



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS
DE HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO**

***AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA
FEDERACIÓN***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA

JOSÉ LUIS DE LA MORA GÁLVEZ

ASESOR

DR. EN DERECHO JOSÉ MARÍA CÁZARES SOLÓRZANO

MORELIA, MICHOACÁN, MARZO DE 2016

ÍNDICE

Índice.....	I
Resumen.....	IV
Abstrac.....	V
Introducción.....	VI
 CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS RELATIVOS A LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO	
1.1. Ministerio Público.....	1
1.2. Poder.....	5
1.3. Independencia.....	7
1.4. Autonomía.....	7
1.5. División de Poderes.....	8
1.6. Remoción.....	9
1.7. Autonomía del Ministerio Público, primer acercamiento.....	10
 CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO	
2.1. Antecedentes internos.....	13
2.2. Antecedentes externos.....	17
2.3. Historia de la Procuraduría General de la República.....	19
 CAPÍTULO TERCERO MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y SUS RESULTADOS	
3.1. Percepción Ciudadana sobre el Ministerio Público.....	24
3.1.1. Impunidad.....	26
3.1.2. Corrupción.....	27
3.1.3. Resultados del Ministerio Público de la Federación.....	30
3.1.4. Uso político del Ministerio Público de la Federación.....	32
 CAPÍTULO CUARTO DERECHO COMPARADO	
4. El Ministerio Público en América: Nombramiento y remoción	
4.1. Fiscalías/Procuradurías de los Estados de la República Mexicana.....	37
4.1.1. Aguascalientes.....	37
4.1.2. Baja California.....	38
4.1.3. Baja California Sur.....	38
4.1.4. Campeche.....	38
4.1.5. Coahuila de Zaragoza.....	39
4.1.6. Colima.....	41
4.1.7. Chiapas.....	42
4.1.8. Chihuahua.....	42
4.1.9. Distrito Federal.....	43
4.1.10. Durango.....	43
4.1.11. Guanajuato.....	44
4.1.12. Guerrero.....	44
4.1.13. Hidalgo.....	46
4.1.14. Jalisco.....	47

4.1.15.	México.....	48
4.1.16.	Michoacán de Ocampo.....	48
4.1.17.	Morelos.....	50
4.1.18.	Nayarit.....	51
4.1.19.	Nuevo León.....	52
4.1.20.	Oaxaca.....	52
4.1.21.	Puebla.....	53
4.1.22.	Querétaro.....	53
4.1.23.	Quintana Roo.....	53
4.1.24.	San Luis Potosí.....	53
4.1.25.	Sinaloa.....	54
4.1.26.	Sonora.....	54
4.1.27.	Tabasco.....	54
4.1.28.	Tamaulipas.....	56
4.1.29.	Tlaxcala.....	56
4.1.30.	Veracruz.....	57
4.1.31.	Yucatán.....	57
4.1.32.	Zacatecas.....	58

4.2. El Ministerio Público en Latinoamérica

4.2.1.	Argentina.....	58
4.2.2.	Brasil.....	60
4.2.3.	Colombia.....	60
4.2.4.	Chile.....	63
4.2.5.	El Salvador.....	66
4.2.6.	Guatemala.....	67

CAPÍTULO QUINTO MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

5.1.	Análisis del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	69
5.2.	Análisis del artículo 102 A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	72
5.3.	Análisis del artículo 123 B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	75
5.4.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	77
5.5.	Reforma Constitucional que crea la Fiscalía General de la República.....	85
5.6.	Ley de la Fiscalía General de la República.....	86

CAPÍTULO SEXTO HACIA UN MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN AUTÓNOMO

6.1.	Organismos Constitucionalmente Autónomos.....	91
6.2.	Características de organismos autónomos.....	92
6.3.	Nombramiento y remoción del Procurador General de la República...	96
6.4.	Nombramiento y remoción del Fiscal General de la República.....	97
6.5.	Aspectos positivos de la Reforma Constitucional.....	100
6.6.	Aspectos negativos de la Reforma Constitucional.....	101

6.7. Análisis sobre la remoción del Fiscal General de la República.....	102
CONCLUSIONES.....	111
Propuesta de reforma para dar autonomía al Ministerio Público de la Federación.....	113
Fuentes de información.....	114

RESUMEN

A partir de la década de los años 90, el problema de seguridad en México ha evolucionado y el índice de delitos se ha incrementado. Las organizaciones criminales utilizan con mayor frecuencia la violencia y desafían a las instituciones de seguridad y justicia.

Una institución referente en la procuración de justicia en México es la Procuraduría General de la República, que tiene a su cargo la investigación de los delitos, entre otras funciones, en el ámbito federal y se encuentra adscrita en el Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 102 vigente de la Carta Magna.

Aquello que se veía como una ventaja de estar en dependencia de ese poder, hoy día tiene una situación contraria al ser una institución que es señalada de ser utilizada para fines políticos y por no responder a las necesidades de la sociedad.

Hoy día nos encontramos en plena transición de una Procuraduría General de la República con dependencia del Poder Ejecutivo a una Fiscalía General de la República con autonomía, por lo que es relevante analizar ambas situaciones para determinar si la reforma que crea la fiscalía en realidad le permite ser autónoma y logra que el Poder Ejecutivo saque las manos de esa institución o solo la hace dependiente de ese y otros poderes.

La autonomía de una institución tan importante como lo es la de procurar justicia no puede quedar entrampada en el juego de poder, a los ciudadanos les urge que en México exista un estado de derecho real y efectivo que se refleje en la vida diaria.

La propuesta que se hace en la presente tesis pretende aportar al tema para lograr, mediante una participación equilibrada de los tres poderes, dar autonomía a la institución de procuración de justicia en nuestro país.

Palabras clave: Ministerio Público, Autonomía, Justicia, Poder, Fiscalía.

ABSTRAC

From the decade of the 90s, the problem of security in Mexico has evolved and the crime rate has increased. Criminal organizations most frequently used violence and challenge the institutions of security and justice.

A reference institution in the administration of justice in Mexico is the Attorney General's Office, which is responsible for the investigation of crimes, among other things, on the federal level and is attached to the Executive Branch, as provided in Article 102 of the Constitution.

What was seen as an advantage of being in dependence on that power, now you have a situation contrary to be an institution which is designated to be used for political purposes and not to respond to the needs of society.

Today we are in full transition from an Attorney General's Office with dependence executive to Prosecutor General's Office with autonomy, so it is important to analyze both situations to determine whether reform that creates the prosecution actually allows you be autonomous and able to remove the Executive Power held by the institution or one that makes it dependent on other powers.

The autonomy of such an important institution as it is to seek justice cannot be trapped in the game of power, citizens urged them exists a state of real and effective right to be reflected in everyday life in Mexico.

The proposal made in this thesis aims to bring the issue to achieve, through a balanced participation of the three branches, empower the law enforcement institution in our country.

INTRODUCCIÓN

“El deterioro en la procuración federal de justicia durante el sexenio 2000-2006, principalmente durante los dos últimos de esos años, llegó a extremos increíbles, debido a una combinación de corrupción, incompetencia e irresponsabilidad, que es imputable no sólo a algunos de los funcionarios de la PGR, sino a la propia Presidencia de la República, que intervino nombrando funcionarios y dando órdenes en esa dependencia.”

Dr. Jorge Carpizo McGregor

A partir de la década de los años 90, el problema de seguridad en México ha evolucionado y el índice de delitos se ha incrementado. Las organizaciones criminales utilizan con mayor frecuencia la violencia y desafían a las instituciones de seguridad y justicia.

Situación que encontró su nivel más alto en el periodo de gobierno 2006-2012 y que todavía se presenta en algunas regiones del país.

Un tema que es relevante para los mexicanos es el de la seguridad pública que incluye a la procuración de justicia y se organiza en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Una institución referente en la procuración de justicia en México es la Procuraduría General de la República, que tiene a su cargo la investigación de los delitos, entre otras funciones, en el ámbito federal y se encuentra adscrita en el Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 102 vigente de la Carta Magna.

