

**La autonomía del órgano persecutor de los delitos  
como una garantía del derecho  
de acceso a la justicia**

*Autonomy of the criminal prosecution body  
as a guarantee of access  
to justice right*

ROBERTO CARLOS FONSECA LUJÁN  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
Facultad de Derecho, México  
[rfonsecal@derecho.unam.mx](mailto:rfonsecal@derecho.unam.mx)  
<https://orcid.org/0000-0003-0076-9576>

Recibido: 16/08/2024

Aceptado: 24/09/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n40.03>

RESUMEN

El presente artículo discute sobre la autonomía de los órganos persecutores del delito en México. Se plantea que la autonomía reconocida formalmente no se ha visto reflejada en independencia política, ya que las nuevas fiscalías continúan trabajando como órganos políticos del gobierno en turno. Esto impide que estos órganos puedan fungir como auténticos garantes del derecho de acceso a la justicia. Se sostiene la necesidad de promover cambios en la cultura institucional, para concebir las funciones de investigación y persecución de delitos como

estrictamente técnico-jurídicas y dotar a los fiscales de las mismas garantías de independencia que corresponden a los jueces.

**Palabras clave:** ministerio público, fiscalía, autonomía, independencia, acceso a la justicia.

## ABSTRACT

*The article discusses the autonomy of the criminal prosecution bodies in Mexico. It argues that the formally recognized autonomy has not been reflected in political independence since the new prosecutors' offices continue to work as political bodies of the government in power. This situation prevents these bodies from acting as authentic guarantors of the access to justice right. The article argues that it is necessary to promote changes in the institutional culture, in order to conceive the functions of investigation and criminal prosecution as strictly technical-legal and to provide prosecutors with the same guarantees of independence that correspond to judges.*

**Keywords:** public prosecutor, prosecutor's office, autonomy, independence, access to justice.

## Introducción

En los últimos años en México se ha dado un proceso de cambios institucionales en los órganos persecutores del delito, para transitar de un esquema de procuradurías subordinadas a los poderes ejecutivos federal y locales, hacia un modelo de fiscalías con autonomía administrativa reconocida constitucionalmente. El panorama muestra que estas transformaciones en buena medida han sido meramente formales y nominales, ya que los cambios en la estructura administrativa no han generado todavía cambios en el funcionamiento interno ni resultados palpables en un mejoramiento del desempeño de los órganos en el sistema de justicia penal.

Particularmente, se identifica que la autonomía no se ha concretado en independencia política, porque los titulares de las fiscalías siguen alineados a los Ejecutivos y actúan cotidianamente como actores políticos integrantes del grupo de gobierno en turno. A su vez, la autonomía no se ha concretado en independencia funcional de los agentes del Ministerio Público en lo individual, porque estos funcionarios siguen

expuestos a presiones e influencias de los superiores para la determinación política de los asuntos de su competencia. Este manejo político de la investigación y de la acción penal impide que estos órganos puedan fungir plenamente como garantes de derechos humanos, particularmente del derecho de acceso a la justicia.

En este contexto, el presente artículo discute sobre la necesidad de redirigir el proceso de consolidación de las fiscalías autónomas, para asegurar un ejercicio realmente independiente de la función. Para esto, se revisa la evolución institucional del Ministerio Público en el México contemporáneo, identificando el origen de la concepción tradicional que concibe a la procuración de justicia como una función política gubernativa. Frente a esta concepción, se argumenta la pertinencia de reforzar el entendimiento de la investigación y persecución de delitos como funciones estrictamente técnico-jurídicas, que deben ejercerse regidas por los principios de objetividad, imparcialidad y estricta legalidad. Esta naturaleza técnica de la función acerca la posición de los fiscales a la de los jueces en el marco del sistema de justicia penal.

Se sostiene que, por su posición en el sistema penal, en el desempeño de su labor técnica los órganos de persecución del delito están obligados prioritariamente a respetar y garantizar los derechos humanos. De esta forma, así como ocurre con los órganos jurisdiccionales, se muestra que la concesión de autonomía e independencia robustas no resultan ser fines en sí mismos, sino que constituyen medios para que en el desempeño de la función se presenten las condiciones adecuadas para cumplir con esa obligación de garantía. En este entendido, se concluye comentando brevemente algunos estándares interamericanos que han reconocido la trascendencia de garantizar la independencia de los fiscales, reconociendo a estos como titulares de las mismas prerrogativas de independencia que corresponden a los jueces.

### *Evolución institucional del Ministerio Público en el México contemporáneo*

#### *El Ministerio Público en el diseño constitucional original de 1917*

La institución del Ministerio Público en su modelo contemporáneo se establece en México con la Constitución Política de 1917. El texto fundamental original de Querétaro define en su artículo 21 que la función

sustantiva de este órgano es “la persecución de los delitos”,<sup>1</sup> la cual le corresponde desempeñar junto a la policía judicial que actuará “bajo [su] autoridad y mando inmediato”.<sup>2</sup> Para el ámbito federal, el ejercicio de esta función sustantiva se encarga a un funcionario al cual se denomina “Procurador General”,<sup>3</sup> quien funge como cabeza del Ministerio Público de la Federación, una institución con el número de agentes y organización que ha de desarrollar la ley.

La nueva institución nace subordinada al Presidente de la República. En términos del artículo 73, fracción VI, inciso 5a del texto constitucional original de 1917, el Procurador General queda bajo la dependencia directa del Titular del Ejecutivo, “quien lo nombrará y removerá libremente”.<sup>4</sup> Este régimen de subordinación se reitera en el artículo 89 fracción II, relativo a las facultades del presidente de la República, que extiende la atribución también para el caso del procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios. Adicionalmente, el artículo 102 dispone que la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover con libertad alcanza a todos los funcionarios del Ministerio Público de la Federación.

Aunque se le subordina al Ejecutivo, el texto constitucional original del artículo 102 parece equiparar al Procurador General con los “Magistrados de la Suprema Corte”,<sup>5</sup> en el sentido de que se exige que cuente con “las mismas calidades”<sup>6</sup> previstas para ese encargo judicial. Asimismo, el Procurador General de la República queda sujeto a los términos del régimen de responsabilidad penal y fuero establecido por la constitución en los artículos 108 y 109.

