

PERSPECTIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Jonathan Hazael Moreno Becerra*

SUMARIO: I. Antecedentes Generales. II. Nomenclatura (Denominación del nombre Ministerio Público). III. Concepto. IV. Estructura, función y transformaciones del Ministerio Público. V. Autonomía del Ministerio Público en México. VI. Independencia del Ministerio Fiscal en Europa VII. El Ministerio Público en América Latina. VIII. Problemática detectada en América Latina. IX. Caso Chiapas. X. Conclusiones y propuestas sobre la autonomía del Ministerio Público. XI. Fuentes.

Introducción

En la actualidad podemos afirmar que no se han logrado precisar la naturaleza y funciones del Ministerio Público, según los principios señalados por los preceptos Constitucionales, es decir, nos encontramos todavía en una etapa de indefinición en la cual es necesario ahondar en el problema de la institución conocida como Ministerio Público. Si tomamos en consideración la gran variedad de atribuciones que se confieren al Ministerio Público en nuestro país, tanto en la esfera nacional como en la local, que se apoyan en la interpretación de los principios y del espíritu de los conceptos fundamentales que regulan su ejercicio, dicha interpretación tiene influencias en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos, y lo que es más trascendente, en la dignidad y la libertad de los gobernados a través de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal, en la inteligencia

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Actualmente es estudiante del segundo semestre de la Maestría en Derecho Constitucional y Amparo, de la Universidad Iberoamericana León. Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato.

de que el último sector es el que ha despertado el interés, predominantemente, de una gran parte de los tratadistas.

En suma, se le han acumulado al Ministerio Público numerosas funciones, algunas incompatibles entre sí, que si bien lo han transformado en teoría en una figura impresionantemente poderosa, en el fondo terminan por debilitarlo en alguna de ellas, no obstante que resultan necesarias, y podríamos calificarlas como indispensables, en la compleja vida jurídica de nuestra época.

El presente trabajo constituye un análisis de esta institución, realizando un estudio que va desde los antecedentes generales del Ministerio Público, su nomenclatura y conceptualización, al tiempo en que se abordará su estructura, función y recientes transformaciones, para después analizar lo relativo a la autonomía del Ministerio Público en México, situación que resulta medular en el estudio que se presenta. Inmediatamente después de la situación de independencia del Ministerio Fiscal en Europa, el Ministerio Público en América Latina y la problemática que se ha detectado.

Ahora bien, en relación con alguna experiencia relativa al Ministerio Público como órgano constitucional autónomo en México, citaremos el caso Chiapas, entidad federativa de la República Mexicana que el 9 de noviembre de 2004, con una reforma a la Constitución de esa entidad, en particular a su artículo 47, se constituyó la Fiscalía General del Estado como una institución pública autónoma. En esa reforma se dieron pincelazos para intentar dotar a dicha institución con autonomía, dejando un precedente en México de tal cambio. Sin embargo, bastaron tres años para que el texto constitucional chiapaneco fuera objeto de nuevas reformas -primero en 2007 y posteriormente en 2008-, instituyendo al Ministerio de Justicia del Estado. Situación que trajo

aparejada la desaparición de la Fiscalía General, así como otros lineamientos que regirían al nuevo Ministerio.

Por último, se presenta el apartado de Conclusiones y Propuestas sobre la autonomía del Ministerio Público.

El Ministerio Público constituye, sin duda, una de las figuras más destacadas del orden jurídico procesal mexicano. Su presencia e influencia van más allá del procedimiento, donde destacan sus atribuciones características.

I. Antecedentes Generales

En primer término, podemos observar que se encuadra al Ministerio Público de diversa manera, pues si bien predomina, por la influencia francesa y angloamericana, su adscripción al Poder Ejecutivo, por el contrario, de acuerdo con la tradición hispánica, varios países latinoamericanos han situado a los llamados fiscales o promotores fiscales como auxiliares de los tribunales judiciales. Además, se observa una tendencia reciente para colocar al Ministerio Público dentro del organismo judicial, como ocurre en Italia con posterioridad a la Constitución de 1948, en tanto que la *Prokuratura* soviética socialista se considera autónoma y sólo depende, como todos los organismos públicos, del cuerpo legislativo, considerado este último como órgano supremo del poder.¹

El Ministerio Público mexicano tiene raíces en instituciones o figuras coloniales españolas y francesas, además de sus componentes estrictamente nacionales. Asimismo, se menciona la presencia de elementos tomados del

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público, Tres ensayos y un epílogo*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, [citado 27-08-2007], Formato html, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=392>, ISBN 970-32-0109-5.

derecho anglosajón, específicamente del *Attorney General* norteamericano, y de la *Prokuratura* soviética. El Ministerio Público mexicano tiene múltiples raíces. De la época colonial provino la promotoría fiscal adscrita a los antiguos tribunales. Por ello se emplea, todavía, la denominación de “fiscal” para referirse al Ministerio Público. De hecho, esta designación es muy anterior a nuestro derecho colonial. Tomándose en cuenta, por ejemplo, el *advocatus fisci* del derecho romano y el *patronus fisco* de las partidas.²

Sin perjuicio de sus abundantes y heterogéneos precedentes -que se agrupan bajo un concepto unificador: la investigación y persecución de los delitos por cuenta del Estado-, la moderna figura del Ministerio Público, en el mundo entero, procede sobre todo del *ministère public* francés, oriunda de la legislación revolucionaria. Los países que desde el final del siglo XVIII miraron hacia Francia, pletórica de novedades -como los Estado Unidos de América, que tan acentuadamente influyeron en las leyes de las repúblicas emergentes-, hallaron ahí esa importante figura del procedimiento punitivo. México incorporó el Ministerio Público en algunas leyes procesales del siglo XIX. Se trataba entonces de una magistratura en formación. Su presencia en el proceso era interesante, pero no tenía, en lo absoluto, la relevancia que adquirió después de la Constitución de 1917. Se llegó a decir, inclusive, que el Ministerio Público era una “figura decorativa” en el proceso. Las más altas dignidades de la institución, en el fuero federal, estaban adjudicadas a dos funcionarios: el procurador general y el fiscal general, ambos integrados en la Suprema Corte de Justicia.³

² García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Ed. Porrúa, 2da. ed, México, 1997, p. 184.

³ *Idem*.

En 1900 se practicó la reforma constitucional que unificaría estas magistraturas, las extraería del Poder Judicial y las establecería en el ámbito del Poder Ejecutivo bajo el título de “Procurador General de la República”. Esta evolución contribuye a explicar que las normas constitucionales sobre el Procurador General y el Ministerio Público federal (artículo 102 Constitución Federal) figuren entre las disposiciones atinentes al Poder Judicial, y no entre las relativas al Poder Ejecutivo, donde se previene, en cambio, la existencia de secretarios del despacho y jefes de departamentos administrativos, equivalentes al Procurador General en la integración del gabinete presidencial, alguna vez llamado Consejo de Ministros.

La pésima situación en que se encontraba y conforme a la que funcionaba la judicatura penal bajo el porfiriato, caracterizado por el progreso material relativo y selectivo, el autoritarismo político, la explotación económica, la discriminación social y la corrupción administrativa, fue materia de examen en el Congreso Constituyente de 1916-1919. Todas las instituciones persecutorias y represivas del antiguo régimen quedaron al descubierto en el Constituyente de Querétaro. Era natural: muchos de los diputados revolucionarios habían padecido en carne propia las incidencias, desviaciones y corruptelas de la “justicia” porfiriana. Por eso hubo un gran debate a propósito del sistema penitenciario, y por ello mismo quedó suprimida -como hasta ahora- la Secretaría de Justicia, vista como la mano del Ejecutivo que restringe y condiciona la libertad jurisdiccional.

En tal virtud se reexaminó el procedimiento penal. El mensaje de Venustiano Carranza, que justificó el proyecto remitido al Congreso, hizo un severo análisis sobre el desempeño de los jueces de instrucción. Reprochó a

éstos la comisión de todo género de abusos durante la indagación de los delitos. En ese entonces, el juez instructor llevaba a cabo actividades de Policía Judicial (entendida como función, no como corporación), esto es, de investigación de los delitos una vez obtenida la *notitia criminis*⁴.

La expresión “Policía Judicial” tiene, pues, un doble contenido: el tradicional, como función indagatoria, y el actual, como corporación investigadora. Así pues, el mensaje de Carranza planteó un cambio total en esta función pública. Propuso que los juzgadores se limitaran al conocimiento de los delitos en el proceso (sin que ello impidiese, se entiende, la división de éste en fases instructoria y cognitiva), y que el Ministerio Público tuviese para sí la tarea de investigación que hoy conocemos como “averiguación previa”.

Discutido el tema en el Congreso, nació el poderoso Ministerio Público mexicano como autoridad investigadora y parte procesal. La ley, la doctrina dominante y la jurisprudencia interpretaron el Artículo 21 constitucional en el sentido de que confería al Ministerio Público un monopolio sobre el ejercicio de la acción penal.⁵

⁴ La *notitia criminis* es definida como la primera información que se recibe de la comisión de un delito. Noticias iniciales que recaban las autoridades competentes (Ministerio Público y el Poder Judicial) sobre sucesos delictivos. La *notitia criminis* es base para el desarrollo de la averiguación previa, que es la serie de actos procedimentales que realiza el Ministerio Público. Con el fin de investigar y comprobar el cuerpo del delito, así como la presunta responsabilidad del inculcado. (Véase, Iriarte Carrasco, Hugo, *Glosario Jurídico Fiscal Penal, Colección glosarios jurídicos temáticos en materia fiscal*, Editorial IURE, Tercera serie, Tomo 4, México, 2005, p. 142.) El conocimiento de los delitos y el procesamiento de sus autores está sujeto, históricamente, a una doble condición: que el Estado asuma, con exclusión de los particulares, la misión de juzgar y, en su caso, sancionar; y que exista un organismo público al que se encomiende poner en movimiento los medios punitivos del estado. Es esta última condición donde se encuentra tan cercano o remoto el origen y la razón de ser del Ministerio Público. En Efecto, ¿cómo llega al juzgador la información acerca del delito *notitia criminis*, en forma tal que pueda desplegar, para todos sus efectos, la actividad jurisdiccional? En hipótesis hay tres vías: esa *notitia* desencadenante de la justicia llega por conducto de un particular (el agraviado por el delito o cualquier ciudadano, *quivis de populo*); o acude por conducto de un órgano público; o se obtiene mediante la actividad espontánea, oficiosa, del propio juzgador.