Aquello que se veía como una ventaja de estar en dependencia de ese poder, hoy día tiene una situación contraria al ser una institución que es señalada de ser utilizada para fines políticos y por no responder a las necesidades de la sociedad. Por ejemplo, ante el panorama de un fenómeno delictivo mayor se impulsó la creación y fortaleza de la Secretaría de Seguridad Pública Federal a través de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para, entre otras cosas, la policía tuviera facultades de investigación, en los hechos relegó al Ministerio Público y se dio preponderancia al uso de la policía para hacer frente al delito lo que se vio reflejado en temas como el presupuesto y la estabilidad institucional.

Otro ejemplo de ello, es el presupuesto que pasó de un mil trescientos tres punto nueve millones de pesos en el año 1999, a ocho mil ciento cuarenta y tres punto seis millones de pesos en el año 2005 y, durante la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa subió de nueve mil quinientos millones de pesos en el año 2006 hasta catorce mil novecientos cinco millones de pesos en 2012, en ese mismo periodo la Secretaría de Seguridad Pública Federal pasó de nueve mil doscientos setenta y cuatro millones de pesos a cuarenta mil quinientos treinta y seis millones de pesos, lo que permite deducir la forma en que influye la decisión del Poder Ejecutivo en aumentar o no el presupuesto de sus dependencias. ¿Cómo tener un desarrollo institucional sin estabilidad financiera?

Otro factor que influye en la procuración de justicia es la estabilidad que le puede inyectar su titular a partir de existir un periodo de duración en el cargo y que debe transmitirse a los agentes del Ministerio Público de la Federación, por ejemplo, la Procuraduría General de la República tuvo en su historia cuarenta y dos titulares; el primer procurador fue Rafael Rebollar, de 1900 a 1911. En ciento quince años, en promedio, un procurador dura en su cargo poco más de dos años y siete meses.

En la historia reciente, existen datos que permiten deducir que, del año 2000 al 2012, esa institución tuvo seis procuradores, pero Rafael Macedo de la Concha se mantuvo durante el periodo 2000-2005 al frente de la misma.

A partir de diciembre del año 2012 es titular de la institución ministerial federal Jesús Murillo Karam, hasta entonces diputado federal y, desde el tres de marzo del año 2015, es designada la abogada Arely Gómez González como titular de la Procuraduría General de la República, en menos de tres años dos titulares ¿Cómo tener estabilidad institucional?, ¿Cómo garantizar una mejor procuración de justicia?

Con este punto de partida es posible suponer la necesidad de que el titular del Ministerio Público tenga un periodo de tiempo establecido legalmente para desempeñar el cargo y dar estabilidad a la institución ministerial. Lo anterior puede permitir una planeación para dar respuesta a las exigencias de procurar justicia con respeto a los derechos humanos y en ese sentido se perfila la reciente

reforma Constitucional que crea la Fiscalía General de la República y que entrará en vigor cuando se cumpla lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio.

La discusión de cómo mejorar la procuración de justicia se ha centrado en la ubicación que tiene dentro de la división de poderes en nuestro país la Institución del Ministerio Público y la intervención del Poder Ejecutivo en la investigación de los delitos, situación que ha motivado queja constante de los principales partidos políticos como el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional, lo que motivo a que sumaran otras fuerzas políticas y lograr el acuerdo que dio como resultado el acuerdo para expedir la ley de la Fiscalía General de la República como un organismo con personalidad y patrimonio propio dotado de autonomía.

¿Se logró ese propósito?

A partir de los antecedentes citados y de lo que sucede en la actualidad, se pretende establecer qué es la autonomía, qué características tienen los organismos autónomos y determinar si la actual Procuraduría General de la República y la futura Fiscalía General de la República reúnen esa condición de autonomía.

A través del mecanismo para nombrar y remover al titular de la procuración de justicia en México se busca dar autonomía a esa institución.

¿Tiene autonomía la actual Procuraduría General de la República?,
¿Tendrá autonomía la futura Fiscalía General de la República?

Tratar el tema no resulta sencillo y la respuesta inicial puede parecer obvia cuando la discusión central del tema se limita a la figura del titular de la procuración de justicia federal, pero es necesario ahondar más en el tema.

La discusión sobre cómo mejorar la procuración de justicia se ha centrado en dotar de autonomía al Ministerio Público, primero por medio de la intervención de la Cámara de Senadores en el proceso de nombrar a su titular y después a través de crear la Fiscalía General de la República como organismo autónomo, ¿La intervención de la Cámara de Senadores garantiza no depender del Ejecutivo?

La forma de nombrar al titular del Ministerio Público es importante para ir acotando la intervención del Presidente de la República en esa institución, pero que sucede en aquellos casos en los que puede ser removido ¿Quiénes deben intervenir? ¿En qué casos se debe dar la remoción? ¿Qué puede hacer el titular del Ministerio Público para no ser removido?

En principio se puede considerar que quienes pueden removerlo influyen en la estabilidad de esa institución por lo que debe existir un mecanismo que le permita recurrir la remoción que se pretenda por parte del Poder Ejecutivo, sobre todo cuando es antes del periodo para el que fue designado.

Se estudia el mecanismo establecido en la reforma que crea la Fiscalía General de la República para determinar si el nombramiento y remoción del titular de la fiscalía garantiza su autonomía o si es necesario dotar al fiscal de otro medio que refleje esa característica de no dependencia de otros poderes.

En el ámbito del derecho comparado se analizan los mecanismos establecidos en distintas procuradurías/fiscalías de nuestro país, para determinar, de acuerdo al tipo de nombramiento de su titular y de quién y cómo puede ser removido, si tienen autonomía o son dependencias del Poder Ejecutivo para comparar con la reciente reforma que crea la Fiscalía General de la República.

En ese rubro, pero en el orden internacional se estudia a las instituciones equivalentes de los países de Guatemala, Brasil, El Salvador, Argentina, Colombia y Chile por ser representativos de Latinoamérica y los dos últimos por ser países que han transitado a un modelo de justicia penal de corte acusatorio como lo hace México.

La idea central es conocer las formas de nombrar y remover al titular de la Procuraduría General de la República, próximamente Fiscalía General de la República, para realizar una propuesta que contribuya a lograr la autonomía del Ministerio Público de la Federación.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS RELATIVOS AL MINISTERIO PÚBLICO

Para entender y comprender al ministerio público y enfocarlo a la autonomía es necesario conocer diversos conceptos que se encuentran relacionados con él. La primer dificultad es definir esa institución por o que atenderemos a diversos autores para tratar de saber qué es y qué hace, también lo que es la división de poderes, la impunidad, la corrupción, autonomía, poder y remoción.

Esos conceptos nos permiten llegar a tener un primer acercamiento al tema de autonomía del ministerio público, sobre todo a partir de los resultados que hoy día se tienen en la investigación del delito y la sanción de los responsables, de otro forma no se entendería el por qué ahora se pide dar autonomía a esa institución.

1.1. Ministerio Público

Definir a una institución como la del Ministerio Público no es sencillo, algunos autores intentan hacerlo desde su historia, otros a partir del significado de las palabras que lo componen y otros desde el aspecto funcional.

En el presente capítulo se tratara de entender al ministerio público desde el punto de vista de diversos autores para acercarnos a la idea del por qué es importante esa institución dentro del sistema de justicia en México.

No se puede dejar de lado que se trata de la instancia de procuración de justicia y que su actuación repercute en otros componentes del sistema de justicia como lo son la policía y la administración de justicia.

El Dr. ¹José Franco Villa hace mención a que *“La palabra Ministerio viene del latín ministerium, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado”*

Con relación a la palabra público, el mismo autor señala que

“...²deriva del latín publicus-populos: Pueblo, visto o sabido por todos, aplícase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación

¹ FRANCO Villa, José. *El Ministerio Público Federal*. Editorial Porrúa, México 1985, p. 3

social como tal. Perteneciente al pueblo. Por tanto en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo”.