El diseño institucional original de 1917 prevé para el Ministerio Público de la Federación encabezado por el Procurador las atribuciones siguientes según el texto original del artículo 102:

- a) La función sustantiva en materia penal consistente en “la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal”.<sup>7</sup> De esta manera, tiene la naturaleza de órgano inves-

---

<sup>1</sup> Art. 21, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Art. 73, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>5</sup> Art. 102, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

tigador, y parte acusadora en los procesos penales, impulsor de la pretensión punitiva. Para esto, le corresponde “solicitar las órdenes de aprehensión”,<sup>8</sup> así como “buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad”,<sup>9</sup> y “pedir la aplicación de las penas”.<sup>10</sup>

- b) La función procesal como órgano encargado de velar por el interés público, por la cual le corresponde “hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita”,<sup>11</sup> así como “intervenir en todos los negocios”<sup>12</sup> que la ley le asigne.
- c) La función procesal como órgano representante de la Federación, debiendo intervenir “en todos los negocios en que la Federación fuese parte”.<sup>13</sup>
- d) La función político-administrativa de abogado del Ejecutivo, al fungir como “consejero jurídico del Gobierno”.<sup>14</sup>

De esta manera, como caracteriza la doctrina,<sup>15</sup> aunque hay antecedentes institucionales desde el derecho novohispano y durante el siglo XIX, el Ministerio Público mexicano actual surge en el siglo XX, en mayor medida como un híbrido, que retoma aspectos del modelo napoleónico francés y de la institución del *attorney* anglosajón. Esto, porque por un lado le corresponde la función sustantiva de ser órgano persecutor de delitos y acusador ante los tribunales penales como a la institución francesa, y por otro se caracteriza también por desempeñar atribuciones como abogado del gobierno y representante de los intereses estatales.<sup>16</sup> El marco legislativo mexicano le asigna además un papel como representante de la sociedad, encargado de ser guardián de la legalidad y del interés público al intervenir como parte en distintos procesos judiciales de carácter no penal.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 35 y ss.; Castro y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 2008, pp. 7-9 y 18-19.

<sup>16</sup> *Idem.*

Por lo que hace a su función sustantiva como órgano acusador en el procedimiento penal, su establecimiento permite identificar la transición histórica de un sistema procesal inquisitivo, establecido en la época colonial y todavía vigente tras la independencia, a un sistema de enjuiciamiento mixto, como en el esquema diseñado por el régimen napoleónico francés.<sup>17</sup> La Constitución de 1917, al establecer un órgano acusador separado del Poder Judicial, está buscando imponer un freno al poder de los tribunales inquisitoriales que lo mismo investigaban que juzgaban, siguiendo un modelo establecido en el régimen novohispano y continuado durante el siglo XIX.

Así se aprecia claramente en el discurso de Venustiano Carranza que funge como Exposición de motivos en la apertura del Constituyente de 1916. A la vez que el jefe constitucionalista denuncia que los jueces durante la época independiente han sido lo mismo que los jueces coloniales, por ser “encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas”<sup>18</sup> lo que ha provocado abusos inquisitoriales, asegura que el establecimiento del Ministerio Público constituye una innovación que “revolucionará completamente el sistema procesal”,<sup>19</sup> poniendo fin al modelo inquisitivo “tan vicioso”.<sup>20</sup> El Ministerio Público tendrá “exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes”.<sup>21</sup> Junto con estas atribuciones, al controlar y disponer de “la policía judicial represiva”,<sup>22</sup> el órgano ministerial limitará el poder de las autoridades municipales y policías locales de realizar aprehensiones arbitrariamente, restringiendo estas a los términos del artículo 16 de la propia Constitución, con lo cual “la libertad individual quedará asegurada”.<sup>23</sup>

De esta forma, en el diseño constitucional original de 1917, el Ministerio Público contemporáneo nace con el importante cometido de limitar el poder y garantizar las libertades: el poder de los tribunales con facultades inquisitoriales, por un lado, y el poder de las autoridades policiales represivas, por el otro. No se pasa por alto que, estos poderes que se limitan se entregan a otro ente, en este caso, el Ejecutivo. Efec-

---

<sup>17</sup> Begné, Cristina, *Estado de derecho y Ministerio Público en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, pp. 2-3.

<sup>18</sup> Tena, Felipe, *Leyes fundamentales de México: 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 753.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

tivamente, con su adscripción a la estructura jerárquica del Ejecutivo, los controles de los órganos judicial y policial a desempeñar por el Ministerio Público se convierten en atribuciones presidenciales. Así, con afines propósitos a los del modelo napoleónico francés, el Ministerio Público mexicano se instituye como un mecanismo político administrativo para controlar el acceso a la justicia penal, con una fuerte estructura jerárquica subordinada al Ejecutivo.

Las bases constitucionales del Ministerio Público se mantienen intactas durante prácticamente todo el siglo xx. Como únicas reformas al artículo 102, cabe señalar que en 1940 se precisa la facultad de nombramiento y remoción del Ejecutivo sobre los funcionarios del Ministerio Público federal, al señalar que no será más “libremente”,<sup>24</sup> sino en los términos que señale la ley. Adicionalmente, en 1967 se precisan algunos términos del artículo 102, para establecer que el Procurador deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte, así como su intervención directa o por medio de un agente en los distintos asuntos de su competencia.

A finales del siglo pasado, en 1994, se realiza una reforma de mayor amplitud, que modifica parcialmente las bases organizativas y el ámbito de atribuciones del Ministerio Público. Los principales aspectos de esta reforma son los siguientes:

- a) Se establece un control judicial sobre algunas atribuciones del Ministerio Público, específicamente el no ejercicio de la acción penal y el desistimiento, que habían sido entendidas como prácticamente absolutas y ejercidas de forma discrecional. Así, se adiciona un párrafo al artículo 21 para disponer que esas determinaciones serán impugnables jurisdiccionalmente.
- b) Se modifica el procedimiento para nombrar al Procurador General de la República, dando ahora intervención al Senado. En el nuevo procedimiento corresponde a este órgano legislativo “ratificar”<sup>25</sup> el nombramiento que haga el Presidente de la República, pudiendo también hacerlo en sus recesos la Comisión permanente del Congreso. Además, se precisan los requisitos

---

<sup>24</sup> Decreto que reforma los párrafos iv del artículo 97 y i del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_028\\_11sep40\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_028_11sep40_ima.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>25</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_133\\_31dic94\\_ima.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

- constitucionales para ser Procurador, y se mantiene la atribución del Ejecutivo de remover libremente a este funcionario.
- c) Se elimina la función del procurador como consejero jurídico, asignando ahora esta representación a una dependencia del Ejecutivo.