⁵ García Ramírez, Sergio, *OP. Cit.*, p. 186.

Así quedaron establecidas la figura y la función del Ministerio Público en el proceso penal. Pero la Constitución no se limitó a estas prevenciones, que son, desde luego, las más conocidas, mencionadas y exploradas. Igualmente añadió la intervención del procurador de la República y del Ministerio Público federal como parte en el juicio de amparo, estatuida en el artículo 107 de la ley fundamental. También fijó la presidencia del Ministerio Público del Distrito Federal en el Procurador General de Justicia de esta circunscripción, entre las normas sobre el Distrito Federal (entonces, Artículo 73), y reguló las instituciones del Procurador General de la República, el Ministerio Público federal y la Policía Judicial federal en el artículo 102 de la Carta Magna.⁶

II. Nomenclatura. Denominación del Nombre Ministerio Público

Aún cuando éste pudiera estimarse como un aspecto puramente semántico, la anarquía que existe en la denominación se explica respecto a la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples, variadas y en ocasiones contradictorias funciones del Ministerio Público.

La que tiene una mayor aceptación, como es notorio, es precisamente la de *Ministerio Público*, la cual es de origen francés, ya que cristalizó en las disposiciones revolucionarias de 1790, y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial del 20 de abril de 1810. Otro nombre divulgado en América Latina e incluso en nuestro país, es el de *fiscal*, *promotor fiscal* o más generalmente, *Ministerio Fiscal*. Éste último es utilizado todavía en la legislación española, ya que se trata de un nombre claramente derivado de la influencia hispánica sobre nuestros países. Es

⁶ *Ibidem.*, p. 187.

frecuente en América Latina y por ello en México, la denominación de *Procurador General* para designar al jefe del Ministerio Público, la que también se deriva del modelo francés.

Por lo que se refiere a los nombres utilizados en idiomas extranjeros, podemos señalar que la figura equivalente al Ministerio Público francés, entre ellos el de *Staatsanwalt* de los países germánicos, suele traducirse al español como Fiscal o Ministerio Público; en tanto que en los países angloamericanos, es posible considerar como similar al *Attorney General*, que en español se conoce como Abogado General, en tanto que la figura de los ordenamientos socialistas no tiene traducción precisa y ha predominado la de la *Prokuratura*, a quien se le ha calificado como Fiscal o Fiscalía. Éste ha sido el criterio seguido por el legislador cubano, tanto en la reforma constitucional y legal de 1973, como en la Constitución socialista aprobada en 1976, en las que se regula la institución Fiscalía General de la República.⁷ Se observa que en el uso de estas denominaciones, con ellas se ha pretendido acentuar el predominio de algunas de las atribuciones conferidas a la institución, y así podemos señalar que, con criterio histórico, el calificativo fiscal se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado; que el nombre de procurador general o abogado general traduce una preeminencia de la asesoría jurídica a los órganos del gobierno o a los tribunales, y que, finalmente, la de Ministerio Público, indica la preferencia por la investigación de los delitos y por el ejercicio de la acción penal.

Así pues, la orientación esencial de la institución, en nuestro sistema jurídico (México), debe referirse a su configuración procesal, en primer término

⁷ *Op cit.*, *supra* nota 1.

en el procesal penal, en el cual tiene una participación destacada al aplicarse a las demás ramas de enjuiciamiento, es por ello que le llamamos Ministerio Público, y no procurador o de fiscal.

III. Concepto

El Ministerio Público⁸ es definido como la parte de la organización y actividad de las procuradurías de justicia federales y locales. De él dependen la Agencia Federal de Investigaciones, la policía judicial o la policía. El Ministerio Público es el representante de la sociedad, encargado de ejercer la acción penal, así como de investigar y perseguir los delitos y efectuar la consignación que proceda para que se lleven a cabo los juicios correspondientes. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República.

El tratadista Héctor Fix-Zamudio afirma que no constituye un criterio de orientación tomar en cuenta esa integración del Ministerio Público en un determinado órgano del poder, sino que deben analizarse sus atribuciones esenciales, ya que sólo de esa manera puede llegarse a una definición. En primera instancia se debe hacer referencia a las atribuciones de carácter procesal del Ministerio Público, que en la opinión del citado autor, son las más significativas, y que en esencia se traducen en la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas de

⁸ Morales Martínez, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, Ed. IURE, 2006, p. 781.

enjuiciamiento. De las anteriores facultades, afirma Héctor Fix-Zamudio, en su obra *Función Constitucional del Ministerio Público*, las más estudiadas son las que se refieren a la intervención del Ministerio Público en el proceso penal, no obstante lo cual existe un verdadero desconocimiento en la doctrina y en la jurisprudencia sobre su situación dentro de la relación jurídico-procesal, que en tanto algunos autores estiman se trata sólo de un sujeto procesal de carácter imparcial, otros afirman que actúa como una verdadera parte, si bien su interés jurídico no es personal sino institucional, y por ello su calidad de parte es únicamente formal o procesal.

Ahora bien, de acuerdo con esta tesis, el Ministerio Público debe participar de distinta manera en el enjuiciamiento penal, ya que en el primer caso, es decir, cuando se le califica de *órgano imparcial* o de *buena fe* posee el carácter de sujeto procesal, pero no el de parte en sentido material, por lo que influye decisivamente en la acusación, ya que puede negarse a ejercitar la acción penal o bien desistir de la misma o formular conclusiones no acusatorias, decisiones que resultan vinculantes para el juzgador, como ocurre en el derecho mexicano. Pero si se le considera como una verdadera parte, así sea de carácter formal, una vez que hace valer la acción penal, no resulta lógico que pudiese revocarla, ya que el juzgador es el único que debiera decidir sobre la acusación, como ocurre en otras legislaciones.⁹

No siempre la actuación del Ministerio Público se apoya en principios técnicos, ya que en ocasiones tiene su base en una decisión política del legislador, según elija entre el sistema predominantemente acusatorio, cuyo ejemplo extremo lo descubrimos en el ordenamiento inglés, o bien si se sigue

⁹ *Op. Cit., supra* nota 1.

el régimen mixto, que es el predominante en los ordenamientos continentales europeos, a los cuales se afilia el mexicano. Se toma en cuenta, además, que el sistema propiamente inquisitivo conserva sólo un interés histórico. En un sistema mixto bien ordenado, el Ministerio Público actúa como una verdadera parte, así sea desde el punto de vista formal, y por lo mismo, no debe tener la facultad de decidir sobre el resultado del ejercicio de la acción penal, ya que corresponde o debe corresponder sólo al juzgador la resolución sobre la responsabilidad del acusado, pues lo contrario equivale a que el propio Ministerio Público pueda disponer del contenido del proceso.

Situación distinta se presenta en la referente a la intervención del Ministerio Público en otras ramas de enjuiciamiento, particularmente en el proceso civil, en el cual lo hace generalmente en defensa de los menores, de los incapacitados o de otros intereses jurídicos que se consideran dignos de una tutela especial, como son los relativos a la familia y al estado civil de la persona. En tales casos, la participación del Ministerio Público puede efectuarse como parte principal, subsidiaria o accesoría.

Por otra parte, en las ramas del proceso, distintas de la de carácter penal, se confiere también al Ministerio Público, de acuerdo con la imprecisa noción de *interés público* o de *interés social*, una intervención como simple asesor del juzgador, formulando opiniones sobre las resoluciones que debe pronunciar este último, y en algunas legislaciones incluso se le otorga la facultad de impugnar las sentencias de segunda a través de la llamada *casación en interés de la ley*, cuando las partes no las hubiesen combatido; todo ello con el propósito de lograr la unidad de la interpretación judicial.

De lo anteriormente expuesto, Héctor Fix-Zamudio concluye que la situación procesal del Ministerio Público en el enjuiciamiento penal, que es el más importante en cuanto a su intervención, se traduce en la configuración de una parte acusadora, así sea considerada como formal o procesal, en tanto que en otras ramas procesales puede actuar como parte principal, subsidiaria o accesoria, o bien como un simple asesor o auxiliar del juzgador, todo lo cual implica que estas atribuciones deben considerarse como judiciales sin que se confundan con la función estrictamente jurisdiccional, ya que en todo caso, el Ministerio Público, en su carácter de organismo público, y desde este punto de vista, los integrantes de la institución deben estimarse como funcionarios judiciales (o según la terminología francesa, como magistrados), todo ello con abstracción de su adscripción a otro órgano del poder, como ocurre frecuentemente respecto del ejecutivo.

Existe otro sector de facultades del Ministerio Público que se refiere a su calidad de consejero jurídico de las autoridades gubernamentales. Esto se advierte con mayor claridad en cuanto al *Attorney General* de los ordenamientos angloamericanos, o cuando se le encomienda la defensa de los intereses patrimoniales de la administración, incluyendo, en algunas legislaciones, los de carácter fiscal. Finalmente, en este sector también deben comprenderse las facultades de los integrantes de la institución en defensa de la legalidad, las que adquieren carácter predominante en los sistemas jurídicos socialistas. Esa categoría de atribuciones, es decir, las de consejero jurídico, las de la defensa de los intereses patrimoniales del estado y aquellas relativas a la tutela de la legalidad, no pueden considerarse como las anteriores, de carácter judicial, sino que por el contrario pueden encuadrarse en el amplio

campo de las actividades administrativas y, en este sentido, se justifica la vinculación del Ministerio Público con el organismo ejecutivo.

IV. Estructura, función y transformaciones del Ministerio Público en México

En las diversas leyes orgánicas del Ministerio Público, como ahora de las procuradurías respectivas, tanto en materia federal como en el DF, que son las que se tomaron como modelo de las expedidas por las restantes entidades federativas, se advierte una evolución positiva en cuanto al perfeccionamiento de las dependencias respectivas para transformarlas en organismo técnicos, tanto de investigación como de acusación en los procesos penales, de intervención en los civiles, y para prestar asesoría a los tribunales y consejo legal a las autoridades administrativas.