Franco Villa cita a ³Escriche quien dijo que

“Entiéndase por ministerio fiscal que también se llama ministerio público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la Sociedad en cada tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales”

El doctor Fix Zamudio estableció que no era posible definir a la institución ministerial, lo trata de describir a partir de las funciones que realiza en los diversos ámbitos en los que el Ministerio Público se desempeña, se refiere a ella de la siguiente forma

“...es posible describir, que no definir, al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que contemporáneamente efectúa funciones administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad⁴”

José Ovalle Favela utiliza una definición a partir del orden jurídico mexicano y afirma que

“...⁵el Ministerio Público es el órgano del Estado instituido para investigar los delitos y ejercer la acción penal en contra de los probables responsables de aquéllos; así como para intervenir en los procesos y procedimientos judiciales no

² ídem FRANCO Villa, José, p.4

³ Ibídem FRANCO Villa, José, p.4

⁴ FIX-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público*, tres ensayos un epílogo, UNAM. México 2004, PDF, en línea, entrada el 12 de noviembre de 2014, 16:40 hrs., en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/392/4.pdf>

⁵ OVALLE Favela, José, *Teoría General del Proceso*, México 2012, 6ª Ed., Editorial Oxford, p.256

contenciosos a través de los cuales se controviertan o apliquen normas de orden público o se afecten intereses de personas ausentes, menores o incapaces.”

Lo que dice Ovalle Favela es similar a lo señalado en la enciclopedia jurídica que, desde una visión funcionalista, nos dice que el Ministerio Público es

“...la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que pone como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor de los jueces y tribunales.”

Por su parte, en los artículos 21 y 102 A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos, entre otras cosas, que al Ministerio Público corresponde la investigación de los delitos y 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 inculpados; 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.

Otros estudiosos del derecho como ⁶ Colín Sánchez se han referido al tema de la siguiente forma *“El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes.”*

En esa línea de descripción a partir de sus funciones, se encuentra que

“Es la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismos ejecutivo, que pone como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales.”

⁶ COLÍN Sánchez, Guillermo, *Derecho mexicano de procedimientos penales*, Porrúa, 9ª Ed., México 1983, p. 230.

De lo señalado en párrafos anteriores, podemos mencionar que no existe una definición del Ministerio Público como tal, pero si podemos deducir que, a partir de sus funciones esenciales, es una institución que depende del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la investigación de los hechos que pueden constituir delito y que a través del ejercicio de la acción penal procura sancionar al responsable de su comisión, se repare el daño y proteger a la víctima u ofendido.

Lo anterior nos lleva a identificar que es una pieza fundamental en lograr la vigencia del estado de derecho y el ejercicio legítimo del poder.

Para las Naciones Unidas *“el concepto de Estado de derecho ocupa un lugar central en el cometido de la Organización. Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.”*

El ⁸Ministerio Público es responsable de hacer cumplir la ley, lo que implica que ciudadanos y autoridades se sometan al derecho vigente, para ello es necesario que tenga el poder suficiente para realizar ese mandato, por lo que es importante entender la relevancia que tiene su ubicación en la Constitución. Por lo que derecho y poder se encuentran vinculados, la institución de procurar justicia en el orden federal tiene esas dos características ya que ejerce un poder que le otorga la propia Constitución y debe ejercerlo en los términos que la misma y la legislación general y reglamentaria le imponen.

Otros autores se refieren al derecho como

⁷ Página web de la Organización de las Naciones Unidas, 11 de enero de 2014, 16:50 hrs, disponible en <http://www.un.org/es/ruleoflaw/>

⁸ PEREZNIETO Castro, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Oxford, 7ª Ed., México, 2012, p. 241.

“...⁹un fenómeno de poder, mediante el cual un grupo dominante impone valores propios, marcando directrices del Estado y a través de la ley utilizada como instrumento, se puede establecer un mecanismo para ejercer dicho poder en forma sistematizada. Por su parte, ¹⁰García Máynez, señala que el fundamento del derecho radica en el poder.

En derecho se debe entender como la forma de hacer algo para lo que la ley nos faculta, es decir, los grupos de poder tienen que canalizar esa fuerza a través de un marco jurídico que le dé legalidad y legitimidad a sus actos.

Pero ¿qué es el poder?

1.2. Poder

El Diccionario de la lengua española menciona que la palabra poder proviene del latín “*potēre*” que significa “*tener expedita la facultad o potencia de hacer algo o tener más fuerza que alguien, ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle.*”

En el ámbito jurídico se relaciona con el Estado como “¹¹*unidad autárquica de dominación, el poder significa la posibilidad que posee una persona o grupo de personas de influir en el comportamiento de otras con base en las propias intenciones.*”

“El poder implica una relación social en la que el poseedor determina el comportamiento de otras personas mediante el ejercicio directo de la violencia, mediante la expresión explícita de su voluntad o a través de simples conductas que llevan implícita una orden”.

El poder requiere un ejercicio de fuerza legítima sobre otros para hacer valer intereses, pero estos deben encontrar sustento inicial en la Constitución, Pereznieto Castro hace mención a que el poder de un Estado debe ser en todo caso autónomo, con la capacidad de manifestarse hacia dentro y hacia afuera como una fuerza que vale y se determina por sí misma, la soberanía.

⁹ GONZÁLEZ Quintanilla, José Arturo, *Derecho Penal Mexicano*, Porrúa, 5ª Ed., México, 1999, p. 85

¹⁰ GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 23ª Ed., revisada, México, 1974, p.41

¹¹ Op., cit., PEREZNIETO Castro, Leonel, p.356.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 39, señala que *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

El artículo 49 de nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y que dos o más de ellos no podrán reunirse en una sola persona o corporación ni el legislativo en una sola persona, salvo las excepciones que la misma establece como facultades extraordinarias.

Se trata de canalizar el ejercicio del Poder, evitar la concentración del mismo de forma que exista un equilibrio que evite que una persona o grupo avasalle a los demás, por lo que el poder debe encontrar su límite en el Poder mismo a través del marco jurídico de un país porque es a través de las leyes que se ejerce. La Constitución de un país es en esencia *“...¹²la suma de los factores reales de poder que rigen en dicho país...trocóndolos de tal forma en factores jurídicos.”*

En nuestro país existe una división del poder que atiende, en principio, a la teoría clásica de ¹³Montesquieu, quién menciona los tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aún cuando la misma se rompe por la existencia de organismos constitucionalmente autónomos como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros, pero todos son parte del Estado y responden por sus actos.

De acuerdo al contenido del artículo 102 A constitucional, el Ministerio Público es una institución que preside un Procurador General nombrado por el ejecutivo y ratificado por el Senado, quien puede ser removido libremente por el primero.

¹² LA SALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Ed. Panamericana. 5ª reimpresión, Colombia 2001, pp. 14 y 15.

¹³ Ver Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, 17ª Ed. México 2007, p.175

El ministerio público es un ente de poder que ejerce por medio de la facultad de investigar el delito, lo que le permite determinar que y a quien investiga y en contra de quien ejerce o no la acción penal. Para cualquier individuo o grupo de poder es relevante influir en esa institución

1.3. Independencia

Otro concepto directamente relacionado con el estudio de la autonomía es el de independencia, de acuerdo a la Real Academia de la Lengua, tiene el significado de *“Cualidad o condición de independiente, libertad, especialmente de un Estado que no depende de otro.”*

El significado de independiente, en el diccionario de la Lengua Española, nos dice que es quien no depende de otro, que es autónomo, que sostiene sus derechos y opiniones sin intervención ajena.

La independencia, enfocada al Ministerio Público, nos lleva a visualizarlo como una institución que en el ejercicio de sus facultades y atribuciones no tiene injerencias de ningún individuo o poder. Que tiene la capacidad de soportar cualquier tipo de presión y que sus decisiones se toman en base a lo que la ley establece sin intervenciones ajenas.

1.4. Autonomía

La Real Academia Española señala que es la

“Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.”

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana encontramos que esa expresión proviene la lengua griega, de los vocablos:

“Auto, sí mismo y nomos, ley. Autonomía es la facultad de darse leyes así mismo.”

La autonomía se puede entender de diversas formas pero tiene la característica de autogobernarse o, lo que es lo mismo, realizar su función con bases técnicas y no por cuestiones de interés político.