La reforma constitucional de diciembre de 1994 se ocupa principalmente de cambiar de manera profunda la organización y funcionamiento del Poder Judicial Federal, al modificar la integración y facultades de la Suprema Corte. Esta transformación se ha considerado el primer paso en la modernización del modelo de administración de justicia en México, que ha de continuar en las décadas siguientes. Como parte de la reforma se reconoce que el órgano de procuración de justicia cumple un rol trascendental para el funcionamiento del sistema judicial, de manera que también se hace necesario ajustar sus bases. En ese entendido, se modifica la doble naturaleza que caracterizó al Ministerio Público encabezado por el procurador, al suprimirse su papel de representación del gobierno como consejero jurídico del Ejecutivo. Estas modificaciones sugieren un cierto reposicionamiento de la relevancia del Ministerio Público que, no obstante seguir adscrito al Ejecutivo con la naturaleza de órgano administrativo, inicia el camino para adquirir un estatus propio como actor institucional encargado de la procuración de justicia penal y de la defensa de la legalidad y el interés público en otras materias procesales.

### *El Ministerio Público en el sistema acusatorio*

En junio de 2008 se realiza la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, que modifica por completo las bases del sistema penal para suprimir el sistema mixto tendiente a lo inquisitorial y establecer un modelo de enjuiciamiento penal de carácter acusatorio y oral.<sup>26</sup> Para lo que aquí interesa, cabe precisar que esta reforma dejó intocada la estructura del Ministerio Público, ocupándose solo de sentar las bases de su nueva actuación dentro del sistema de enjuiciamiento acusatorio. Sus nuevas atribuciones son luego desarrolladas por la legislación procesal, particularmente por el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2013, que remodela la labor del

---

<sup>26</sup> Para generalidades sobre la reforma, *vid.* Fonseca Luján, Roberto Carlos, “La Constitución y los juicios orales en materia penal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXVII, núm. 267, enero-abril de 2017, pp. 159-187, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.267.58895> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017).

Ministerio Público como órgano investigador y acusador completamente separado del órgano jurisdiccional, sujeto del procedimiento en situación de igualdad frente a la defensa, encargado además de la tarea de velar por el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos.

La reforma constitucional en materia penal de México de 2008 se inscribió en un proceso más amplio de carácter regional; en el paso al siglo XXI, diversos países latinoamericanos emprendieron un proceso de cambios al sistema de justicia para establecer sistemas penales con las características de un modelo acusatorio, redefiniendo la labor del Ministerio Público. Sin embargo, puede considerarse que la reforma mexicana de 2008 quedó corta frente a otras transformaciones más amplias impulsadas en la región. Como contraste, puede mencionarse por ejemplo el caso destacado de la reforma en Chile. En aquel país, además de establecer el sistema procesal acusatorio, sí se modificó la situación estructural del Ministerio Público. Se otorgó autonomía constitucional al órgano de la fiscalía, lo que dio la base para establecer un nuevo orden institucional para fortalecer su posición en el sistema acusatorio.<sup>27</sup>

De esta manera, la reforma de 2008 resulta incompleta en el campo del diseño institucional; se mantiene la necesidad de robustecer la posición del Ministerio Público mexicano, surgiendo la propuesta de reconocer su autonomía y romper la subordinación histórica del órgano al Ejecutivo, para permitir que su desempeño se oriente efectivamente hacia los fines sustanciales de la procuración de justicia. Así, la autonomía aparece como una forma para “verdaderamente sustraer al organismo de la influencia de las autoridades políticas (del Poder Ejecutivo principalmente)”,<sup>28</sup> para evitar que su labor “esté determinada por decisiones externas que suelen anteponerse a los fines que el orden legal en forma expresa le reconoce”.<sup>29</sup>

### *El Ministerio Público en la reforma de 2014*

El último paso en la transformación de la estructura constitucional del Ministerio Público se da finalmente con la reforma de 2014 al ar-

---

<sup>27</sup> Aguiar, Azul, “Institutional changes in the public prosecutor’s office. The cases of Mexico, Chile and Brazil”, *Mexican Law Review*, vol. 4, núm. 2, 2012, pp. 261-290, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/7769/0> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>28</sup> Sancha, Celso Ubaldo de la, *La autonomía constitucional del Ministerio Público*, Chilpancingo, Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Laguna, 2011, p. 34.

<sup>29</sup> *Idem*.

título 102 constitucional. Principalmente, esta reforma consiste en lo siguiente:

- a) Se cambia la denominación de la institución en la que recae la función constitucional para el ámbito federal, designándose ahora como “Fiscalía General de la República”.<sup>30</sup> Asimismo, se modifica el estatus de esta dependencia, al desprenderla del Poder Ejecutivo y caracterizarla como “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”.<sup>31</sup>
- b) Se precisan los requisitos para ser Fiscal General, y se fija un plazo de nueve años para la duración de su encargo.
- c) Se modifica el procedimiento de nombramiento del Fiscal General, correspondiendo ahora su designación de manera principal al Senado con votación calificada, a partir de una terna seleccionada por el Ejecutivo de entre candidatos apuntados por el propio Senado.
- d) Se limita la facultad del Ejecutivo de remover al Fiscal General por causas graves establecidas legalmente, pudiendo la remoción ser objetada por la Cámara de Senadores.
- e) Se ordena la creación legal de la carrera profesional de los servidores públicos de la Fiscalía.
- f) Se establece la obligación de rendición de cuentas del Fiscal General, mediante la presentación anual de un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con la obligación de comparecer ante las Cámaras para esos propósitos.

El régimen constitucional de autonomía de la Fiscalía General entra en vigor en diciembre de 2018, con la declaratoria del Congreso correspondiente y la promulgación de la primera Ley Orgánica. En 2019 se nombra al primer Fiscal General dentro del nuevo modelo institucional. En 2021 se abroga la primera Ley Orgánica y se expide la Ley de la Fiscalía actualmente vigente. El modelo institucional del orden federal ha sido paulatinamente adoptado en las entidades federativas, que también han dispuesto la autonomía de sus órganos de procuración de justicia, con la correspondiente reestructuración institucional.

---

<sup>30</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>31</sup> *Idem*.

## *Autonomía e independencia de las fiscalías: justificación con base en el carácter técnico de las funciones de investigación y persecución de delitos*

### *1. Situación actual de falta de autonomía de las fiscalías*

Cabe señalar que, tras la autonomía constitucional, cuando menos en los primeros años no se vislumbran todavía cambios significativos en la procuración de justicia. En esa medida, se señala que en el comienzo la adopción de “esquemas de fiscalías no se ha traducido necesariamente en mejoras significativas en la procuración de justicia, ni siquiera para las fiscalías que cuentan con autonomía [ni] en aquellas donde la transición fue meramente nominal o de ‘autonomía relativa’.”<sup>32</sup> De esto aparece que “la autonomía no es condición suficiente para garantizar un mejor desempeño de las instituciones”.<sup>33</sup>

Los esfuerzos de las nuevas fiscalías siguen opacados por una criminalidad abundante que en gran medida parece tener asegurada la impunidad. Esto, además, en un contexto de transición institucional en el que, a pesar de la autonomía garantizada formalmente, los poderes ejecutivos tanto federal como locales han mantenido su influencia sobre los órganos del Ministerio Público, que siguen percibiéndose y operando como parte del gobierno en turno. Este control se refuerza además con la persistencia de prácticas generadas por la estructura jerárquica vertical tradicionalmente imperante dentro de las fiscalías, en las cuales la cabeza del órgano puede intervenir y decidir políticamente sobre cuestiones técnicas que tendrían que resolverse por los operadores con base en la legalidad.