En los ordenamientos orgánicos del Ministerio Público se advierte la preocupación especial de regular, de manera primordial, la función de investigación y persecución de los delitos. El Ministerio Público está encargado de realizar las investigaciones y reunir los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal, lo que efectúa mediante la instancia que se ha calificado en nuestro derecho como consignación¹⁰. A fin de que el Ministerio pueda acudir ante el juez, es preciso, en primer lugar, que exista denuncia, acusación o querrela en los términos del Artículo 16 de la Carta Magna y, en segundo término, deben reunirse los elementos probatorios para demostrar, de manera preliminar aquéllos que sean objetivos del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, aún cuando tiene la posibilidad de aportar

¹⁰ La consignación es el acto procesal mediante el cual el Ministerio Público inicia el ejercicio de la acción penal y pone al inculpado a disposición de la autoridad judicial para que lo juzgue. (Véase De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, Vigésimonovena edición, México, 2000, p. 184.

mayores elementos durante las setenta y dos horas de que dispone el juez de la causa para dictar el acto de formal prisión o de sujeción a proceso. Dicha etapa, previa al ejercicio de la acción penal, se califica como averiguación previa, etapa esencial, puesto que los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa. En la práctica, este periodo presenta numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor de la Policía Judicial como del Ministerio propiamente dicho, donde la citada Policía está bajo la autoridad y las órdenes del Ministerio Público, por lo que éste debe dirigir la investigación y no a la inversa.

La segunda función del Ministerio Público en el proceso penal es la de parte acusadora, que inicia cuando se ejercita la acción por medio de la consignación. Esta instancia debe apoyarse con la aportación de elementos que permitan acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculpado. En ese mismo documento se realiza una clasificación, que puede ser preliminar, del tipo delictivo. El Ministerio actúa durante todo el proceso como acusador, hasta el momento de formular las llamadas conclusiones, que son los alegatos finales, y en las que puede variar fundamentalmente la calificación de los hechos delictuosos e incluso solicitar, por medio del desistimiento expreso o de las llamadas conclusiones no acusatorias, el sobreseimiento definitivo de la causa.

Ahora bien, un aspecto esencial de la función acusadora del Ministerio Público que se desorbitaba en los códigos de procedimientos penales con anterioridad a las reformas de 1991 y 1992, fue el relativo a la obligatoriedad del juzgador para sobreseer definitivamente el proceso si el Ministerio Público desistía de la acción penal o formulaba conclusiones no acusatorias.

Por otra parte, en el sistema procesal penal mexicano, el Ministerio Público posee plena disposición sobre los elementos de la acusación ya que puede negarse a ejercitar la acción penal, y una vez que la hace valer está facultado para formular conclusiones no acusatorias o desistirse de la propia acción, en el curso del proceso, incluso si estas determinaciones son vinculatorias para el juez de la causa, aún cuando se sometan a un control interno, de tal manera que la decisión final corresponde a los procuradores respectivos, como jefes del Ministerio Público.

La situación más trascendente se presenta respecto de las conclusiones no acusatorias o el desistimiento de la acción penal, ya que una vez formuladas directamente o confirmadas por el procurador respectivo, obligan al juez de la causa a dictar sobreseimiento, el cual equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo, con los mismos efectos de la cosa juzgada una vez que quede firme el auto respectivo, lo que implica la libertad absoluta del acusado, quien no puede ser juzgado nuevamente por los mismos hechos de acuerdo con el principio *non bis in idem* establecido por el Artículo 23 de la Carta Magna mismo que a la letra dice:

“Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.”

Otros aspectos son los relativos a la intervención del Ministerio Público tanto en el proceso civil como el en juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado representante social es aún mas indefinida.

Por su parte, en lo referente al enjuiciamiento civil, el Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado, e incluso, el Artículo 102 de la Carta Magna establece la participación personal del Procurador General de la República en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la federación o entre poderes de un mismo estado, es decir, en los supuestos previstos por el diverso Artículo 105 constitucional, y que se conoce por la doctrina como controversias constitucionales. A la letra establecen ambos artículos de la ley fundamental en mención lo siguiente:

Artículo 102

“A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de

éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley...”

Artículo 105. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*

- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos Estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;*
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal*

expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”

La normativa constitucional actual confiere al Ministerio Público federal y a su titular, el Procurador General de la República, ya no tres sino sólo dos funciones diversas: a) la intervención y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de justicia, y b) la representación jurídica del Ejecutivo federal ante los tribunales en los asuntos que se consideren de interés nacional. Los dos primeros párrafos del artículo 102, apartado A, regulan las funciones del Ministerio Público federal en consonancia con las que se atribuyen genéricamente a la institución en el artículo 21 de la propia carta federal; es decir, las relativas a la investigación y persecución de los delitos. El mismo artículo establece en su segundo párrafo, de manera específica, las

atribuciones del Ministerio Público federal para solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.¹¹

La segunda función del Procurador General de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales. El Artículo 102 constitucional señala en su texto actual que dicho Procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El citado artículo 105 de la Carta Magna, en su fracción II, inciso c, otorga al procurador legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad ante la propia Suprema Corte.¹²

La función de representación del Ejecutivo federal y la de asesoría jurídica del gobierno nacional fueron objeto de amplios debates, el principal de los cuales se desarrolló en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre los distinguidos juristas Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, entonces Procurador General de la República. El primero señaló la necesidad de separar las atribuciones del Ministerio Público y las de representación y asesoría, que consideró incompatibles, y propuso que se encomendaran las primeras a una *fiscal general de carácter autónomo*, es decir, independiente del Ejecutivo, y las últimas a los procurados; en tanto que Portes Gil defendió la unidad de las funciones establecidas para el Procurador por el citado artículo constitucional, ahora en su apartado A. Es preciso destacar que los argumentos expuestos por

¹¹ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Sección Segunda Tomo XIX, Ed. Porrúa, Séptima edición, México, 2006, p. 420.

¹² *Ibidem*, p. 421.

Luis Cabrera representan una tendencia contemporánea, primero en cuanto a la independencia del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, si se toma en cuenta que la Constitución italiana de 1948, sitúa al Ministerio Público como parte del organismo judicial, y lo mismo hacen varias constituciones de las provincias argentinas promulgadas entre 1986 y 1990. Así lo hacen también las recientes cartas constitucionales de Colombia (1991), el Salvador (reformadas de 1991), Paraguay (1992). La Constitución del Perú, aprobada en referéndum de octubre de 1993, establece que a los miembros del Ministerio Público se les aplican los mismos lineamientos que a los integrantes del Poder Judicial.¹³

En otro sentido, el Ministerio Público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, menores o incapacitados; también tratándose de quiebras y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace ya sea como parte accesorio o subsidiario o como simple asesor de los tribunales al formular una opinión cuando existe interés público o social en el asunto correspondiente.

En la actualidad existe una revisión sustancial de la estructura y funcionamiento del Ministerio Público. A partir del texto original del Artículo 21 de la Carta Federal de 1917, tanto la legislación secundaria, federal y de las entidades federativas, así como también la jurisprudencia, han atribuido al Ministerio Público, particularmente en el campo del procedimiento penal, una participación que algún sector de la doctrina ha calificado como desorbitada, en cuanto a la instrucción inicial o averiguación previa, así como respecto al monopolio en el ejercicio de la acción penal, todo lo cual se reflejaba en su papel protagónico, inclusive durante la etapa del juicio ante el juez de la

¹³ *Ibidem*, pp. 421-422.

causa.¹⁴ Paulatinamente se ha modificado esta situación, especialmente en las reformas constitucionales de 1993 y 1996, en las que se restringieron estas atribuciones, con la pretensión de lograr un equilibrio en las relaciones entre el Ministerio Público y el juzgador.

Esta situación empezó a cambiar desde 1991 con las reformas a los códigos de procedimientos penales, tanto federal como distrital, ya que se prohibió a la Policía Judicial recibir declaraciones de los inculcados. Se dispuso que las confesiones sólo serían válidas en el proceso si se expresaban ante el Ministerio Público o el juez de la causa, con asistencia del defensor del acusado. Tampoco se podía hacer la consignación del inculcado si sólo se contaba con su confesión como único elemento; la petición del sobreseimiento que únicamente podía solicitar el Ministerio Público con las atribuciones de retención y detención de los inculcados en los supuestos de flagrancia y urgencia.

V. Autonomía del Ministerio Público

A partir de la reforma del Constitucional de 1900 a la texto del 1857, por la cual se suprimieron los cargos de Procurador General y de fiscal, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, y se estableció la Procuraduría General de la República como cabeza del Ministerio Público y con dependencia del Ejecutivo federal, tanto el titular como los agentes del Ministerio federal y de los estados, se encuentran enmarcados en el Ejecutivo, y es el quien puede designar y remover libremente a los procuradores.¹⁵

¹⁴ *Op. Cit., Supra* nota 1, p. 140.

¹⁵ Por Decreto expedido por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias el 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentaria de sus funciones, en cuyo artículo primero dispuso que: *El Ministerio Público*

Con esto, se ha dado un paso adelante en la reforma constitucional de diciembre de 1994, en cuanto que desde entonces y de acuerdo con el modelo norteamericano, el Procurador General de la República debe ser ratificado por el Senado, pero puede ser destituido libremente por el jefe del Ejecutivo, con lo cual el Ministerio Público continúa bajo la dependencia del Ejecutivo.¹⁶

Hoy en día, existe una vigorosa tendencia en numerosos ordenamientos contemporáneos para otorgar autonomía de carácter constitucional al Ministerio Público, inclusive en el derecho francés que estableció el modelo de la dependencia del Poder Ejecutivo. Esta transformación se ha desarrollado de varias formas: una ha sido la de incorporar formalmente al Ministerio Público al Poder Judicial con el objeto de otorgarle los mismo derechos y prerrogativas de los jueces y magistrados; otra, se ha traducido en regular al Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo o, finalmente se ha conservado la vinculación de tal institución con el Poder Ejecutivo, pero se han conferido al primero las llamadas garantías judiciales de estabilidad, remuneración y autoridad que se han otorgado a los juzgadores, con procedimientos similares de preparación, selección y nombramiento, pero en todo caso, se ha evolucionado en el sentido de que los agentes del Ministerio Público han dejado de ser empleados administrativos para asumir la categoría de funcionarios judiciales, ya sea desde el ángulo formal y material, o sólo en este último sentido.

federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de la competencia de los tribunales federales; y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Mientras que en el artículo 5º de la misma ley, se estableció que el procurador general de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediatamente y directamente del Ejecutivo, *por conducto de la Secretaría de Justicia.*

¹⁶ *Op. Cit., Supra* nota 1, p. 184.