“La autonomía es la facultad que tiene una Institución o Entidad para establecer y seguir sus propias normas de funcionamiento, elegir sus autoridades y funcionarios y administrarse a sí misma, dentro del marco de su normativa y

competencia. El término se asocia ineludiblemente a las instituciones vinculadas con el Sector Público, por lo que se dice que una entidad autónoma es aquella que independientemente del nivel de gobierno en la que esté ubicada, puede autogobernarse y dictar sus propias normas.” “Las ventajas de la autonomía estriban principalmente en la posibilidad de ejercer la función técnica para la cual fue creada una Institución, lejos de las presiones políticas que pueden influenciar negativamente la toma de decisiones¹⁴.”

Es posible afirmar que la autonomía e independencia es el poder de regirse asimismo y tomar determinaciones sin la injerencia de otro poder.

Para efectos del presente trabajo se entiende la autonomía y la independencia como la no dependencia del titular de la institución de procuración de justicia a otros poderes.

1.5. División de Poderes

De acuerdo al diccionario jurídico ya referido, la palabra dividir proviene del latín *dividere* que significa, distribuir, repartir entre varios.

De igual forma nos menciona que la palabra poder proviene del latín *potere* que tiene, entre otros significados, el de tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.

Se puede afirmar que más que una definición, la división de poderes es un principio que busca evitar la posibilidad de que una sola persona concentre el poder o poderes de un Estado, de ahí que se afirme que “...¹⁵para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder.”

¹⁴ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 41ª Asamblea General, tema 1.1. Grados de Autonomía Financiera y Presupuestal, Bridgetown, Barbados, 2007, en línea, entrada el 06 de enero de 2015, 12:36 hrs., en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Grados%20autonom%C3%ADa.pdf>

¹⁵ CARBONELL Sánchez, Miguel, *La división de poderes y las fuentes del derecho en México*, algunas reflexiones, Universidad Nacional Autónoma de México, en línea, PDF, entrada el 12 de noviembre de 2014, 22:00 hrs., en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr20.pdf>

¹⁶ Miguel Carbonell y Pedro Salazar refieren que de la división del poder se desprenden dos principios: el de legalidad e imparcialidad, establecen que ambos son necesarios para garantizar la libertad.

Esos principios conllevan a que las autoridades, que tienen la facultad de usar el poder legítimo, deben hacerlo en base a lo que dispone la ley y sin favorecer o perjudicar a nadie de forma dolosa.

En su aplicación a la institución ministerial se puede interpretar como que no debe existir, en el nombramiento y remoción del titular y sus agentes, otro parámetro que las disposiciones legales aplicables, por lo que la frase de “*removerlo libremente*” que hoy día utiliza la Constitución, no cabría al eliminar esa decisión unilateral del Poder Ejecutivo.

1.6. Remoción

El Diccionario Jurídico hace mención al poder de remoción como

“El poder de nombramiento se ve reforzado por el poder de remoción que trae aparejado el primero, en cuyo ejercicio el presidente de la República puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de la fracción II del artículo 89 constitucional, puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

Así lo dispone en la actualidad la Carta Magna, sin embargo, es pertinente señalar que en el caso de la actual Procuraduría General de la República y de la próxima fiscalía, su titular será nombrado con participación de la Cámara de Senadores por lo que no podría remover libremente a su titular.

El diccionario de la Real Academia Española define la remoción como un derivado del latín “*remotio, -ōnis*” que es la acción y efecto de remover, pero en derecho significa privación de cargo o empleo.

¹⁶ CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, en línea, Universidad Nacional Autónoma de México, PDF, entrada el 12 de noviembre de 2015, 23:00 hrs., en <http://biblio.jurificas.unam.mx/libros/5/2295/6.pdf>

Por tanto, la existencia de un poder que pueda privar del cargo al titular del Ministerio Público y de sus agentes, de forma libre, genera dependencia de estos a él.

1.7. Autonomía del Ministerio Público de la Federación, primer acercamiento

De acuerdo a lo que dice la doctrina, se puede afirmar que la autonomía del Ministerio Público de la Federación es la no dependencia ni injerencia de otro poder en el ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales.

Es necesario determinar las características que debe tener la institución ministerial para no tener injerencias ilegales en su función.

En un primer acercamiento, es posible enfocar el problema actual en la intervención que hace el Poder Ejecutivo en el nombramiento y remoción del titular de Ministerio Público de la Federación a partir de ser, el Ministerio Público de la Federación, una dependencia de ese poder.

Una reflexión permite deducir que, a partir de la designación del titular, la institución ministerial de tener las siguientes características:

1. Un periodo establecido en la Constitución para ejercer su cargo;
2. Presupuesto fijo que no pueda ser disminuido o que el procurador/fiscal elabore el presupuesto anual;
3. Facultad de reglamentar a la institución ministerial;
4. Las causas de remoción, antes de que concluya el periodo para el que fue designado, se encuentren señaladas en la ley, de forma clara y precisa;
5. Que se diga en la ley, quiénes pueden pedir la remoción del titular del Ministerio Público de la Federación;
6. Exista en la ley el procedimiento a seguir para demostrar la causa de remoción, que debe ser ante el Poder Judicial de la Federación;
7. Que en ese procedimiento de remoción cuente el procurador/fiscal con el medio de defensa o recurso que pueda hacer valer por sí mismo.

Los puntos antes citados permitirían garantizar la autonomía del titular del Ministerio Público de la Federación ya que en el ejercicio de su cargo no dependería de ningún otro poder y en el caso de alguna injerencia indebida, como

el pretender removerlo de forma injustificada, tendría un recurso que hacer valer por sí mismo sin que sea otro poder el que pueda objetar esa remoción.

Se considera que debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que, a través del pleno, resuelva la posible remoción del titular del Ministerio Público, por la trascendencia que tiene garantizar la autonomía de esa institución y porque se requiere probar la causa de remoción, debe ser ese máximo tribunal Constitucional el que resuelva en definitiva la procedencia o no de la misma y se cumplirían los principios del sistema penal acusatorio, que aplican en todas las materias, en especial el de una adecuada defensa y debido proceso.

El Tribunal de mayor jerarquía en el país¹⁷ hace mención de que *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Constitucional del país, en virtud de lo cual, tiene como responsabilidad fundamental la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*

Con atender lo señalado en los puntos antes citados se evitarían las remociones injustificadas o que obedecen a otros intereses ajenos al de procurar justicia, si el titular del ministerio público se equivoca o no cumple con sus obligaciones entonces tendrá que responder de ello y puede o no defenderse pero dependería exclusivamente de él y no como sucede hoy día que el presidente puede removerlo libremente.

Parte de esos puntos (1, 4, 5 ,6 y7) pueden aplicarse a los agentes del Ministerio Público lo que daría autonomía de estos ante sus superiores jerárquicos y tendrían la certeza de que cumplir con la ley les garantizaría continuar con su cargo.

El hecho de tener un recurso que hacer valer en contra de una remoción injusta abona a la autonomía del Ministerio Público de la Federación, lo que en la actualidad no es posible lograr sin antes modificar lo dispuesto en el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 19:58 hrs., en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/atribucionesSCJN.aspx>

Mexicanos, que prohíbe la reinstalación de esos agentes aun en el caso de un despido injustificado.

La redacción actual, que contiene la fracción citada, genera una dependencia absoluta de esos agentes a sus superiores ya que en caso de ser separados de su cargo, aún en el caso de ser injustificada y se demuestre así ante los tribunales, resulta que no procede su reinstalación, entonces ¿Qué pasa con el servicio civil de carrera?, ¿De qué sirve?

En el caso de los agentes del Ministerio Público de la Federación podrían conocer de los casos de remoción los Tribunales Colegiados de Circuito, como lo hacen hoy día en amparo, pero con la facultad de reinstalar en caso de que la causa de despido o remoción sea injustificada, de esa forma se garantiza que los superiores del ministerio público cumplan con el debido proceso y sean los primeros en respetar la ley.

Es posible imaginar un caso en el que un agente del Ministerio Público de la Federación cumple con los requisitos de ingreso y permanencia, que tiene una conducta ejemplar en el ejercicio de su función y un día, su superior, le pide que no investigue o incluso que otorgue la libertad de una persona detenida en contravención a la ley, no lo hace y entonces es removido con cualquier causa, con seguridad demostrará que fue injustificado su despido pero no podrá recuperar su cargo como Ministerio Público porque así lo dispone el artículo 123 B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad de un caso así debe ser eliminada si se aspira a que nuestro país cuente con una institución ministerial con la fortaleza suficiente para soportar cualquier tipo de injerencia ilegal en su actuación.