El poder del superior para influir en las determinaciones en asuntos específicos se ha potencializado tradicionalmente por las condiciones de trabajo dentro de estas instituciones: falta de estabilidad laboral de los agentes del Ministerio Público y fiscales, manipulación de procesos de responsabilidad, lo que les ha colocado en situación vulnerable por el riesgo de perder el empleo o ser sancionados si no siguen las líneas impuestas. De esta manera, el diseño jerárquico de la propia institución no ha permitido la independencia, e inclusive favorece la corrupción. Es imprescindible que se impulsen procesos de cambio interno en las instituciones; no más cambios jurídicos, sino auténticas

---

<sup>32</sup> “El nudo gordiano. Procuración de la justicia en México. De procuradurías a Fiscalías”, *Foro Jurídico*, núm. 195, diciembre de 2019, pp. 34-45.

<sup>33</sup> *Idem*.

transformaciones de la cultura institucional y de las concepciones sobre la función de procurar justicia. La independencia del agente que realiza la función sustantiva frente al jefe de la institución debe suponer que los cambios de la titularidad no determinen el funcionamiento técnico, de manera que cada fiscal tenga garantías en su estabilidad y ascenso para poder resistir las desviaciones que eventualmente promueva el propio titular.

La autonomía otorgada formalmente es un avance, pero es necesario transformar la manera de operar de la institución para dejar atrás inercias y burocracias, y enfocarse en “la dimensión humana de las y los servidores públicos”.<sup>34</sup> Las condiciones de trabajo y la cultura institucional requieren reorientarse, para asegurar la “dignidad laboral” de los servidores públicos de la institución”.<sup>35</sup>

De esta forma, es claro que los cambios legales son insuficientes, porque la actuación de los funcionarios no cambia por decreto. En realidad, “actúan conforme a patrones de comportamiento profundamente arraigados, que responden a un sistema autoritario”.<sup>36</sup> En esa medida, persisten la impunidad y el abuso, los cambios son a largo plazo porque además de reformar el sistema se requiere “transformar la mentalidad y la forma de operar de los responsables de la justicia penal”.<sup>37</sup>

Dado lo anterior, aunque la autonomía de los órganos de persecución de delitos está determinada formalmente con su señalamiento expreso en el texto constitucional y su desarrollo en legislación orgánica, la realidad muestra que tras el tránsito hacia el modelo institucional de fiscalías autónomas en la práctica persisten inercias propias del esquema anterior, que subordinan la labor de estos órganos al control directo del Ejecutivo.

## 2. Contenido de las garantías de autonomía e independencia de las fiscalías

Dado lo anterior, no es ocioso insistir en la necesidad de reforzar la autonomía de las fiscalías, así como en la discusión y análisis sobre las garantías que se requieren para asegurarla, poniendo énfasis particular-

---

<sup>34</sup> Giacomello, Corina, *Un pie en la cárcel y otro en el panteón. Testimonios de agentes del Ministerio Público, policías y peritos de la Procuraduría General de la República*, México, Tirant lo Blanch, Universidad Autónoma de Chiapas, 2018, pp. 57-62.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> Begné, Cristina, *op. cit.*, p. 21.

<sup>37</sup> *Idem.*

mente en el renglón de la “independencia política”<sup>38</sup> de la institución, y en la independencia de los fiscales en lo individual para el desempeño de su labor.

El fundamento de estas exigencias puede identificarse en el desarrollo de distintos estándares internacionales sobre la independencia de los fiscales que, junto al robustecimiento de su autonomía frente al Ejecutivo, indican como prioridad el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>39</sup> En el marco de Naciones Unidas, desde 1990 se apunta en las “Directrices sobre la función de los fiscales” que los Estados deben dar garantías para “que los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”.<sup>40</sup>

Por lo que hace a las definiciones de las cualidades que se analizan, se puede identificar de inicio que la autonomía se refiere al régimen administrativo de la institución, mientras la independencia se refiere a la situación de los funcionarios en el ejercicio de su función. Según esto, el término independencia “enfatisa la condición de estar libre, exento de cualquier influencia”;<sup>41</sup> mientras que la autonomía destaca “la capacidad de gestionar los propios asuntos”.<sup>42</sup> La autonomía involucra “una capacidad de autogobierno, autorregulación o autodirección”.<sup>43</sup> Ahora bien, los términos están vinculados porque la independencia no podría garantizarse sin un poder de autorregulación, cierto grado de autonomía financiera, y un sistema autónomo de gestión.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> González, Denise, “La independencia política de las fiscalías: ¿para qué?”, México Evalúa, 16 de marzo de 2023, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/la-independencia-politica-de-las-fiscalias-para-que/> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>39</sup> López, Miguel *et al.*, “La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”, en López, Miguel (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 79-95, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>40</sup> *Directrices sobre la función de los fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1, 7 de septiembre de 1990, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>41</sup> Márton, Balázs, “Independence of the European Public Prosecutor’s Office in the context of the appointment procedures”, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 15, núm. 2, 2024, pp. 146-163, disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20322844241228721> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

Desde otra perspectiva, se indica que la autonomía debe fungir como una suerte de “armadura” que ha de permitir a la institución un ejercicio libre de sus atribuciones, libre de injerencias externas, ya sea que provengan de otros órganos del Estado o poderes económicos.<sup>45</sup> Esta autonomía involucra distintas esferas de atribuciones; en el campo de la autonomía administrativa, implica que la institución pueda gestionar los asuntos que legalmente le corresponden y decidir al respecto integralmente, sin subordinación o sumisión. Esto incluye la organización en el rubro de sus condiciones materiales y el personal. Asimismo, conlleva autonomía presupuestaria o financiera, que se refiere a la autonomía de gastos y facultad para proponer su presupuesto; esto es, la “potestad de elaborar y proponer legislativamente su partida presupuestaria y de gestionar los recursos que le son asignados”.<sup>46</sup>

De esta manera, aunque los conceptos apuntan a características cercanas, no se trata de sinónimos, ni de circunstancias que se presenten necesariamente de forma conjunta. La autonomía se considera un prerrequisito de la independencia, pero puede ocurrir —como en diversos casos en las instituciones de persecución de delitos en el país— que la autonomía esté señalada en las normas y desarrollada administrativamente como autonomía de gestión y presupuestaria, pero no se vea reflejada en una independencia verdadera en los hechos. Esto, porque los fiscales, empezando por la cabeza del órgano, siguen actuando subordinados a presiones políticas externas e intereses ajenos al estricto marco institucional, como se apuntó en el apartado anterior.