En este sentido, se afirma que la evolución no debe parar, debe seguir la evolución señalada por la reformas fundamentales de diciembre de 1994 y seguir adelante con el siguiente paso, la autonomía del Ministerio Público federal. Y si bien no resulta sencillo incorporarlo al Poder Judicial o constituirlo como organismo constitucional autónomo, al menos es necesario otorgarle las citadas garantías judiciales, que se iniciarán con la inamovilidad, es decir, que no sólo el nombramiento del Procurador General sea objeto de ratificación por el Senado de la República, sino también su posible destitución, la cual no podrá hacerse libremente por el presidente de la República, sino que se requerirá también de la aprobación del Senado o incluso del Congreso de la Unión, por las causas de responsabilidad establecidas por el título cuarto de la Constitución, en forma similar a lo que ocurre con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

La estabilidad del Procurador General de la República, como modelo para la autonomía de los procuradores de las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal, complementada con las garantías judiciales otorgadas a los agentes del Ministerio Público y la profesionalización de la policía de investigaciones, mejorará considerablemente las funciones de la procuraduría de justicia en nuestro país, que actualmente, no obstante los avances logrados, se encuentra bastante demeritada ante la opinión pública, ya que se abanderaría la vinculación directa con el Poder Ejecutivo, que tradicionalmente ha afectado gravemente los principios de objetividad y de buena fe que deben inspirar las actividades del Ministerio Público, puesto que ha imperado, particularmente en el nivel local, la discrecionalidad sobre la legalidad.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 185.

VI. El Ministerio Público en América Latina

Las reformas al sistema de enjuiciamiento criminal emprendidas en Latinoamérica desde mediados de la década de los ochenta, junto con la producción de modificaciones muy relevantes en la estructura del proceso tradicional en la región, también han tenido un impacto profundo en la reconfiguración del Ministerio Público. En una medida significativa, los cambios realizados al Ministerio Público son indispensable para adecuar a dicha institución de conformidad al rol y a las funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal de carácter acusatorio que se han intentado establecer en la mayoría de los procesos de reforma en Latinoamérica.

Los cambios producidos en el Ministerio Público han creado un escenario nuevo. En estos casos, las transformaciones realizadas a dicha institución, en varios países latinoamericanos, constituyen una apuesta muy fuerte de los reformistas a la capacidad del Ministerio Público para generar cambios relevantes en las prácticas y rutinas de trabajo del sistema criminal. Si bien los objetivos de los cambios son complejos y variables con el tiempo, un propósito fundamental de estas reformas, muy fuertemente presente desde sus inicios, es el asegurar la adecuada configuración y asentamiento de los nuevos modelos procesales de corte acusatorio que se han pretendido instaurar en los diversos países del continente. Para ello, el Ministerio Público ha sido objeto de modificaciones legales con el propósito de adecuar su arquitectura institucional a estos nuevos requerimientos, además de los esfuerzos sistemáticos realizados para el fortalecimiento presupuestario, material y de recursos humanos.¹⁸

¹⁸ Cfr. Duce J., Mauricio, *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones

Como en todo el mundo, Latinoamérica no es la excepción y el caso es que el Ministerio Público enfrenta en la actualidad una serie de problemas muy significativos para satisfacer las expectativas que existen respecto de su rol en la consolidación del proceso de reforma.

Es preciso constar que no se examina a todos los países de América Latina, sino que se focaliza en aquellos que han llevado procesos de reforma en sus sistemas procesales, tal es el caso de: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay.

Las reformas que ha sufrido el Ministerio Público en Latinoamérica obedecen a la necesidad de adecuar dicha institución a los requerimientos de un modelo procesal que cambia de manera radical la función que los fiscales cumplían en el proceso inquisitivo vigente en América Latina con anterioridad a la reforma. El Ministerio Público es principalmente producto de la revolución procesal penal que se intentó en Europa continental en el siglo XIX a través de la instauración del denominado sistema “inquisitivo reformado” o “mixto”.¹⁹

Antes de la reforma emprendida en la América Latina, el Ministerio Público estaba constituido por una institución con escasa y poco relevantes funciones en el proceso y, como consecuencia de lo mismo, con muy débiles estructuras organizacionales y de apoyo a su gestión. En suma, el Ministerio Público era un actor sin peso institucional y relevancia funcional en los sistemas de justicia criminal anteriores a la reforma.

Jurídicas, 2005, [citado 29/08/2007], Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia (Núm. 6), formato pdf, disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/6/jec/jec11.pdf>, ISSN 1870-0586. p. 175.

¹⁹ *Ibidem*, p. 178.

**UBICACIÓN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

País	Ubicación Institucional del Ministerio Público	Fuente reforma al Ministerio Público
Argentina (sistema federal)	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1994 y Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 24.949 de 1998
Bolivia	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 24.469 de 1993
Colombia	Afiliación a la Rama Judicial pero con autonomía funcional	Constitución Política y Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 1.469 de 1993
Costa Rica	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 7.442 de 1994
Chile	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional de 1997 (Ley núm. 19.519) y Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público núm. 19.640 de 1999
Ecuador	Órgano autónomo o extrapoder	Constitución de 1998 y Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 2000-19 de 2000
El Salvador	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 22 de diciembre de 2000
Guatemala	Órgano autónomo o extrapoder	Reforma Constitucional por Acuerdo Legislativo 18-93 de 1993 y Ley Orgánica del Ministerio Público Decreto núm. 40-94 de 1994
Honduras	Órgano autónomo o extrapoder	Ley del Ministerio Público, Decreto núm. 228-93 de 1993
Paraguay	Afiliación al Poder Judicial pero con autonomía funcional	Constitución del Paraguay de 1992, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley núm. 1562/00
Venezuela	Órgano autónomo o extrapoder	Ley Orgánica del Ministerio Público núm. 5262 de 1998

Fuente: Duce J., Mauricio, *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios*.

Según se aprecia en el cuadro, la opción de configurar el Ministerio Público como un órgano autónomo (ya sea extrapoder o dependiendo del Poder Judicial, pero con autonomía funcional) es la que ha prevalecido en oposición a otras alternativas como su dependencia del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial sin autonomía funcional.

Se observa en los ordenamientos latinoamericanos una corriente favorable a la separación de las funciones del Ministerio Público de las referentes asesoría y representación del gobierno ante los tribunales. Como

ejemplo se encuentra la Constitución Federal venezolana, de 1961, de acuerdo con la cual, la Procuraduría General de la República se encuentra bajo la dirección del Procurador General nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración pública federal. Por el contrario, el Ministerio Público estaba a cargo y bajo la dirección del fiscal general de la República, designado por las Cámaras reunidas del Congreso,²⁰ con la atribución genérica de velar por la celeridad de la buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados en el orden público y las buenas costumbres (artículos 218-222 de la constitución federal venezolana).²¹

El Ministerio Público venezolano posee el ejercicio de la acción penal en los casos en que para interponerla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión, y finalmente intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal o administrativa en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

En la Constitución colombiana del 7 de julio de 1991 también se separan las atribuciones del Ministerio Público y de asesoría jurídica. Las primeras reatribuyen a la Fiscalía General de la Nación, cuyo titular, el fiscal general,

²⁰ *Derechos del Pueblo Mexicano, Op. Cit.* p. 422.

²¹ *Cft. Fix-Zamudio, Héctor, Op., Cit., Supra* nota 1. p.121.

será elegido para un periodo de cuatro años por la corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el presidente de la República, y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas cualidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Además, se expresa que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal. Corresponde a dicho organismo investigar delitos de oficio o mediante denuncia o querrela, y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Situación que se establece en los artículos 249 y 250 de la Constitución colombiana, mismos que a la letra dicen²²:

CAPÍTULO VI.

DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN

Artículo 249. *“La Fiscalía General de la Nación estará integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.*

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas cualidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Artículo 250. *Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el*

²² *Ibidem*, p. 122.

mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

- 1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere del caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.*
- 2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.*
- 3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.*
- 4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.*
- 5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley.*

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.”

El caso de la Constitución paraguaya del 20 de junio de 1992 separa las citadas atribuciones y las distribuye, en la Procuraduría General de la República, situada en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo. Su titular es designado y removido por el Presidente de la República, con los deberes y facultades de representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; formular dictámenes en los casos y con efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración pública en

la forma que determine la ley (artículos 245 y 246 de la Carta fundamental paraguaya).

SECCIÓN III

DE LA PROCURADURÍA DE GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 244. “DE LA COMPOSICIÓN. *La Procuraduría General de la República está a cargo de un procurador General y de los demás funcionarios que determine la ley.*

Artículo 245. DE LOS REQUISITOS, Y DEL NOMBRAMIENTO. *El procurador General de la República debe reunir los mismos requisitos exigidos para ser Fiscal General del Estado. Es nombrado y removido por el Presidente de la República. Las incompatibilidades serán establecidas en la ley.*

Artículo 246. DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES. *Son deberes y atribuciones del Procurador General de la República:*

- 1. Representar y defender, judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República;*
- 2. Dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes;*
- 3. Asesorar jurídicamente a la Administración Pública en la forma que determine la ley, y*
- 4. Los demás deberes y atribuciones que fije la ley.”*

En este caso, el Ministerio Público se encuentra situado en el capítulo del Poder Judicial, y se ejerce por el fiscal federal del Estado y los agentes fiscales. El primero es nombrado por un periodo de cinco años y puede ser reelecto por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y a propuesta en terna del consejo de Estado. Los agentes fiscales son designados en la misma forma que los

jueces, con las mismas incompatibilidades e inmunidades. Entre los poderes esenciales del Ministerio Público se encuentran los de velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales; promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente, los intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas; además, ejercer la acción penal en los casos en que, para iniciarla o perseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley (artículos 268-270 del citado texto fundamental)²³.