La misma situación puede suceder del Presidente de la República al titular del Ministerio Público, no investigar un hecho o “*armar*” un caso en contra de una persona o institución, etc., y de no cumplir con lo que se le solicita es probable que sea removido del cargo sin que pueda hacer nada por evitarlo.

De ser cierta la autonomía de la futura Fiscalía General de la República, entonces es necesario que el Presidente de la República no pueda, por sí solo,

remover al titular y que este cuente con algún medio de defensa que le permita evitar la remoción.

En un principio parecería que la posible intervención de la Cámara de Senadores, para objetar la remoción del Fiscal General por parte del Poder Ejecutivo, no es suficiente para garantizar la autonomía del Ministerio Público de la Federación como institución de procuración de justicia.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Es importante el estudio de los antecedentes del ministerio público, saber de dónde viene y la evolución histórica que ha tenido nos permite conocer su naturaleza, para que fue creado y los cambios, positivos o negativos, que ha tenido.

En el presente caso se estudian a partir de los antecedentes internos y externos ya que los distintos autores no definen un origen certero del origen de esa institución, por lo que resulta más que interesante conocer los puntos de vista divergentes y en aquellos en que son coincidentes sus autores, se trata de una institución con un poder legal que puede ser utilizado para acciones ilegales que tienen que ver más con el ejercicio del poder que con el estado de derecho.

2.1. Antecedentes internos

El Ministerio Público en México, encuentra sus orígenes en los modelos español y francés, su estructura y concepción actuales datan de su regulación en la ¹⁸Constitución General de la República de 1917.

La institución de Ministerio Público aparece por primera vez en un cuerpo legislativo mexicano el 15 de junio de 1869 en la Ley de Jurados que expide el presidente Juárez, en donde se establecen tres procuradores, a los que se les llama representantes del Ministerio Público, sin embargo, dicha figura no tenía la concepción del Constituyente del 17, además no constituían una organización; eran independientes entre sí y estaban desvinculados de la parte civil; es evidente que durante esta primera aparición del Ministerio Público su participación se inscribió dentro de los procesos inquisitorios que durante todo el siglo pasado se realizaban, con los abusos y excesos que incluso llevaron a señalarse durante la discusión del dictamen sobre el artículo 21 del proyecto de Constitución, en la 27 sesión ordinaria del martes 2 de enero de 1917, presentado por los diputados general Francisco J. Múgica, Alberto Román. L.G. Monzón, Enrique Recio, y Enrique Colunga, la cual decía:

¹⁸ FIX Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público*, UNAM, México, 2004. Pp. 35-36.

*“Que el Ministerio Público no pudo ser más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la Acción Penal, el que persigue a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias y el estar pendiente de todos estos actos”.*¹⁹

Aún cuando para muchos autores la institución del Ministerio Público es marcadamente francesa, existen opiniones que señalan antecedentes remotos desde el Derecho Ático, o Griego, pasando por las instituciones romanas y todas las que de éstas derivaron durante el Imperio Romano y la Edad Media, sin embargo, es hasta que en el Código Napoleónico de 1810 que se organiza jerárquicamente bajo el Poder Ejecutivo y se le da la calidad de representante de éste²⁰.

En nuestro país se puede encontrar los antecedentes del Ministerio Público en la época prehispánica, en la figura del Tlatoani, quien

“²¹Era el supremo gobernante, representante de dios en la tierra, ejercía su autoridad por derecho divino...entre sus principales atribuciones tenía la de hacer justicia y proveer la rectitud de la judicatura...entre sus facultades judiciales se comprendían las de perseguir y acusar a los delincuentes”

En términos muy similares se refiere el Dr. Franco Villa, quien apunta que

“...²²el Tlatoani representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste importancia la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados...se encargaban de aprehender a los delincuentes.”

Franco Villa hace mención a que con la conquista por los españoles el sistema antes mencionado quedó en desuso al incorporarse las costumbres y tradiciones españolas

¹⁹ Ídem. Pp. 35-36

²⁰ CARPIZO McGregor, Jorge, *El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo*, en Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005., p. 110

²¹ Op.cit.1 FRANCO Villa, José, p. 22

²² ídem. 1 FRANCO Villa, José, p.44

“...²³ la penetración española hizo que las costumbres del sistema jurídico mexicano dejaran de tener vigencia. Impusieron su lenguaje, sus costumbres y su derecho...en materia de procuración de justicia, la persecución del delito, se encomendó a diversos funcionarios: el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores, Alcaldes mayores, Promotores Fiscales, Fiscales, etcétera”

Es hasta el año de 1857 cuando, en la Constitución General de la República, se perfila, en su artículo 91, la institución del Ministerio Público, al establecer que *“...²⁴la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaría integrada por once ministros propietarios y cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general...”*

La Procuraduría General de la República, en su portal institucional menciona que,

“²⁵Durante la Colonia formaban parte de las Reales Audiencia, de acuerdo con las leyes...Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos la organización del Poder Judicial; la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como parte del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito, a su vez, la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.”

“Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte

²³ Ibídem. 1 FRANCO Villa, José, p.248

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público*, tres ensayos un epílogo, UNAM. México 2004, PDF, en línea, entrada el 12 de noviembre de 2014, 16:40 hrs., en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/392/4.pdf>

²⁵ Procuraduría General de la República, *Historia*, en línea, 23 de enero 2015, 21:10 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>

Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal "que será oído en las causas criminales, menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte."

"La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución."

"El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera

"... oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos."

"En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Común y Federal de 1903 y 1908, respectivamente, son documentos clave para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución de 1917."

"La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal. La primera Ley Orgánica del MPF se expidió en diciembre de 1908.”

Al hacer una reflexión sobre la historia del ministerio público es necesario hacer un alto para resaltar el año de 1900, cuando se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de ello inicia la historia moderna, propiamente, de la Procuraduría General de la República.

Es en la ²⁶Ley Lares de 1853 cuando se menciona por primera vez el cargo de Procurador General, movable a voluntad del titular del Poder Ejecutivo. El Ministerio Público sigue una línea de evolución, en sus antecedentes internos, desde los aztecas hasta el año de 1900, cuando se instituye la Procuraduría General de la República.

Se puede afirmar que, con independencia de su origen, el Ministerio Público siempre se ha relacionado con el poder, ya de los reyes, de la corona o de los líderes aztecas o del presidente en turno y que la discusión inicial respecto a su ubicación dentro de la división de poderes se dió por terminada al inscribirse en el ámbito del Poder Ejecutivo y se retoma en la actualidad para sacarlo de esa esfera de influencia y ubicarlo como un organismo extra poder.

2.2. Antecedentes externos

En la historia del Ministerio Público encontramos como antecedentes externos, principalmente en ²⁷Francia y España, aún cuando se hace mención a otros más antiguos como Grecia y los pueblos germánicos, por lo que se abordará de forma concreta ya que, de acuerdo a la información disponible existe consenso en ese sentido.

²⁶ Al respecto es interesante el documento publicado [en línea] como *La legislación de Lares y la Suprema Corte de Justicia*, archivo de PDF, 02 de febrero de 2015, 19:35 hrs. en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/999/17.pdf>

²⁷ Op. cit. 1 FRANCO Villa, José, p.4

“Se afirma que existió en ²⁸Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los Heliastas. En el derecho Ático, era el ofendido por el delito quién ejercitaba la acción penal ante los tribunales”.

Los hombres más insignes de Roma, como Catón y Cicerón tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos.²⁹

En el caso de ³⁰Francia se afirma que

“Si es verdad que el Ministerio Público nació en Francia...los procuradores del Rey, son producto de la Monarquía francesa del siglo XIV y se crearon para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales: El Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el Monarca.”