### *La concepción técnico-jurídica de la función del Ministerio Público como garantía de independencia de las fiscalías*

Es necesario revisar cuáles otros factores, además de la previsión del marco administrativo autonómico, pueden limitar o favorecer una mayor independencia de los fiscales. En esto, un aspecto fundamental es el proceso seguido para la designación del titular de los órganos. El nombramiento debe darse de forma que no comprometa la independencia del titular, revisando además que, por su formación profesional y antecedentes, la persona seleccionada asegure un ejercicio del cargo marginado de desvíos políticos. En esta tesitura, se señala que “el nombramiento y el cese de la jefatura institucional [debe atender] a criterios

---

<sup>45</sup> Brito de Assis, Adriano Marcus, *Ministerio Público y combate a la corrupción política. Cuestiones constitucionales y procesales sobre la configuración orgánica de la institución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 176-177.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 183, 185 y 187.

no de lealtad partidista o subjetiva al liderazgo gubernativo, sino a condiciones objetivas previstas en la norma”.<sup>47</sup> Asimismo, la elección del responsable “se debe dar de forma que no viole su independencia” lo que a su vez será un factor para garantizar la independencia de cada uno de los fiscales.<sup>48</sup>

El texto constitucional y la legislación orgánica ya recogen procedimientos de nombramiento que buscan favorecer la independencia personal del titular de los órganos de persecución del delito; se ha eliminado el modelo tradicional que hacía recaer la designación solo en la persona del Ejecutivo, para dar ahora intervención importante al Legislativo. Asimismo, para limitar la discrecionalidad, se exigen requisitos de competencia técnica y experiencia profesional, se fija un mandato de duración predeterminada y se limitan las causas de remoción a lo señalado en la ley. Sin embargo, la realidad muestra que estos lineamientos y requisitos aún no aseguran la independencia personal entendida como independencia política, de forma que las designaciones de titulares terminan generalmente por recaer en personas afines políticamente a los órganos de gobierno. En el proceso, la intervención efectiva de la ciudadanía y los controles sobre el perfil profesional de los aspirantes quedan en segundo plano frente a la promoción de personas que pueden considerarse como parte de la llamada clase política.

Al respecto, se sostiene que esta situación en la cual es posible jurídicamente, y en los hechos inclusive se promueve abiertamente, que actores sin independencia política real ocupen la posición de fiscal “autónomo”, deriva no solo del mecanismo laxo de selección según la trayectoria y antecedentes profesionales, sino fundamentalmente de la persistencia de una concepción que considera que el Ministerio Público es un órgano de naturaleza política, porque la persecución, investigación y acusación son funciones de gobierno, y no funciones estrictamente técnico-jurídicas. De esta concepción deviene en buena medida el conflicto por la falta de independencia política de esta institución.

Puede rastrearse el origen de esta concepción política en el nacimiento de la institución en el siglo XIX francés; el diseño bonapartista de Ministerio Público transforma al procurador del rey en un comisario gubernativo que presenta como rasgos institucionales la sumisión al poder ejecutivo y la fuerte articulación jerárquica.<sup>49</sup> A este Ministerio Público napoleónico se le atribuye una función de gobierno, ya que

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>48</sup> *Idem*.

<sup>49</sup> Andrés, Perfecto, *Justicia penal, derechos y garantías*, Lima, Palestra, Temis, 2007, p. 53.

persigue el propósito político de ejercer un control sobre los procesos que ha de conocer la justicia, disminuyendo, en favor del Ejecutivo, el poder antes ostentado por los tribunales inquisitoriales.

Ya en el constitucionalismo mexicano en 1917, retomando las líneas generales del modelo napoleónico, se establece el órgano ministerial dependiente del Ejecutivo como órgano político administrativo de control de la persecución de los delitos. Este órgano asume esa tarea como una cuestión política, de defensa de los intereses públicos y generales de la sociedad. En la práctica, el Ministerio Público ejerce más claramente un control de parte del gobierno sobre la apertura de los procesos y la búsqueda de las penas. Esta visión política de la función se refuerza además por la doble naturaleza del órgano, que opera como consejero jurídico o abogado del gobierno. De esta manera, la institución durante el siglo xx, más que procurar justicia, lo que procura prioritariamente es el control gubernativo sobre los casos que han de llevarse a la justicia, mediante el manejo autoritativo de la acción penal.<sup>50</sup>

Aún persiste esta visión tradicional, que ha considerado que “la misión del fiscal tiene una indudable significación política”,<sup>51</sup> pues se corresponde con una de las atribuciones del gobierno democrático en la conducción de la política interior. Según esto, “[el] manejo de la acción penal [es] un instrumento de política criminal del Estado”<sup>52</sup> cuya ejecución tendría que emanar de las decisiones de un órgano político. De ahí que el órgano ministerial deba entenderse como parte del gobierno, en tanto “brazo del Poder Ejecutivo que realiza la política criminal”.<sup>53</sup>

Esta concepción política puede contrastarse con otra perspectiva que considera que la labor del órgano persecutor de delitos ha de entenderse como una función estrictamente jurídica, técnica en el sentido de que consiste en la recta aplicación de la ley sin involucrar la toma de decisiones de corte político. Esta segunda concepción avanza con la eliminación del sistema de procesamiento mixto y la adopción de sistemas de enjuiciamiento acusatorio, que requieren que los órganos de procuración de justicia cumplan un papel diferente al que tradicionalmente habían desempeñado. Este nuevo rol involucra centralmente la

---

<sup>50</sup> Fonseca, Roberto, “Sentido actual de la procuración de justicia”, *Revista Opinio Iuris*, núm. 6, enero-junio de 2022, pp. 92-111, disponible en: <http://revistaopinioiuris.enlacejuridicoacademico.com/numero?id=6> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2023).

<sup>51</sup> Brito de Assis, Adriano, *op. cit.*, p. 197.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 147.

investigación objetiva e imparcial de hechos (el “esclarecimiento” al que se refiere el marco constitucional y legal como objeto del procedimiento penal) y la presentación de esos hechos descubiertos ante un juez como núcleo del ejercicio de la acción penal, para que el juez resuelva sobre las consecuencias jurídicas correspondientes. Esto, garantizando el respeto a los derechos humanos de imputados y víctimas.