“SECCIÓN IV DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 266. DE LA COMPOSICIÓN Y DE LAS FUNCIONES

El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, en la forma determinada por la ley.

Artículo 267. DE LOS REQUISITOS. *Para ser Fiscal General del Estado se requiere tener nacionalidad paraguaya; haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente. Tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las establecidas para los magistrados del Poder Judicial.*

²³ *Idem.*

Artículo 268. DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES

Son deberes y atribuciones del Ministerio Público:

- 1. Velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales;*
- 2. Promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas;*
- 3. Ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley;*
- 4. Recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y*
- 5. Los demás deberes y atribuciones que fije la ley.*

Artículo 269. DE LA ELECCIÓN Y DE LA DURACIÓN

El Fiscal General del Estado tiene inamovilidad. Dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto. Es nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura.

Artículo 270. DE LOS AGENTES FISCALES. *Los agentes fiscales son designados, en la misma forma que establece esta Constitución para los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial.”*

Por su parte, el Constituyente de El Salvador de 1983, con motivo de las reformas propuestas en los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí (reformas que fueron promulgadas el 31 de octubre de 1991), adoptó una posición peculiar, ya que con el nombre de Ministerio Público se

regulan tres instituciones distintas: el fiscal general, el procurador general, ambos de la República, y el defensor de los derechos humanos (*ombudsman*), todos designados por tres años con posibilidad de reelección por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa.

“CAPÍTULO IV MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 191. *El Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y los demás funcionarios que determine la ley.”*

La función de Ministerio Público en sentido estricto se atribuye al Fiscal General de la República, ya que a él le corresponde, en esencia, dirigir la investigación del delito y ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, así como promover de oficio o a petición de parte la acción de justicia en defensa de la legalidad (artículo 193 constitucional)²⁴.

Artículo 193. *“Corresponde al Fiscal General de la República:*

- 1. Defender los intereses del Estado y de la sociedad;*
- 2. Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos humanos tutelados por la ley;*
- 3. Vigilar la investigación del delito e intervenir en la misma desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de parte;*

²⁴ Cft. Fix-Zamudio, *Op. Cit.* p. 123.

4. *Denunciar o acusar personalmente ante la Asamblea Legislativa o ante la Corte Suprema de Justicia, a los funcionarios indiciados de infracciones legales cuyo juzgamiento corresponde a esos organismos;*
5. *Defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios y en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, y los demás que determine la ley;*
6. *Promover el enjuiciamiento y castigo de los indiciados por delitos de atentados contra las autoridades, y de desacato.*
7. *Nombrar comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones;*
8. *Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renuncia a los Fiscales de la Corte Suprema de Justicia, de las Cámaras de Segunda Instancia, de los Tribunales que conocen en primera instancia, y a los Fiscales de Hacienda. Iguales atribuciones ejercerá respecto de los demás funcionarios y empleados de su dependencia;*
9. *Organizar y dirigir los entes especializados en la investigación del delito;*
10. *Velar porque en las concesiones de cualquier clase otorgadas por el Estado, se cumpla con los requisitos, condiciones y finalidades establecidas en las mismas y ejercer al respecto las acciones correspondientes;*
11. *Ejercer las demás atribuciones que establezca la ley.”*

Al Procurador General de la República se le confiere la función de velar por la defensa de la familia, de los menores y de los incapaces; dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales. El procurador de la defensa de los derechos humanos debe promover el respeto y la garantía de los derechos humanos e investigar, de oficio o por denuncia que

hubiere recibido, las violaciones de éstos, así como formular conclusiones y recomendaciones públicas o en forma privada.

Artículo 194. *“Corresponde al Procurador General de la República:*

- 1. Velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces;*
- 2. Dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales;*
- 3. Nombrar, remover, conceder licencia y aceptar renuncia a los Procuradores Auxiliares de todos los Tribunales de la República, a los Procuradores del Trabajo y a los demás funcionarios y empleados de su dependencia;*
- 4. Las demás atribuciones que establezca la ley.”*

En el caso de Perú, el Ministerio Público se incorporó al Poder Judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963. Este carácter autónomo fue consagrado expresamente en los artículos 250 y 251 de la Constitución peruana aprobada en 1979, la que entró en vigor el año siguiente al restaurarse la normalidad constitucional. Dispone la Constitución peruana que el Ministerio Público es autónomo y jerárquicamente organizado, y los dos últimos párrafos artículo arriba mencionado establecen que los miembros del propio Ministerio, encabezados por el fiscal de la nación, tienen las mismas prerrogativas, les afectan las mismas incompatibilidades y su nombramiento está sujeto a idénticos requisitos y procedimientos que los de los integrantes del Poder Judicial. Estos lineamientos fueron regulados por la Ley Orgánica del Ministerio Público promulgada el 16 de enero de 1981. Disposiciones similares fueron

establecidas en los artículos 158 a 160 de la Constitución peruana aprobada por el Constituyente en septiembre de 1993, que a la letra establece:

CAPÍTULO X

DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 158. *“El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.*”

Artículo 159. *Corresponde al Ministerio Público:*

- 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.*

Artículo 160. *El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso”.*

Son diversas las constituciones latinoamericanas que han incorporado tanto el organismo como las funciones del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, pero sin confundirlas con las que corresponden a los órganos jurisdiccionales. Éste es el caso de países donde al separar las atribuciones de investigación y ejercicio de la acción penal y las relativas a la representación y asesoría del gobierno en dos cuerpos distintos, adscriben al Ministerio Público al poder Judicial de manera expresa.

VII. Problemática detectada en América Latina

Después de haber reubicado institucionalmente al Ministerio Público en algunos países de América Latina, uno de los problemas que ha enfrentado esta institución, entre otros, ha sido el correcto grado de independencia y autonomía del mismo²⁵. Esta preocupación se encuentra en un extremo, en la posible “politización” del Ministerio Público en caso de afiliarse al Poder Ejecutivo y, en el otro extremo, en su “judicialización” en caso de afiliarse institucionalmente al Poder Judicial. La solución adoptada por buena parte de los países latinoamericanos ha sido la de regular al Ministerio Público como un órgano autónomo sin relaciones de dependencia con ninguno de los tradicionales tres poderes del Estado.

²⁵ Duce J., Mauricio, *Problemas en torno a la reconfiguración del Ministerio Público en América Latina* [en línea], Chile, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2005, 30/09/05, [citado 16/07/2007], Informes de Investigaciones, formato pdf, Disponible en Internet: http://www.udp.cl/DERECHO/publicaciones/ministerio_publico.pdf.

Una de las ideas centrales que ha justificado esta decisión es que esta ubicación institucional asegura que el Ministerio Público tenga el grado de autonomía institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo al nuevo sistema procesal penal. Empero, no ha existido una reflexión seria en términos de entender los alcances y consecuencias de este modelo. Resulta posible señalar que más allá de las declaraciones constitucionales o legales acerca de su independencia, no ha existido un desarrollo real de los elementos requeridos para consolidar tal estatus en el funcionamiento concreto de la institución.

Más allá del estatus formal del Ministerio Público como una institución autónoma e independiente, uno de los problemas que está enfrentado en Latinoamérica es la intervención del Poder Ejecutivo en la determinación de sus políticas. Esta intervención no sólo ha creado el riesgo de politizar la persecución penal sino que también de impunidad en casos vinculados a corrupción política o administrativa e incluso en algunos casos de derechos humanos. No obstante el estatus de independencia de la institución, la excesiva intervención del Poder Judicial en el cumplimiento de los deberes del Ministerio Público ha sido uno de los obstáculos más complicados de superar para que la institución pueda asumir su nuevo rol y ocupe el espacio institucional convocado a llenar en el nuevo sistema. Los jueces en América Latina han tendido a asumir las responsabilidades de dirigir las investigaciones y, de esta forma, a tomar el lugar del Ministerio Público como titulares de la persecución penal.

Otro gran problema en cuanto a la autonomía del Ministerio Público en Latinoamérica es el referente a la escasa cultura generalizada a rendir cuenta

pública de su gestión. La poca disposición de los ministerios públicos a rendir cuenta se origina en varios y complejos factores, a saber.²⁶

En primer lugar, no está claramente instalada en los fiscales la idea que la sociedad es un cliente al cual hay que rendir cuentas acerca de su actuación. Los fiscales se perciben como operadores estrictamente jurídicos y no como agentes que cumplen una función social relevante respecto de la cual exista la necesidad de satisfacer expectativas concretas de la comunidad o “cliente”.

Así, en la mayoría de los países de América Latina, los fiscales tienen una noción muy restringida de su labor, sin percibir que las decisiones de persecución penal representan mucho más que una cuestión técnica. Buena parte de este problema encuentra su fuente en la falta de liderazgo institucional que permita traspasar una visión más compleja a los fiscales acerca de su rol en una sociedad democrática.

Una segunda hipótesis explicativa se refiere al hecho de que las instituciones que intervienen en los sistemas de justicia criminal de América Latina no han estado acostumbradas a producir información acerca de su funcionamiento respaldado por las normas legales de los sistemas inquisitivos. Esto ha generado una cultura reacia a ser observados, analizados y criticados.

Una tercera hipótesis que explicaría la falta de rendición de cuentas se deriva de una errada comprensión del significado de la autonomía institucional que se ha conferido a buena parte de los ministerios públicos de Latinoamérica. Así, ésta ha sido entendida en muchos casos como inmunidad o como estatuto jurídico que blindo a la institución frente al control público. La autonomía, lejos de representar mayores niveles de control y responsabilidad por parte de los

²⁶ Cft., Duce J., Mauricio, *El Ministerio Público en la reforma procesal ...*, pp. 195-197.

ministerios públicos, ha sido entendida como un estatuto jurídico de protección frente a ellas.