La ³¹Procuraduría General de la República establece que *“El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de procurar justicia y promover a los delincuentes”*

En la historia que contiene la página de la Procuraduría General de la República se sostiene que

“...la legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de esta institución “promotores o procuradores fiscales” con tres atribuciones principales: a) defensores tributarios de la Corona, actividad de cual tomaron su nombre; b) perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y c) asesores de los tribunales; en especial, de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia³².”

²⁸ Idem FRANCO Villa, José, p.9

²⁹ Ibídem FRANCO Villa, José, p.10

³⁰ Op. Cit. FRANCO Villa, José, p.13

³¹ CARPIZO McGregor, Jorge, *El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo*, en Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005. P. 110

³² Op. Cit. 25, Procuraduría General de la República

Otros autores como ³³Miguel Ángel Castillo Soberanis, afirman que el origen del Ministerio Público “...es en Roma en la época de las delaciones, en las que se nombraba a un ciudadano para que llevara ante el tribunal del pueblo la voz de la acusación.”

Cada autor trata de identificar el momento en el que nace esa institución pero convergen en que es a partir de que surgen las personas que sostenían la acusación ante los tribunales³⁴y lo relacionan con diversos países pero si señalar uno solo como el origen de esa institución.

“El origen del órgano del Ministerio Público ha sido objeto de intensos debates. Las investigaciones acerca de su nacimiento siempre han versado sobre las personas encargadas de sostener la acusación, sobre los encargados de practicar investigaciones o simplemente de las personas encargadas de cuidar el orden y aun cuando sigue habiendo escepticismo, es normal encontrar en la doctrina, cierta conformidad de que sus antecedentes se encuentran en Grecia, Roma, Italia, España y, principalmente en Francia.”

2.3. Historia de la Procuraduría General de la República

A partir del año de 1900, ya separada de la Suprema Corte de Justicia, se nombra como titular de la Procuraduría General de la República al abogado Rafael Rebollar³⁵, quien ocupó ese cargo del 14 de octubre de 1900 al 25 de mayo de 1911.

Los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, según lo señala la Enciclopedia Jurídica Mexicana (Porrúa, 2004, tomo V) establecían que

“...³⁶los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”.

³³ CASTILLO Soberanis, Miguel Ángel, *El Ministerio Público en México, su pasado y su futuro*, archivo PDF, 02 de agosto de 2012, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr21.pdf>

³⁴ Idem

³⁵ Procuraduría General de la República, en línea, 25 de mayo de 2015, 23:15 Hrs. en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/los%20procuradores/procuradores.asp?id=1>

En los antecedentes posteriores a la Independencia de México, existe entre los autores un consenso en señalar los siguientes documentos legales como los más relevantes³⁷:

- Constitución de Apatzingán de 1814, que incluyó dos fiscales letrados (uno penal y otro para lo civil) en el Supremo Tribunal de Justicia.
- Constitución Federalista de 1824, que incluye un fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 (conservó lo de 1824)
- Ley de 23 de noviembre de 1855 que extiende la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la Justicia Federal.
- Constitución de 1857, en cuyo proyecto ya se discutió la facultad del juez de ser quien acusa y juzga, además de establecer que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios y cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General.
- Reformas de 1900 en las que por primera vez se establece, en los artículos 91 y 96, la institución del Ministerio Público Federal quien será presidido por el Procurador General.

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del Ministerio Público, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, le otorgaba la facultad de persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma, se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establecía las bases generales que regulan el juicio de amparo y hace referencia al Ministerio Público Federal.

³⁷ Entre ellos el Dr. Franco Villa, la Enciclopedia Jurídica Mexicana, Portal de la Procuraduría General de la República, ya citados, así como Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, *La misión Constitucional del Procurador General de la República*, 1932 documento en Línea, 06 de mayo de 2015, 22:30 hrs. en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/982/5.pdf>

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, 1934-1940, la procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, para impedir la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales.

En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableció que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.

En la evolución, el Ministerio Público, se ha regido por diversos ordenamientos, entre los principales se encuentra la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los que han sido modificados en forma constante de acuerdo a las necesidades de esa institución.

En el año 2000 por primera vez se tiene un Procurador General de la República nombrado por un Presidente que no era del Partido Revolucionario Institucional, durante dos sexenios se tiene una procuración de justicia federal emanada de gobiernos encabezados por el Partido Acción Nacional.

En las elecciones federales del año 2012, el Partido Revolucionario Institucional gana la presidencia de la República y a partir de diciembre de ese año, inicia un nuevo sexenio en el que el presidente de la República nombra como Procurador General de la República al licenciado Jesús Murillo Karam quien es sustituido por la actual titular Arely Gómez González. En ciento quince años, desde 1900 en que surge la ³⁸Procuraduría General de la República, a enero del 2015, se tienen registrados 42 procuradores, el señor Rafael Rebollar, primer procurador, fungió como tal de 1900 a 1911, después de él se han desempeñado

³⁸ Portal de la Procuraduría General de la República, 01 de enero de 2014, 08:30 Hrs. en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/los%20procuradores/procuradores.asp?id=1>

procuradores que duran de uno a dos años en el cargo, de hecho, es hasta el 1940 cuando el señor José Aguilar y Maya concluye un periodo de seis años al frente de esa institución, situación que marca una tendencia de permanencia en el cargo de 4 a seis años.

Esa tendencia se rompe a partir de 1988 ya que hasta 1994 y bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, esa institución ministerial tuvo un total de cinco titulares.

A partir del año 2000, durante los dos gobiernos emanados por el Partido Acción Nacional, el Ministerio Público de la Federación tuvo un total de 5 procuradores, fue el General y licenciado Rafael Macedo de la Concha quién estuvo más tiempo al frente de esa institución, del año 2000 al año 2005.

Periodo	Número de Procuradores por periodo
1900-1952	20
1952-2000	15
2000-2015	08
TOTAL	42

*Tabla elaborada por el autor con datos de la Procuraduría General de la República

En promedio un titular de la Procuraduría General de la República dura en su encargo poco más de dos años siete meses.

La historia de la Procuraduría General de la República tiene un fin cercano ya que la reforma publicada en el ³⁹ Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del año 2014 modifica nuevamente el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y crea la Fiscalía General de la República y señala que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

³⁹ Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, documento PDF, 19 de noviembre del año 2014, 21 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

Esa reforma entrará en vigor en el momento que se realice la declaratoria a que se refiere el artículo transitorio décimo sexto y sea aprobada la Ley de la Fiscalía General de la República, la persona que ocupe el cargo de Procurador General de la República será el/la titular de esa institución ministerial por los siguientes nueve años, salvo que se actualice alguna de las causas de remoción previstas en la redacción del citado artículo Constitucional, entre ellas merece especial atención la que contiene la fracción IV.

En esa fracción se abre la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo pueda remover al Fiscal General antes del tiempo para el que fue designado.

Se refiere a causas graves señaladas en la ley y remite a la propuesta de Ley de la Fiscalía General de la República para conocerlas, lo grave es que abre la puerta a la intromisión de ese Poder en la fiscalía cuando se refiere a violaciones a la Constitución, las que en general ya se encuentran reguladas.

CAPÍTULO TERCERO

MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN Y SUS RESULTADOS.

Durante muchos años las autoridades se basan en las estadísticas para atender el tema de la seguridad pública, cuantos delitos denunciados, cuantas averiguaciones previas, cuantas personas detenidas, cuantas personas procesadas, cuantas personas sentenciadas, etc., sin embargo los estudiosos del tema lograron que las autoridades tuvieran en cuenta un elemento extra: la percepción, lo que los ciudadanos sienten respecto a la seguridad, resaltaron que aún en lugares con pocos delitos reportados los ciudadanos no se sentían seguros y en zonas con un índice alto de delitos reportaban sentirse muy seguros.

Lo anterior llevó a la necesidad de conocer lo que las personas piensan o sienten de una institución y su labor, por eso es importante saber que es la percepción y que elementos la componen, en este capítulo se tratará de explicar en que consiste y su relación con la función ministerial.

3.1. Percepción ciudadana sobre el Ministerio Público de la Federación

Los especialistas aseguran que la percepción es el “...⁴⁰*primer procedimiento cognoscitivo*”, que permite al sujeto capturar la información del medio que lo rodea a través de la energía que llega a los sistemas sensoriales.