En esta tesitura, se considera que la actividad de persecución de un delito es de “perfil *cognitivo e investigativo* en busca de la *verdad procesal*” lo que es “necesariamente indiferente al consenso mayoritario y a la legitimidad política”.<sup>54</sup> Una vez concluida la investigación y esclarecida esa verdad procesal, el órgano persecutor debe actuar ceñido al principio de legalidad, según se colmen o no los presupuestos que determinan el ejercicio de la acción penal, lo que no tiene porqué “atender al deseo político, sea de la colectividad o de gobiernos”.<sup>55</sup>

El manejo político de la investigación y del ejercicio de la acción penal en realidad pervierte el propósito que debe corresponder a esas tareas trascendentales en la actualidad. Los únicos intereses gubernativos que el fiscal tendría que promover al desempeñar su labor son que los hechos se descubran y que la ejecución de la ley penal se dé en apego estricto a su propósito. Una supuesta verdad fáctica que se decide políticamente es un engaño, y una determinación sobre la acción penal condicionada o manipulada por intereses ajenos a la legalidad es un abuso de autoridad. Una vez esclarecidos los hechos gracias a la investigación efectiva, los fiscales deben judicializar una carpeta si así corresponde legalmente, o no hacerlo en caso de no encontrar elementos de la ocurrencia del hecho delictivo, sin estar buscando que su determinación genere beneficios políticos coyunturales a algún partido o gobierno en turno.

Visto lo anterior, aparece que en el sistema acusatorio la labor de las fiscalías debe estar estrictamente determinada por los principios rectores de objetividad, imparcialidad y cumplimiento de la legalidad. Dado esto, la caracterización técnica de la función del fiscal permite establecer un paralelismo entre su posición y la posición de los jueces en el sistema de justicia penal, también obligados a actuar bajo principios análogos. Siendo así, se reconoce que resulta necesario exigir que los fiscales cuenten con garantías de autonomía robustas, afines a las que posibilitan el actuar legítimo de los jueces. Como ya ha identificado desde hace un tiempo la mejor doctrina, a estos órganos persecutores

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>55</sup> *Idem*.

les deben corresponder “las mismas garantías de independencia y de sujeción sólo a la ley, reservadas a los órganos judiciales”.<sup>56</sup> Esto significa superar “la idea de que los órganos de la acusación deban ser estructurados jerárquicamente, e incluso depender de alguna articulación del poder ejecutivo o legislativo”.<sup>57</sup> Contrariamente, lo que se exige como garantía de la “sujeción sólo a la ley” del órgano encargado del ejercicio de la acción penal, es que cuente con “total autonomía [...] frente a cualquier poder o condicionamiento”.<sup>58</sup>

Esta naturaleza de la función del fiscal dentro del sistema acusatorio, como un órgano técnico que debe operar bajo principios de imparcialidad y legalidad, más cercano en su desempeño a la tarea judicial que a la de los entes político-administrativos, es algo que no ha terminado de entenderse bien en el marco del sistema jurídico mexicano, lo que ha frustrado las expectativas generadas con el cambio formal de procuradurías a fiscalías autónomas. Los poderes ejecutivos, tanto federal como locales, siguen en buena medida operando para cooptar a las fiscalías, por considerar que esta institución continúa siendo, de facto, una más de las dependencias de gobierno. Como consecuencia, los propios titulares de las fiscalías se desempeñan como actores políticos, que gestionan estratégicamente el funcionamiento de la institución para generar réditos políticos en favor del grupo político en turno en el poder, ya sea adjudicándose logros en causas mediáticas, congelando investigaciones que puedan comprometer a miembros del grupo político, o empleando la persecución penal para golpear a opositores.

Lo que el obtuso manejo político de las fiscalías pasa por alto, es que solo con el adecuado ejercicio de su rol, el órgano puede incidir en el éxito de la política criminal, y eventualmente en la prevención del delito, objetivos de todo gobierno. Esto porque, con la eficacia en su labor, con una adecuada investigación que dé resultados en la recolección de las evidencias y que permita una eventual condena que evite la impunidad con la sanción del responsable, es con ello que se logra seguridad jurídica y una satisfacción en la sociedad.<sup>59</sup>

Hay que añadir que la falta de independencia de los titulares de los órganos autónomos de persecución del delito, por su afiliación o pertenencia al grupo gobernante, provoca que se desvíe el actuar de toda la

---

<sup>56</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 570.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Agustín, Balta, “El Ministerio Público. Visión constitucional del ente acusador en el derecho comparado”, 2a. ed., Bogotá, *Nueva Jurídica*, 2016, pp. 75-76.

institución. Como las fiscalías están organizadas jerárquicamente, no han existido las condiciones para que haya posibilidades de independencia interna para cada uno de los agentes del Ministerio Público en ejercicio de su función. Tradicionalmente, como muestran investigaciones, los agentes reciben “línea” de los superiores, ya sea para llevar adelante un asunto o no hacerlo, por intereses políticos directamente del Ejecutivo en los casos trascendentes, o inclusive de cualquier interés económico o personal de los superiores en cualquier asunto.<sup>60</sup>

Finalmente, hay que señalar que la exigencia de independencia funcional no supone romper con la organización administrativa de la institución. Al respecto, cabe distinguir entre la jerarquía administrativa, en el cual la jefatura se ejerce en relación con la organización y gestión, y la jerarquía funcional, que no está fijada en este caso, pues el fiscal no ha de hacer lo que mande el superior, sino lo que determine en atención a sus facultades. El fiscal ha de actuar sin ataduras en la identificación de los hechos que motivan su actuar, su evaluación de acuerdo al fundamento legal, y la determinación de las actuaciones y consecuencias.<sup>61</sup>

### *Independencia del órgano persecutor de delitos y derecho de acceso a la justicia*

#### *La autonomía e independencia de las fiscalías como garantía del derecho humano de acceso a la justicia*

En el desempeño de su labor técnica, los órganos de persecución del delito, independientemente de su denominación y organización formales como ministerios públicos, procuradurías o fiscalías, están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos: tratándose del imputado, los derechos a la presunción de inocencia y al debido proceso que son pilares estructurales del enjuiciamiento penal contemporáneo; asimismo, en el caso de las víctimas y ofendidos, el derecho de acceso a la justicia, como vía para lograr la reparación integral. En este entendido, así como ocurre en relación con los órganos jurisdiccionales, puede vislumbrarse que en el caso de los fiscales la concesión de autonomía e independencia robustas no resultan ser fines en sí mismos, sino que constituyen medios para que en el desempeño de la función se presenten las condiciones adecuadas para cumplir con esa obligación de garantizar los derechos.

---

<sup>60</sup> Begné, Cristina, *op. cit.*, pp. 39-41.

<sup>61</sup> Brito de Assis, Adriano, *op. cit.*, pp. 233-234.