De esta forma, no es poco común encontrarse con ministerios públicos en Latinoamérica que básicamente no son responsables ante nadie. Dicha falta ha dificultado dinamizar los procesos de trabajo y gestión de la institución frente a evidentes inercias institucionales y ha generado problemas para cumplir con las funciones procesales básicas asignadas a los fiscales en los nuevos sistemas de justicia penal.

En conclusión, en el caso de América Latina, los problemas causados por la intervención de los poderes del Estado en el trabajo del Ministerio Público y su consolidación como un actor central del nuevo sistema de justicia criminal, constituyen señales claras de que su ubicación institucional como órganos extrapoder o independiente no ha sido suficiente para conferirle, en la práctica, un estatus de autonomía.

VIII. Caso Chiapas

Actualmente, por lo que respecta a alguna situación de autonomía del Ministerio Público en el país, tenemos que el 9 de noviembre de 2004, la Constitución de Chiapas fue reformada en su artículo 47. Reforma que dio pauta para constituir el Ministerio Público de esa entidad federativa como una institución pública autónoma denominándola Fiscalía General del Estado. Modificación constitucional que representó, como parte del proceso de reforma, la publicación con fecha del 24 de noviembre del mismo año 2004 la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, la cual inició su

vigencia el 9 de enero del 2005. Así mismo, con base en esa Ley Orgánica, el entonces Fiscal General de Chiapas expidió el Reglamento de la misma.

Ya comentábamos que con tal proceso de reforma llevado a cabo en el sureño estado de Chiapas, se dieron tintes para estatuir al Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo. Al paso del tiempo, dichos ordenamientos jurídicos de aquella entidad federativa fueron de nueva cuenta objeto de sendas reformas en el año de 2007 entorno al Ministerio Público, y otra más aprobada en el 2008.

Fue precisamente con la reforma constitucional aprobada por el Congreso del Estado de Chiapas, con fecha veintiocho de septiembre del año 2007, que permitió modernizar la figura jurídica del Ministerio Público, instituyendo al Ministerio de Justicia del Estado como órgano persecutor del delito y garante de la legalidad en la Entidad. Derivando de la reforma en comento, se promulgó la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas²⁷, la cual en concordancia con lo establecido en su artículo segundo transitorio abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y se extinguió la Fiscalía General del Estado. Nueva Ley Orgánica que tiene por objeto reglamentar y determinar la organización, integración y funcionamiento del Ministerio de Justicia del Estado y de los órganos que lo integran, así como establecer las atribuciones que a la institución del Ministerio Público le corresponden en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y demás ordenamientos aplicables²⁸.

²⁷ Ley Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, número 054, fecha: 24 de octubre de 2007.

²⁸ Considerandos del Decreto Número 308, a través del cual, la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, emite la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas. (Lo subrayado es nuestro).

A mayor abundamiento, a continuación se presenta un cuadro comparativo de las multicitadas reformas:

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</i></p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</i></p>	<p>Comentarios</p>
<p>Título Quinto Bis De los Órganos Autónomos del Estado</p> <p>Capítulo Primero De la Institución del Ministerio Público</p> <p><u>Artículo 47. El Ministerio Público es una institución pública, autónoma de buena fe, la cual tiene por objeto promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de las personas y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.</u> El Ministerio Público ejercerá sus atribuciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad.</p> <p>En el caso de delitos electorales, la institución del Ministerio Público, actuará por conducto de la fiscalía electoral, en términos del artículo 19 de esta Constitución y las disposiciones que fijen las leyes secundarias.</p>	<p>Órganos Autónomos del Estado</p> <p>Capítulo Primero De la Institución del Ministerio Público</p> <p><u>Artículo 47. El Ministerio Público es una institución pública, autónoma de buena fe, la cual tiene por objeto promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de las personas y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social.</u> El Ministerio Público ejercerá sus atribuciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad.</p> <p>En el caso de delitos electorales, la institución del Ministerio Público, actuará por conducto de la fiscalía electoral, en términos del artículo 19 de esta Constitución y las disposiciones que fijen las leyes secundarias.</p>	<p>EL nombre del título sufrió una modificación al adicionarse lo relativo a la institución de reciente creación: el Ministerio de Justicia.</p> <p>En la reforma constitucional del 28 de septiembre del 2007, este primer párrafo no sufrió modificación alguna y, se mantuvo en los mismos términos en que había sido reformado en el año 2004, reforma con la que el estado de Chiapas quiso incorporarse a la corriente internacional, y por supuesto a la inquietud existente en México a nivel federal, la cual gira en torno a que el Ministerio Público debe gozar de autonomía real, funcional y técnica, para de esa forma poder cumplir con su competencias.</p> <p>Este segundo párrafo, se mantuvo en los mismos términos.</p>

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</i></p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</i></p>	<p>Comentarios</p>
<p>En la investigación y persecución de los demás delitos del fuero común la institución del Ministerio Público, ejercerá sus atribuciones a través de la Fiscalía General del Estado, auxiliándose de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; por lo tanto le corresponderá solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; le corresponde, así mismo, velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.</p> <p><u>La Fiscalía General del Estado es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará presidida por un Fiscal General, quien deberá cumplir los mismos requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la comisión permanente con la misma votación calificada. La designación o rechazo de la propuesta, se deberá realizar dentro de un plazo de siete días naturales, si el</u></p>	<p>En la investigación y persecución de los demás delitos del fuero común la institución del Ministerio Público, ejercerá sus atribuciones a través del <u>Ministerio de Justicia del Estado</u>, auxiliándose de una policía que se denominará <u>Buró Ministerial de Investigación</u>, la cual llevará a cabo la investigación de los delitos del orden común, bajo el mando y conducción jurídica de aquel en el ejercicio de esta función; por lo tanto, <u>corresponderá al Ministerio Público</u> solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; le corresponde asimismo, velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.</p> <p>El Ministerio de Justicia del Estado es un organismo público independiente, jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará integrado por un Ministro de Justicia, quien será su titular y representante legal; ocho Fiscales de Distrito, los Fiscales Especializados, los Fiscales Especiales y un Fiscal Electoral, además, de un Consejo de Procuración de Justicia y además personal que señale su ley orgánica, quienes tendrán a su cargo las atribuciones propias de la institución del Ministerio Público.</p> <p>Los Fiscales de Distrito</p>	<p>Mención especial merece el párrafo tercero de este artículo en comento, ya que con fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas no. 114, 03 de septiembre de 2008 fue reformado. En este artículo, evidentemente el cambio está impactado en la creación del Ministerio de Justicia del Estado, en lugar de la extinta Fiscalía General. Aunado a ello, con esta modificación se creó el denominado Buró Ministerial de Investigación. Corporación que tiene la labor de llevar a cabo investigación de delitos de orden común.</p> <p>En la reforma realizada en 2007 al ordenamiento constitucional local de Chiapas se modificó aquella autonomía otorgada, puesto que se había denominado a la Fiscalía General del Estado como un organismo público autónomo, y ahora en la reforma que configuró al Ministerio de Justicia, el cual ocasionó la extinción de aquella, se le denominó como un organismo público independiente, jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado. Situación que quizá en el intento de constituir al Ministerio Público como un verdadero órgano constitucional autónomo, sólo seguirá siendo precisamente</p>

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</i></p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</i></p>	<p>Comentarios</p>
<p>Congreso o la Comisión Permanente, no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta se tendrá por aprobada, si la propuesta formulada fuera rechazada, el ejecutivo deberá realizar una nueva propuesta, mientras tanto podrá designar un Fiscal interino. La ley establecerá la organización y funcionamiento de la Fiscalía General del Estado</p>	<p>conocerán de los asuntos del Ministerio de Justicia del Estado, en jurisdicciones locales de sus respectivos distritos; serán órganos que gozarán de autonomía técnica y presupuestaria, y ejercerán sus atribuciones a través del principio de unidad, dependencia jerárquica de los ministerios públicos de sus respectivos distritos y con sujeción a los principios de imparcialidad y legalidad. Las jurisdicciones de los Fiscales de Distrito serán: distrito centro, distrito metropolitano, distrito istmo-costa, distrito fronterizo sierra, distrito fronterizo costa, distrito altos, distrito norte y distrito selva. Los municipios que integren los distritos serán determinados en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.</p> <p>El Ministerio de Justicia del Estado contará con las Fiscalías Especializadas en: protección a los derechos de las mujeres; atención a delitos cometidos en contra de periodistas; coordinación general; visitaduría; procedimientos penales; derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad; jurídica normativa; atención a grupos sensibles y vulnerables y justicia indígena, además de las que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia o instituya por acuerdo el titular del Poder Ejecutivo del Estado, las que conocerán de los asuntos que en razón a su especialización les asigne la ley; además de las fiscalías especiales que cree el Consejo de Procuración de Justicia a propuesta del Gobernador del Estado, las que tendrán las atribuciones que el propio Consejo determine.</p>	<p>eso, un intento, pues, la subordinación al Ejecutivo siempre lo mantendrá en una constante dependencia y sin la autonomía real requerida para alcanzar una verdadera innovación en esta institución.</p> <p>Los subsecuentes párrafos de este artículo se encargan de establecer la integración del Ministerio de Justicia del Estado, la cual será de la siguiente manera: un <i>Ministro de Justicia</i>, quien será su titular y representante legal; ocho <i>Fiscales de Distrito</i>, los <i>Fiscales Especializados</i>, los <i>Fiscales Especiales</i> y un <i>Fiscal Electoral</i>.</p> <p>Dentro de ese cuadro de reformas, la creación del Consejo de Procuración de Justicia se presenta como un acierto. Órgano que será el rector de las políticas que tiendan a mejorar el sistema de procuración de justicia del Estado; mismo que está facultado para emitir acuerdos, circulares, instructivos, bases, manuales de organización, de procedimientos y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la institución, así como de los Fiscales del Ministerio Público, conducentes para el despacho de las funciones del Ministerio de Justicia del Estado²⁹.</p>

²⁹ Artículo 13 de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas.

