreso y de ascensos del personal de carrera; 3) dictar las normas necesarias para la regulación de su propia organización y funcionamiento; 4) establecer los órganos y comisiones que deban auxiliarlo en el desempeño de sus funciones; 5) recibir del personal de carrera, las sugerencias para el mejoramiento del servicio de carrera, mismas que deberán ser analizadas y contestadas oportunamente, y 6) las demás que le encomiende el procurador o le otorguen la Ley, su Reglamento y demás disposiciones legalmente aplicables (artículo 92).

<sup>65</sup> La regla 1 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales dice: “Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas”. La Regla 2 a) establece que los criterios de selección de los fiscales deben contener salvaguardias contra las designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y no deben ser discriminatorias, es decir, deben excluir “toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, situación económica, na-

ejercicio de sus funciones y su desarrollo profesional, sea la vía privilegiada para avanzar en la autonomía de la institución. Esta vía es más importante que la ubicación orgánica y el mecanismo de nombramiento del procurador. Mediante funcionarios capacitados, competentes y responsables, “ajenos a condicionantes externos y protegidos frente a injerencias injustificadas de los poderes públicos y de los grupos de presión”, se hará posible la autonomía. Dice Conde Pumpido:

...establecer mecanismos lo más objetivos posible de acceso a la función —sea concebida como carrera funcional o como desempeño de un empleo público—, valorando méritos, conocimiento jurídico y, en su caso, experiencia profesional, es la base de un posterior desempeño imparcial de la función.<sup>66</sup>

De esta manera, la “independencia técnica” se pone en relación con las formas de designación, permanencia y formación o capacitación de los ministerios públicos. La profesionalización hará posible que la institución cuente con grupos de expertos aplicando la ley de forma responsable y autónoma.

cimiento, situación económica u otra condición, con la excepción de que no se considerará discriminatorio exigir que el candidato que postule al cargo de fiscal sea nacional del país”.

<sup>66</sup> Conde-Pumpido Tourón, Cándido, *El papel del Ministerio Público en la administración de justicia de una sociedad democrática*, [http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG\\_ArchivoDocum\\_FA&cid=1240559999107&language=es&pageid=1242053219548&pagenome=PFiscal%2FFG\\_ArchivoDocum\\_FA%2FFGE\\_pintarIntervencion&site=PFiscal](http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_ArchivoDocum_FA&cid=1240559999107&language=es&pageid=1242053219548&pagenome=PFiscal%2FFG_ArchivoDocum_FA%2FFGE_pintarIntervencion&site=PFiscal), pp. 18 y 19.