Dada esta trascendencia de su labor para los derechos humanos, la independencia de los fiscales aparece en los últimos tiempos como un tema de interés en el ámbito internacional, en el marco del sistema universal de Naciones Unidas como ya se mencionó antes, y dentro de la doctrina y la práctica de los derechos humanos en el ámbito regional. La exigencia de un marco administrativo concreto que separe al órgano persecutor de los otros poderes parte de que, según reitera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos haciendo propio lo manifestado por la Relatoría especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, “la falta de independencia institucional de la Fiscalía puede minar la credibilidad de la autoridad investigadora y socavar la confianza pública en la administración de justicia”.<sup>62</sup> De esta forma, la independencia busca asegurar la exigencia de imparcialidad; en el derecho internacional hay referencias “a la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, las actividades relacionadas con la persecución del delito, sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito”.<sup>63</sup>

Estas exigencias de independencia e imparcialidad en la investigación resultan imperiosas cuando se trata de esclarecer delitos que además están señalados como violaciones graves a derechos humanos. Precisamente, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado con amplitud los aspectos que deben garantizarse en el cumplimiento del deber de investigar, el cual se considera derivado de la obligación de garantía correspondiente a los estados parte del Pacto de San José. Es jurisprudencia reiterada de este órgano que “la investigación debe ser seria, imparcial y efectiva, y estar orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos”.<sup>64</sup> Una investigación seria e imparcial, como indica el estándar interamericano, solamente puede conducirla un órgano que actúe con independencia

---

<sup>62</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 44, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>63</sup> *Ibidem*, párr. 36.

<sup>64</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 15 de julio de 2020, Serie C, núm. 407, párr. 220, disponible en: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/i-court-h-r-883974997> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

política efectiva; contrariamente, un órgano subordinado o alineado políticamente con el gobierno tiene las manos atadas pues, como enseña la experiencia histórica latinoamericana, en buenas ocasiones las violaciones a derechos humanos han sido cometidas por agentes que al paso del tiempo siguen detentando gran influencia y poder político. De ahí que la autonomía e independencia política de los fiscales sean a su vez garantías del derecho de acceso a la justicia.

Precisamente, destaca que en desarrollos recientes la Corte Interamericana ha vislumbrado a los fiscales como titulares de las garantías de independencia que corresponden a los jueces, declarando que la destitución arbitraria de fiscales resulta violatoria de las obligaciones internacionales.<sup>65</sup> En concreto, el tribunal interamericano ha destacado que “las y los fiscales desempeñan funciones de operadores de justicia y, en tal carácter, si bien no son jueces, requieren gozar de garantías de estabilidad laboral, entre otras, como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones procesales”.<sup>66</sup> Dado esto, “con el fin de salvaguardar la independencia y objetividad de las y los fiscales en el ejercicio de sus funciones”,<sup>67</sup> la Corte estima que estos agentes cuentan con la protección de “las siguientes garantías: (i) las garantías a un adecuado nombramiento; (ii) a la inamovilidad en el *cargo*, y (iii) a ser protegidas y protegidos contra presiones externas”.<sup>68</sup>

Estas garantías de estabilidad e inamovilidad, destinadas a salvaguardar su independencia, se desprenden de su posición como agentes encargados de la investigación. En este contexto, según la misma jurisprudencia interamericana, son los funcionarios encargados de dar cumplimiento a la obligación de los Estados de garantizar “una investigación independiente y objetiva [por lo cual] deben gozar de independencia, de *jure* y de *facto*, [esto es] no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real”.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Fuchs, Marie-Cristine, “Estrasburgo y San José cierran filas: diálogo entre cortes sobre independencia judicial de fiscales (Parte II)”, *Agenda Estado de Derecho*, 18 de junio de 2021, disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/strasburgo-y-san-jose-cierran-filas-dialogo-entre-cortes-sobre-independencia-judicial-de-fiscales-parte-ii/> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>66</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Casa Nina vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2020, Serie C, núm. 419, párr. 78, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_419\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

<sup>67</sup> *Ibidem*, párr. 79.

<sup>68</sup> *Idem*.

<sup>69</sup> *Ibidem*, párrs. 69 y 70.

## *Deber de las fiscalías de mostrar compromiso con la protección de los derechos humanos*

Así las cosas, la posición del fiscal se fortalece; por ser garante de los derechos de las personas involucradas en el proceso penal, particularmente del acceso a la justicia, aparece a la vez en los estándares internacionales como titular de prerrogativas específicas que buscan respaldar su independencia, para un correcto ejercicio de la función. Ahora bien, derivado de esto se espera que estos órganos muestren una posición de compromiso fuerte con el respeto generalizado a los derechos humanos. La obligación del órgano persecutor de ser garante de los derechos humanos debe fungir como límite de la ejecución de la política criminal, pues no solo debe frenar excesos autoritarios en la persecución del delito, sino también generar condiciones para abrir a las víctimas la puerta de la justicia penal, como camino hacia la reparación.

Al respecto, se señala que por su posición de portero (“*gatekeeper* del sistema penal”) el órgano persecutor ha de impulsar la aplicación de la norma penal en persecución de los fines de la política criminal, pero a la vez debe tutelar a los individuos frente a la aplicación de la ley por las fuerzas de seguridad. De esta manera, le corresponde “pugnar por la aplicación de las leyes penales y, por consiguiente, de los instrumentos de represión a la libertad, y contener y reprimir los abusos del uso de la fuerza pública”.<sup>70</sup>

En esta tesitura, la independencia ha de temperarse con los controles adecuados que permitan prevenir el desvío de la función hacia caminos autoritarios. Es sabido que los órganos de persecución del delito pueden buscar preservar otros intereses, alejándose de su cometido de protección de los derechos. Así, por ejemplo, se ha identificado que los fiscales pueden declarar como objetivos de su actuación la persecución del delito y la preservación de la seguridad pública, pero no es inusual que en la práctica subordinen esos objetivos a otros designios, como son el fortalecimiento del poder policial e incluso la protección de la policía frente a la rendición de cuentas y las exigencias de responsabilidad por actos ilegales. Además, las fiscalías dicen defender los derechos y actuar en nombre de la comunidad, pero públicamente pueden abogar por una disminución de los derechos constitucionales en favor de un fortalecimiento del poder policial.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Brito de Assis, Adriano, *op. cit.*, pp. 140-142 y 151.

<sup>71</sup> Johnson, Vida, “Whom do prosecutors protect?”, *Boston University Law Review*, vol. 104, núm. 2, 2024, pp. 289-344, disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4796569](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4796569) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).