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</p>	<p>Comentarios</p>
	<p>El Gobernador del Estado podrá solicitar al Consejo de Procuración de Justicia, el cambio de adscripción de los fiscales de un distrito a otro.</p> <p>El Ministro de Justicia elaborará un proyecto general de presupuesto de egresos del Ministerio de Justicia, integrado por los presupuestos de egresos que los fiscales de distrito y el fiscal electoral le presenten, el cual enviará al Ejecutivo para glosarlo al presupuesto de egresos del Estado.</p> <p>El salario de los Fiscales de Distrito, así como del Fiscal Electoral será el equivalente a los que perciban los consejeros que integran el Consejo de la Magistratura del Estado.</p> <p>La Fiscalía Electoral tendrá jurisdicción en todo el Estado, gozará de autonomía técnica y presupuestaria para el desarrollo de la función ministerial en materia de delitos electorales y formará parte del Ministerio de Justicia del Estado.</p> <p>Para ser nombrado Ministro de Justicia, Fiscal Electoral, Fiscal de Distrito, o Fiscal Especializado, se deberán cumplir con los requisitos siguientes:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.</p> <p>II. Tener cuando menos veinticinco años cumplidos el día de su designación.</p> <p>III. Poseer el día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, título y cédula profesional de licenciado en derecho,</p>	<p>En la reforma de 2004 se plasmó la facultad en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas (hoy abrogada por la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia), que atribuía al fiscal general para elaborar el anteproyecto anual de egresos de la fiscalía general, así como el informe sobre el ejercicio anterior al secretario de Estado correspondiente. Ahora bien, con la reforma constitucional de 2007, esta facultad se incorporó a la Constitución Política de Chiapas, además de establecerlo en las fracciones X y XIII de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas, en su capítulo quinto relativo a las atribuciones del Ministro del Justicia.</p> <p>Anteriormente (Reforma de 2004) para ser nombrado Fiscal General, se debería cumplir con los mismos requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas. Ahora, con la reforma realizada en 2007, se modificó ese rubro. En primer término, ya no es requisito ser ciudadano chiapaneco, ni tener su domicilio en el Estado. Sin embargo, sí se requiere haber residido en el Estado durante los cinco años anteriores al día de la designación.</p> <p>En segunda instancia, se redujo la edad mínima</p>

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</p>	<p>Comentarios</p>
<p>La Fiscalía General del Estado es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará presidida por un <u>Fiscal General</u>, quien deberá cumplir los mismos requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; <u>será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. La designación o rechazo de la propuesta, se deberá realizar dentro de un plazo de siete días naturales, si el Congreso o la Comisión Permanente, no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta se tendrá por aprobada, si la propuesta formulada fuera rechazada, el Ejecutivo deberá realizar una nueva propuesta, mientras tanto podrá designar un Fiscal interino. La ley establecerá la organización y</u></p>	<p>expedida por autoridad o institución legalmente facultada para ello.</p> <p>IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.</p> <p>V. Haber residido en el Estado durante los cinco años anteriores al día de la designación.</p> <p>VI. Las demás que señale su ley reglamentaria</p> <p>El Ministerio de Justicia, el Fiscal Electoral y los Fiscales de Distritos, serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos por la comisión permanente.</p> <p>La ratificación o el rechazo del nombramiento, se deberá realizar dentro de un plazo de siete días naturales a la presentación del mismo. Si el Congreso del Estado o la Comisión Permanente no resolvieran dentro de dicho plazo, la designación se tendrá por ratificada; si el nombramiento fuera rechazado, el Ejecutivo deberá presentar nueva</p>	<p>exigible para ser nombrado Ministro de Justicia, ahora es de 25 años, cuando antes era de 35 años cumplidos al día de la designación.</p> <p>En tercer grado, se redujeron los años que de antigüedad se tendrían para poseer título y cédula profesional de licenciado en derecho. Ahora se exigen 5 años, antes eran 10 años de mínima antigüedad.</p> <p>Anteriormente, el Fiscal General era propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada.</p> <p>Ahora, en el texto constitucional vigente se establece que serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso, lo que implica una exigencia menor.</p> <p>En relación a la designación o rechazo de la propuesta, y en su caso a la designación de algún Ministro interino, se mantiene en los mismos términos.</p>

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</p>	<p>Comentarios</p>
<p><u>funcionamiento de la Fiscalía General del Estado.</u></p> <p>El Fiscal General del Estado durará en su cargo seis años, podrá ser designado para un segundo período; deberá presentar anualmente al Congreso del Estado un informe de actividades.</p>	<p>propuesta, mientras tanto podrá designar interino para cada cargo.</p> <p>La ley establecerá la organización y funcionamiento del Ministerio de Justicia del Estado.</p> <p>El Ministro de Justicia, el Fiscal Electoral y los fiscales de distrito podrán ser removidos libremente por el titular del poder ejecutivo del estado.</p> <p>Los fiscales especializados y los demás servidores públicos que señale la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado, serán nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. Así también los fiscales especiales serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado y deberán reunir los mismos requisitos establecidos para los fiscales de distrito.</p> <p>El Ministro de Justicia, los Fiscales de Distrito y el Fiscal Electoral durarán en su encargo siete años, y podrán ser nombrados para un segundo período.</p>	<p>Con la reforma constitucional efectuada en 2007, se modificó el tiempo que han de durar en su cargo los titulares. Anteriormente se duraba seis años. Era un plazo adecuado, pero presentaba el inconveniente que coincide con el periodo del Gobernador que lo propone. Lo adecuado era proponer lapsos de cinco o siete años, para con ello evitar que se coincida con el periodo de mandato del titular del Poder Ejecutivo. Situación que ahora está impactada en la Constitución Política del Estado de Chiapas y ello abona en mucho a la consolidación de una autonomía real. Por el contrario, y esto en perjuicio del intento de consolidar la autonomía, se establece la posibilidad de</p>

<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</i></p>	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</i></p>	<p>Comentarios</p>
<p>El Fiscal General del Estado, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 56 de esta Constitución.</p> <p>En todos los asuntos en que el Estado sea parte, y en los demás casos en que deba intervenir la institución del Ministerio Público, el fiscal lo hará por sí o por medio de sus funcionarios o agentes, salvo disposición en contrario.</p> <p>El Fiscal General del Estado y demás funcionarios de la institución del Ministerio Público serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo o en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>El Fiscal General del Estado, exclusivamente podrá ser removido de su cargo en los términos del título noveno de esta constitución.</p>	<p>El Ministro de Justicia del Estado, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 56 de esta Constitución.</p> <p>En todos los asuntos en que el Estado sea parte, el Ministro de Justicia lo hará por sí o por medio de los funcionarios y en los demás casos en que deba intervenir la Institución del Ministerio Público, lo harán los Fiscales de Distrito y el Fiscal Electoral, por sí o por medio de sus funcionarios o fiscales del Ministerio Público, salvo disposición en contrario.</p> <p>El Ministro de Justicia, los Fiscales de Distrito, los Fiscales Especializados, los Fiscales Especiales y el Fiscal Electoral, así como los demás funcionarios de la institución del Ministerio Público serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo o el ejercicio de sus funciones.</p> <p>El Consejo de la Procuración de Justicia, es el órgano colegiado de mayor jerarquía del Ministerio de Justicia del Estado que estará integrado por el Ministro de Justicia, quien lo presidirá y los Fiscales de Distrito. El Fiscal Electoral no formará parte del Consejo.</p> <p>El Consejo de Procuración de Justicia funcionará en pleno; los acuerdos serán tomados por mayoría de votos, sesionará por lo menos cada</p>	<p>que el Ministro de Justicia, el Fiscal Electoral y los fiscales de distrito puedan ser removidos, libremente por el titular del Poder Ejecutivo del estado.</p> <p>Este órgano, es el de mayor jerarquía del Ministerio de Justicia del Estado, el cual constitucionalmente está integrado de manera colegiada. Su actuación, atribuciones y sus facultades específicas permiten que en su función se tomen las decisiones que se traduzcan en acciones para el fortalecimiento de la procuración de Justicia y redunden en beneficio del Estado y la ciudadanía.</p>

Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 9 de noviembre de 2004</i>	Constitución Política del Estado de Chiapas <i>Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el 22 de agosto de 2007</i>	Comentarios
	<p>dos meses y podrá conformar quórum legal con cinco de sus miembros presentes.</p> <p>El Consejo de Procuración de Justicia, resolverá cualquier solicitud del Ejecutivo para cambiar de adscripción a los Fiscales de Distrito, así como para crear nuevas fiscalías especiales, además determinará las medidas que atiendan a mejorar el sistema de procuración de justicia en la entidad, independientemente de las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.</p>	

Con la reforma efectuada en el año 2004, el Estado de Chiapas quiso incorporarse a la corriente internacional, y por supuesto a la inquietud existente en México a nivel federal, relativa a que el Ministerio Público debe gozar de autonomía real, funcional y técnica, para de esa forma poder cumplir con sus competencias.

En aquella reforma constitucional chiapaneca fue donde se erigió al Ministerio Público como organismo constitucional autónomo y se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio, más autonomía de gestión y presupuestal. Se sentaron las bases para tener en México el antecedente más próximo en relación al Ministerio Público como organismo constitucional autónomo.

En este sentido, apuntaba el Dr. Jorge Carpizo en su texto denominado: *El Ministerio Público Chiapaneco como órgano constitucional autónomo* (elaborado con motivo de la reforma a la Constitución Política del Estado de

Chiapas en 2004, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas), que con respecto a las características que se deben dotar al Ministerio Público para que su naturaleza sea de un organismo autónomo *“...significa poco, si no se garantiza dicha autonomía. En la reforma chiapaneca, en mi criterio, lo anterior no se alcanza, aunque sí se establecen con timidez algunos aspectos que persiguen dicha finalidad”*.

Se señala además, que el Fiscal General, sería propuesto por el Gobernador del Estado, y designado por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Era un sistema parecido al que se estableció en la Constitución General de la República desde 1995.