Especialistas hacen mención a la percepción como una construcción social y que puede presentarse antes, durante o después de un hecho violento e incluso darse por otras causas, entre ellos ⁴¹Carrión señala que

“...la percepción de inseguridad que hace relación a la sensación de temor y que tiene que ver con el ámbito subjetivo de la construcción social del miedo generado por la violencia directa o indirecta.”

“Se trata de un imaginario complejo construido socialmente, que se caracteriza por existir antes de que se produzca un hecho de violencia

⁴⁰ Definición. DE, en línea, 25 de mayo de 2015, 11:36 hrs., en <http://definicion.de/percepcion/>

⁴¹ CARRIÓN M., Fernando, en revista Ciudad Segura, FLACSO-ECUADOR, Percepción inseguridad ciudadana, número 15, 2007, en línea, 23 de mayo de 2015, 11:52 hrs., en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2620/1/BFLACSO-CS15-01-Carri%C3%B3n.pdf>

(probabilidad de ocurrencia), pero también después de ocurrido (por el temor de que pueda volver a suceder). Es anterior, en la medida en que existe el temor de que se produzca un acto violento sin haberlo vivido directamente y, puede ser posterior porque el miedo nace de la socialización (allí el papel de los medios de comunicación) de un hecho de violencia ocurrido a otra persona.”

“La percepción de inseguridad - por ser una construcción social - tiene un momento histórico que toma cuerpo, para el caso que nos ocupa en Latinoamérica es a principios de los años noventa con la libre movilidad de los capitales; en este contexto la sensación de inseguridad aparece como una externalidad negativa para la inversión extranjera, el turismo y el desarrollo urbano. En este caso, revistas como “América Economía” al introducir la noción de riesgo han construido la percepción de inseguridad desde lo empresarial e internacional. Adicionalmente, las policías locales incorporan el tema por la brecha existente entre violencia objetiva y subjetiva, como forma de descargar responsabilidades frente a los medios de comunicación. Todo esto supone que si ésta nace socialmente, de la misma manera puede ser contrarrestada y revertida.”

En México, las encuestas que lleva a cabo el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) incluyen el rubro de percepción, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE), en el rubro de Percepción sobre los temas que generan mayor preocupación a nivel nacional en la población de mayores de 18 años, se encuentra la inseguridad en primer lugar con un 57.8 en relativos, en Michoacán de Ocampo se encuentra en segundo lugar, el primero es el desempleo, con un 50.3, por su parte Jalisco reporta en primer lugar la inseguridad con un 58.8.

Es decir, Michoacán, con todos los problemas que ha presentado en materia de seguridad sus ciudadanos tienen una percepción de inseguridad 7 puntos por debajo de la media nacional y Jalisco que ha tenido una procuración de justicia estable (prácticamente tuvo un procurador y un secretario de seguridad pública en el sexenio 2006-2012) se encuentra casi un punto por arriba de esa media nacional, lo que permite deducir que la misma se encuentra en el imaginario social y que es posible tener pocos delitos pero una creencia de inseguridad alta o

una gran cantidad de delitos pero con una sensación de inseguridad que no corresponde a esos índices delictivos.

En todos los estados de la República la percepción de inseguridad se encuentra entre los dos primeros lugares.

En el año 2014 según la ENVIPE, la inseguridad es la primer causa de percepción con un 58.1, en Michoacán se encuentra ubicada en el segundo lugar, primero es desempleo pero por muy poco, con un 52 y Jalisco también en primer lugar con un 57.5, es importante señalar que en los demás estados de la República la inseguridad se encuentra, casi en todos, en primer lugar y el ejemplo como excepción es Chiapas que la ubica en el quinto lugar.

De acuerdo con los datos que aporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el mayor problema que perciben los ciudadanos en México es la inseguridad.

3.1.1. Impunidad

La impunidad se puede entender, de forma básica, como *“estado por el cual queda un delito o falta sin el castigo o pena que por ley le corresponde.”*

La impunidad entendida como medida de aquellos delitos que fueron cometidos y no sancionados, pareciera que no representa mayor problema en México, se trata de una de las tareas más importantes de la procuración de justicia, es en las agencias del Ministerio Público en las que se integra la investigación de aquellos hechos que fueron denunciados como delito y tiene la obligación de llevar ante los tribunales a los responsables y procurar la reparación del daño.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la percepción de impunidad se encuentra ubicada en el lugar número 9 de doce causas que son medidas, con un 4.3 a nivel nacional, tendencia que tiene en los demás estados de nuestro país, en Michoacán la impunidad genera un 5.1 de los relativos en materia de percepción y en Jalisco un 8.4.

Con esa misma fuente de información, pero con los datos del año 2014 la impunidad ocupa el lugar número nueve a nivel nacional en percepción de inseguridad con un 17.2, en Michoacán ocupa el lugar décimo con un 11.1 y en

Jalisco el noveno lugar con un 19.2, hay que especificar que se cambia el rubro de impunidad a *falta de castigo a los delincuentes*.

Esa tendencia se mantiene en promedio en los demás estados del país.

3.1.2. Corrupción

La corrupción como delito se puede mencionar, según la Enciclopedia Jurídica, como la *“conducta penalmente incriminada por la que se solicitan, se aceptan o se reciben ofertas, promesas, dádivas o presentes, a fin de realizar o abstenerse de un acto, o de obtener favores o ventajas particulares. La corrupción se llama así cuando el individuo se deja comprar por medio de ofertas o promesas o dádivas; y es activa cuando el individuo remunera con ofertas, promesa o presentes.”*

“Se estimaba tal el acto de quienes, estando revestidos de autoridad pública sucumbían a la seducción como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos. En realidad, la corrupción venía a confundirse con el soborno o el cohecho. Pero en el presente, corrupción equivale a destruir los sentimientos morales de los seres humanos.”

La corrupción como delito no se contempla en el Código Penal Federal⁴², por ejemplo, el artículo 85 menciona que no habrá libertad preparatoria por el delito de corrupción de personas menores de dieciocho años a que se refiere el Título Octavo Capítulo I de ese código sustantivo.

Contempla figuras como cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros.

A nivel internacional diversas instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, han determinado no definir la corrupción⁴³ *“sino enunciando en el capítulo III artículos del 15 al 125, una serie de conductas que la Convención solicita a los estados partes que tipifiquen y penalicen.”*

⁴² Cámara de Diputados, Código Penal Federal, en línea, entrada el 21 de mayo de 2015, 13:43 hrs., en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf

⁴³ CARRANZA, Elías, Escuela Libre de Derecho, Colegio de Abogados, 2007, PDF en línea, 21 de mayo 14:07 hrs., en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030661.pdf>

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción⁴⁴ se da en New York en el año 2004, en el prefacio establece el siguiente párrafo:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.”

Como quedó asentado, se trata de una serie de conductas que, entre otras cosas, socava el estado de derecho, entre las conductas que esa convención recomienda tipificar y penalizar, se encuentran las siguientes:

“Artículo 15. Soborno de funcionarios públicos nacionales Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.”

“Artículo 17. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, New York 2007, PDF en línea, entrada el 21 de mayo 15:30 hrs., en http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

funcionario en virtud de su cargo.”

“Artículo 20. Enriquecimiento ilícito Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.”

La corrupción ocupa el quinto lugar, en el año 2013, en materia de percepción de inseguridad, según reporta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en Michoacán se ubica en el sexto lugar con un 23.9 y en Jalisco ocupa el lugar cinco con un 29.0, en los demás estados de la República se ubica en promedio en el lugar cuarto o quinto.

La ENVIPE 2014 señala que a nivel nacional sigue ocupando el lugar cinco con 26.4, Michoacán la ubica en el séptimo lugar con un 22.9 y Jalisco la reporta en quinto lugar con 27.9, en las demás entidades federativas se encuentra en promedio en el quinto o sexto lugar.