Estas situaciones se han presentado claramente en México, en donde las fiscalías han respaldado abusos policiales y ejercicios autoritarios del poder penal, por ejemplo, en el caso de la prisión preventiva oficiosa. En lugar de asumir una postura de garantía de los derechos humanos, los órganos de procuración de justicia han abogado por la conservación de esta institución violatoria de derechos convencionales, con la continuidad de una política criminal abusiva. Esto plantea otros retos a tener en cuenta, al momento de modular los controles sobre la independencia de los órganos, que deben mantenerse fieles a su cometido principal de respetar y garantizar los derechos.

### *Comentarios finales*

Los órganos persecutores del delito desempeñan un papel fundamental para el funcionamiento de sistema de justicia penal. La realidad cotidiana muestra que el régimen formal de autonomía garantizado constitucional y legalmente no logra todavía robustecer ese papel ni optimizar sustancialmente su desempeño. Las nuevas fiscalías siguen fallando en investigar los delitos de forma objetiva y en ejercer la acción penal de manera imparcial en estricto apego a la legalidad. Esto, ante la posición espectadora de los jueces que simplemente achacan la falta de éxito del sistema y la prevalencia de la impunidad a los errores y omisiones de los fiscales, y ante la insatisfacción generalizada de la ciudadanía, particularmente de las víctimas que ven frustradas sus expectativas de acceder a la justicia.

Aunque hay muchos factores que entorpecen esta labor, la mayoría de los cuales excede el análisis de este artículo, un aspecto preocupante que repercute negativamente es la falta de independencia política de las fiscalías. En el sistema acusatorio, la investigación y persecución del delito son funciones técnicas que deberían ejercerse de forma objetiva con base en la legalidad; contrariamente, en el país se ejercen como labores políticas. En su mayoría, los propios titulares de las fiscalías se ven como actores políticos, que gestionan el funcionamiento de la institución para generar réditos políticos en favor del grupo al que pertenecen, ya sea adjudicándose logros en causas mediáticas, congelando investigaciones que puedan comprometer a miembros del grupo, o empleando la persecución penal para golpear a opositores. Esta manera de entender la función es herencia de la cultura institucional desarrollada durante todo el siglo xx, dentro de la cual el ejercicio de la acción penal se asumió como el brazo armado del Ejecutivo.

La consolidación de las instituciones autónomas de persecución del delito en el país requiere dejar atrás definitivamente esa cultura; para esto, es indispensable un cambio de perspectiva y un compromiso sólido de parte de los propios actores. Los fiscales han de tomarse en serio su autonomía frente a los ejecutivos, y a su vez, permitir que los agentes del Ministerio Público hagan su trabajo como manda la ley. Algunos ajustes legales pueden todavía requerirse para contribuir a esto, como establecer nuevas exigencias para que el nombramiento del titular recaiga en personas verdaderamente independientes políticamente, y crear condiciones de trabajo que respeten la dignidad de los funcionarios dentro de las instituciones.

El cambio cultural que se requiere exige asumir sólidamente el compromiso como garante de los derechos humanos que debe corresponder a las instituciones de persecución del delito. No solo en el curso o en el ámbito formal del procesamiento, sino como una manifestación de postura de la institución. La autonomía e independencia solo estarán justificadas plenamente si son medios para asumir esa postura. No puede continuar ocurriendo que las fiscalías sean condescendientes con los abusos policiales ni corifeos en la permanencia de políticas represivas autoritarias como la aplicación de la prisión preventiva oficiosa en el país. La autonomía debe servir para que los órganos asuman la defensa de los derechos humanos en el ámbito penal, frente a los desvíos y excesos del poder político.

### *Bibliografía*

- AGUIAR AGUILAR, Azul América, “Institutional changes in the public prosecutor’s office. The cases of Mexico, Chile and Brazil”, *Mexican Law Review*, vol. 4, núm. 2, 2012, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/mexican-law-review/article/view/7769/0> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- AGUSTÍN, Balta, “El Ministerio Público. Visión constitucional del ente acusador en el derecho comparado”, 2a. ed., Bogotá, *Nueva Jurídica*, 2016.
- ANDRÉS, Perfecto, *Justicia penal, derechos y garantías*, Lima, Palestra, Temis, 2007.
- BEGNÉ, Cristina, *Estado de derecho y Ministerio Público en México*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.
- BRITO DE ASSIS, Adriano, *Ministerio Público y combate a la corrupción política. Cuestiones constitucionales y procesales sobre la configuración orgánica de la institución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

- CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 15 de julio de 2020, Serie C, núm. 407, disponible en: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/i-court-h-r-883974997> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Casa Nina vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de noviembre de 2020, Serie C, núm. 419, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_419\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_419_esp.pdf) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- Directrices sobre la función de los fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1, 7 de septiembre de 1990, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- “El nudo gordiano. Procuración de la justicia en México. De procuradurías a Fiscalías”, *Foro Jurídico*, núm. 195, diciembre de 2019.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FONSECA, Roberto, “La Constitución y los juicios orales en materia penal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXVII, núm. 267, enero-abril de 2017, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2017.267.58895> (fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017).
- FONSECA, Roberto, “Sentido actual de la procuración de justicia”, *Revista Opinio Iuris*, núm. 6, enero-junio de 2022, disponible en: <http://revistaopinioiuris.enlacejuridicoacademico.com/numero?id=6> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2023).

- FUCHS, Marie-Cristine, “Estrasburgo y San José cierran filas: diálogo entre cortes sobre independencia judicial de fiscales (Parte II)”, *Agenda Estado de Derecho*, 18 de junio de 2021, disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/estrasburgo-y-san-jose-cierran-filas-dialogo-entre-cortes-sobre-independencia-judicial-de-fiscales-parte-ii/> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- GIACOMELLO, Corina, *Un pie en la cárcel y otro en el panteón. Testimonios de agentes del Ministerio Público, policías y peritos de la Procuraduría General de la República*, México, Tirant lo Blanch, Universidad Autónoma de Chiapas, 2018.
- GONZÁLEZ, Denise, “La independencia política de las fiscalías: ¿para qué?”, *México Evalúa*, 16 de marzo de 2023, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/la-independencia-politica-de-las-fiscalias-para-que/> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- JOHNSON, Vida, “Whom do prosecutors protect?”, *Boston University Law Review*, vol. 104, núm. 2, 2024, disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4796569](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4796569) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- LÓPEZ, Miguel *et al.*, “La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”, en LÓPEZ, Miguel (coord.), *PodereS tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- MÁRTON, Balázs, “Independence of the European Public Prosecutor’s Office in the context of the appointment procedures”, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 15, núm. 2, 2024, disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/20322844241228721> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2024).
- SANCHA, Celso Ubaldo de la, *La autonomía constitucional del Ministerio Público*, Chilpancingo, Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Laguna, 2011.
- TENA, Felipe, *Leyes fundamentales de México: 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2008.