Respecto a los seis años de duración en el cargo, el Fiscal General, tenía la posibilidad ser reelecto para un segundo periodo. Como ya comentábamos en el cuadro comparativo, en principio, era adecuado, sin embargo presentaba el inconveniente que coincidía con el periodo del Gobernador que lo propone. Con la reforma realizada en 2007 se aumentó dicho periodo al de siete años, situación que abona en mucho a la consolidación de una autonomía real. Sin embargo y por el contrario, en gran perjuicio del intento de consolidar la autonomía, ahora se establece la posibilidad de que el Ministro de Justicia, el Fiscal Electoral y los fiscales de distrito puedan ser removidos, libremente por el titular del Poder Ejecutivo del estado.

En palabras del Dr. Jorge Carpizo, a propósito de la reforma del año 2004, *“...la reforma constitucional chiapaneca contiene algunos aspectos positivos, que su intención fue sana, que no se trata de un engaño constitucional. No obstante, la creación del un organismo constitucional*

autónomo para la función del Ministerio Público chiapaneco constituye una reforma fallida que necesita una reconsideración general, so pena de mantenerse como un anti-modelo, más que como un ejemplo digno de ser tomado como referencia concreta”.

Hoy, con la reforma llevada a cabo en 2007, quizás se subsanaron algunas de esas críticas, sin embargo el modelo estatuido en el estado de Chiapas continúa siendo un modelo tendiente a la búsqueda de la autonomía real.

IX. Conclusiones y propuestas en torno a la autonomía del Ministerio Público

Del análisis realizado y, en concordancia con la postura que plantea el Dr. Jorge Carpizo, la institución denominada Ministerio Público transita por las diversas posibilidades de ser encuadrada de la siguiente forma:

- a) Dependencia directa del gobierno
- b) Con cierta dependencia, pero con grados de autonomía técnica
- c) Dentro del Poder Judicial
- d) Independiente de cualquiera de los poderes del Estado
(organismo constitucional autónomo)

Hoy existe una corriente importante para configurar al Ministerio Público con independencia del Poder Ejecutivo, en concreto, como órgano constitucional autónomo.

Para ello, en primer lugar, es preciso lograr que el Ministerio Público no dependa jerárquica y discrecionalmente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito

federal como en las entidades federativas. Basta revisar los cambios que se observan en varios ordenamientos latinoamericanos, en los cuales se adscribe al Ministerio Público al Poder Judicial, o bien se le otorga autonomía respecto del Poder Ejecutivo, con el objeto de conferirle una mayor independencia. En este sentido, en nuestro país constituye un avance la reforma de diciembre de 1994, que sometió el nombramiento del Procurador de la República por parte del titular del Ejecutivo federal a la aprobación del Senado, aún cuando el primero pueda destituirlo libremente.

Por eso, es necesario avanzar en este camino, de tal manera que los miembros del Ministerio Público tengan las mismas garantías judiciales de remuneración, estabilidad, autonomía y autoridad que actualmente se han conferido a los integrantes del Poder Judicial, especialmente en el ámbito federal. Para lograr estos propósitos sería necesario, que como parte de las procuradurías respectivas, se introdujera un organismo similar al Consejo de la Judicatura, tanto federal, del Distrito Federal y de los estados, de acuerdo con el modelo establecido por la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que incorporó esta institución al Poder Judicial Federal e introdujo sus lineamientos esenciales en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento de un Consejo para el Ministerio Público, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, sería muy positivo para profesionalizar dicha institución y dotarla de las mismas garantías que tienen los jueces y magistrados en nuestro país, estableciendo la carrera ministerial equivalente a la judicial, la cual debe seguir un mecanismo riguroso de selección, capacitación y actualización.

Del mismo modo debe profesionalizarse la policía de investigaciones que depende o debe estar sometida a las instrucciones del Ministerio Público, y no a la inversa, como ha ocurrido con frecuencia en nuestro país. Por lo tanto, es indispensable que se le otorgue una categoría profesional, con preparación técnica, y también se le dote de los recursos materiales necesarios.

Existe una tendencia en las legislaturas latinoamericanas hacia la autonomía e incluso, la independencia del Ministerio Público en aquellos ordenamientos que, de acuerdo con los modelos francés y estadounidense, lo hacían depender directamente del órgano ejecutivo. Dos variantes son las que se perciben: en la primera, el Ministerio Público se incorpora expresamente al Poder Judicial, por lo que sus agentes, e incluso su titular, son designados en forma similar a la de los jueces y magistrados. Mientras que en la segunda, se conserva la función del Ministerio Público dentro del órgano ejecutivo, pero se le confiere una autonomía funcional y además, los integrantes del organismo respectivo poseen las mismas garantías de independencia que corresponden a los jueces y magistrados.

Adoptar, de manera inmediata en nuestro ordenamiento, la adscripción del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, como se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1857 hasta 1900 sería difícil, pero en cambio es factible y deseable que se otorguen a los miembros de la institución las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia que a los integrantes de la judicatura, y por ello será necesario establecer un sistema de nombramiento diferente del actual, al menos para los titulares de los organismos respectivos, que podría ser el mismo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación en la esfera federal y de los magistrados de los tribunales superiores en las entidades federativas.

Otra propuesta planteada por el Dr. Jorge Carpizo es que la Procuraduría General de la República conserve sus funciones esenciales de Ministerio Público, pero con autonomía, de acuerdo con la tendencia latinoamericana. Ahora bien, es conveniente otorgar autonomía e independencia funcionales al Ministerio Público en relación con su subordinación actual al Ejecutivo, para lo cual, sin llegar al extremo de adscribirlo al Poder Judicial como lo han hecho la mayoría de dichas legislaciones, al menos deben otorgarse a los miembros del Ministerio las mismas prerrogativas de estabilidad, independencia, remuneración y responsabilidad de los integrantes de la judicatura, para lo que también deben modificarse los sistemas de nombramientos y promoción, con el fin de asimilarlos a los de los jueces y magistrados.

En México, cuando menos a partir de 1998, se planteó en los temas de la Reforma del Estado, como uno de los tópicos a debate, el de la autonomía del Ministerio Público respecto al Poder Ejecutivo y su posible configuración como órgano constitucional autónomo. Sin embargo, tal planteamiento que gira en torno a que el Ministerio Público se transforme en un órgano autónomo, profesional, independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial seguirá siendo un tema pendiente.

Quizás sea para mejor ocasión entrar a ese debate, en el cual se determine que el Ministerio Público obtenga la naturaleza de órgano constitucional autónomo. En este sentido y para cuando dicho momento nos alcance tendrán que ponderarse una serie de características, al grado que si

carece de ellas, sencillamente no es órgano constitucional autónomo. Éstas serían³⁰:

- Un sistema adecuado de designación del procurador o fiscal general (designado por el Congreso en forma directa) y de los fiscales.
- El asunto presupuestario, autonomía financiera y funcional.
- La unidad de crédito de la institución junto a la autonomía interna de los fiscales, en la que el elemento esencial de la investigación es la prueba legal.
- Un adecuado control jurisdiccional de la averiguación previa bajo la figura del juez especializado en la materia.
- Funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos.
- Sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes.
- No haya influencias del entorno político en la labor de investigación y persecución de los delitos.
- Democracia interna en los funcionarios de dicha organismo.
- Abolir definitivamente el sistema inquisitivo vigente.
- El Ministerio Público debe ser el motor que impulse el trabajo del nuevo sistema.

³⁰ Carpizo, Jorge, *El Ministerio Público Chiapaneco como órgano constitucional autónomo*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, [citado 21-07-07], Cuestiones Constitucionales (Núm. 14), Formato pdf, disponible en Internet:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/14/cl/cl12.pdf>, ISSN 1405-9193, p. 290.

- Para la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, el Ministerio Público se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, designada por el titular de la institución.
- Que se establezca que dicha policía no realice función preventiva del delito, sino que única y exclusivamente se ocupe de la investigación de los hechos delictuosos encomendados por el Ministerio Público.
- Creación de un consejo encargado de la vigilancia del desempeño independiente de los agentes del Ministerio Público y de la policía ministerial, que sean responsables de la carrera de los agentes de esas corporaciones y de los peritos, para garantizar autonomía técnica.

Existe la convicción, y ella con justa razón, de que el Ministerio Público no debe depender del Poder Ejecutivo para que la averiguación previa no corra el riesgo de contaminarse con elementos de carácter político, hasta el extremo de llegar a marginar a la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares. La creación de un órgano con este perfil, sería una alternativa para combatir el clima de corrupción, impunidad y violación a los derechos humanos existentes en el país.

Fuentes

Carpizo, Jorge, *El Ministerio Público Chiapaneco como órgano constitucional autónomo*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, [citado 21-07-07], Cuestiones Constitucionales (Núm. 14), Formato pdf, disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/14/cl/cl12.pdf>, ISSN 1405-9193.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, vigésimonovena edición, México, 2000.

Duce J., Mauricio, *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, [citado 29/08/2007], Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia (Núm. 6), formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/6/jec/jec11.pdf> ISSN 1870-0586.

_____, *Problemas en torno a la reconfiguración del Ministerio Público en América Latina* [en línea], Chile, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2005, 30/09/05, [citado 16/07/2007], Informes de Investigaciones, formato pdf, Disponible en Internet: http://www.udp.cl/DERECHO/publicaciones/ministerio_publico.pdf,

García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, Ed. Porrúa, Segunda edición, México, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público, Tres ensayos y un epílogo*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, [citado 27-08-2007], Formato html, disponible en

Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=392>, ISBN 970-32-0109-5.

Iriarte Carrasco, Hugo, *Glosario Jurídico Fiscal Penal, Colección glosarios jurídicos temáticos en materia fiscal*, Editorial IURE, Tercera serie, Tomo 4, México, 2005.

Morales Martínez, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, Ed. IURE, 2006.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Sección Segunda Tomo XIX, Ed. Porrúa, Séptima edición, México, 2006.

Legislación:

Constitución Política de Colombia de 1991

Constitución Política del Perú

Constitución de la República de El Salvador

Constitución de la República del Paraguay

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Chiapas

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas. (Abrogada)

Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chipas.