El problema de la corrupción en la procuración de justicia no es nuevo pero alcanzó niveles que requieren de la atención nacional como lo demuestra que la titular de la ⁴⁵Procuraduría General de la República incluyó en su último informe de labores (2012 un eje rector (3) denominado *“combate a la corrupción e impunidad”* del que se puede destacar el siguiente párrafo:

“Para cancelar la impunidad producto de la deficiente integración de las indagatorias, se instrumentaron sistemas de registro, control y evaluación de las averiguaciones previas; así como la supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica en las delegaciones estatales de la Procuraduría, y se dio seguimiento a las investigaciones de asuntos complejos.”

En el segundo informe de gobierno (2013-2014) de la presidencia de la

⁴⁵ Procuraduría General de la República, Sexto Informe de Labores, México 2012, en línea, entrada el 21 de mayo de 2015, 17:33 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/2012/Sexto%20Informe%20de%20Labores%20de%20la%20PGR.pdf>

República, se hace mención al problema que representa la impunidad y la corrupción⁴⁶ por lo que se crea una Fiscalía Especializada en Contra de la Corrupción y se toman otras medidas para mejorar la actuación del personal sustantivo (Ministerio Público, Policías y Peritos) de la Procuraduría General de la República.

El problema de corrupción es tan grave que en nuestro país se creó el Sistema Nacional Anticorrupción a través de diversas reformas⁴⁷ a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Más allá de los números y definiciones se debe hacer un análisis de lo que reflejan en realidad, tanto la impunidad como la corrupción son fenómenos asociados a la inseguridad y que tienen un impacto mayor en la procuración de justicia, una buena parte de ellos se genera en las agencias del Ministerio Público por la deficiente atención a la víctima u ofendido o por los precarios resultados en cuanto a efectividad en la integración de la averiguación previa, como se refleja en los estudios sobre el desempeño de la instancia de procuración de justicia federal.

3.2. Resultados del Ministerio Público de la Federación

Es impensable un cambio profundo de la institución ministerial si no fuera por los resultados insatisfactorios que ha obtenido, en México desde la reforma Constitucional del año 2008 por la que se adopta el Sistema de Justicia Penal de corte Acusatorio, se entendía que la procuración de justicia debía transformar su institución por el “*uso político*” que el presidente realizaba y fue un reclamo de políticos de distintos partidos, a través de un análisis serio se puede demostrar que el cambio debe obedecer a los casi nulos resultados obtenidos frente al fenómeno de la delincuencia, principalmente en su vertiente de crimen organizado.

La situación de la procuración de justicia a nivel federal se señala como

⁴⁶ Presidencia de la República, segundo informe de gobierno (2013-2014), apartado México en Paz, 1.4.1. *Abatir la impunidad*, en línea, entrada el 21 de mayo 2015, 17:56 hrs., en <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>

⁴⁷ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73, 79, 108, 109, 113 y 114, en materia de Sistema Nacional Anticorrupción, del 27 de mayo de 2015, en línea, entrada el 21 de mayo 18:05 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270515.pdf

“compleja” en el Programa Nacional de ⁴⁸Procuración de Justicia 2013-2018 que da cuenta, con cifras oficiales, como en los años 2010 y 2011 se cometieron poco menos de veintitrés millones de delitos y para el año 2012 se reportaron más de 27 millones de delitos, lo que ha generado desconfianza de los ciudadanos en la institución de procuración de justicia.

En la parte relativa al diagnóstico, de ese programa de procuración de justicia, se menciona con claridad y certeza que la ineficiente labor de las procuradurías ha generado desconfianza entre los ciudadanos y que la percepción de estos en ella es negativa.

En cuanto a las causas se hace mención a que existe desinterés de los ciudadanos por denunciar y señala como causas fundamentales:

- El temor a ser re victimizado
- Por temor a las consecuencias de denunciar
- Por considerar un trámite inútil
- Por falta de confianza en las autoridades

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública del año 2012⁴⁹ señala que solo el 11.10% de los ciudadanos tiene mucha confianza en el Ministerio Público.

Respecto a la cifra negra, de acuerdo a esa misma fuente de información, en los últimos tres años ha sido de un 92% en el año 2010, de 91.6% en 2011 y de 92% en 2012, es decir la capacidad de investigar el delito y sancionar al delinciente es cercana al 8%.

La Procuraduría General de la República tiene una eficiencia del 14.33%, es decir, ese es el porcentaje de sentencias condenatorias versus delitos denunciados ante el Ministerio Público de la Federación.

En ese mismo tenor, en la Procuraduría General de la República, en promedio, cada averiguación previa fue integrada en 223 días.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre del año 2013, *Programa Nacional de Procuración de Justicia*, en línea, entrada el 25 de mayo de 2015 a las 20:39 hrs., en [http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=255381&pagina=59&seccion=](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=255381&pagina=59&seccion=1)

1
⁴⁹ Idem

Por último, el ⁵⁰diagnóstico reconoce la “ineficiencia del sistema de procuración de justicia” y lo hace en los siguientes términos:

“Además de la impunidad, el sector de la procuración de justicia presenta problemas de eficiencia en la actuación ministerial debido a inercias burocráticas, mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas de las autoridades encargadas de investigar la comisión de los delitos (ministerios públicos, peritos y policías)”

En la reforma Constitucional del año 2008 que dio paso al sistema penal acusatorio en nuestro país, el órgano reformador de la Constitución señaló en los ⁵¹dictámenes realizados que

“...el sistema de justicia penal ha dejado de ser eficaz, por lo que urge reformarlo, de manera integral, para devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, recuperando así su objetivo de ofrecer seguridad jurídica a fin de preservar la libertad y tranquilidad de las personas”

Esas causas reflejadas en el diagnóstico citado, muestran un deterioro de la institución encargada de procurar justicia ¿cómo atender más de 27 millones de delitos en un año?, ni pensar en los acumulados de tres años que sumarían más de 70 millones de delitos, entonces es necesario entender que el actual sistema de procuración de justicia debe ser modificado porque la realidad lo ha rebasado y no porque algunos interesados argumenten el uso político de la procuración de justicia, aún cuando en parte tengan razón.

3.3. Uso político del Ministerio Público de la Federación

Una de las razones de mayor peso para crear la futura Fiscalía General de la República es la del “uso político” que se ha señalado, a dado a la Procuraduría General de la República el Poder Ejecutivo.

En la llamada *Reforma Político Electoral* publicada el 23 de septiembre del

⁵⁰ Idem

⁵¹ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 4117-IX, del martes 23 de septiembre del año 2014, en línea, entrada el 25 de mayo de 2015, 21:34 hrs., en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

año 2014 por la Cámara de Diputados Federal, quedó asentado que

“Uno de los aspectos medulares es la transformación de la Procuraduría General de la República –órgano que tradicionalmente había estado adscrito a la esfera del Poder Ejecutivo Federal- en un órgano constitucional autónomo, denominado Fiscalía General de la República. Esta modificación se plasmó en el artículo 102, apartado A, constitucional y partió de la noción consistente en que causa desconfianza en la ciudadanía el hecho de que el Ministerio público y su titular dependan orgánicamente del Presidente de la República, pues se tiene la percepción de que “la procuración de justicia es usada para reprimir a los adversarios políticos y a los disidentes”

Es decir, toda la cantidad de deficiencias, corrupción e impunidad, desconfianza de los ciudadanos, etc., no tuvieron mayor peso en la decisión de los legisladores pero la *“percepción de uso político por el titular del Poder Ejecutivo”* fue determinante para dar autonomía a la futura fiscalía.

El anterior argumento, por desgracia, no carece de fundamento ya que encontramos casos que pueden servir de ejemplo para ello, sin adentrar en la parte de *“uso político”* habrá que referirse a ellos por la trascendencia social que en su momento tuvieron y que afectaron la imagen del Ministerio Público.

Durante el sexenio 1988-1994 ocurrieron una serie de hechos que marcaron la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y la procuración de justicia federal en México al detonar la desconfianza e incredulidad en la Procuraduría General de la República:

El primer caso fue el homicidio del Cardenal ⁵²Juan Jesús Posadas Ocampo en el aeropuerto de la ciudad de Guadalajara el 24 de mayo de 1993 en el que se sostuvo *“la teoría de la confusión”* que consistió en un enfrentamiento entre dos grupos de narcotraficantes y que el prelado había quedado en medio de ellos, la que no generó certeza entre los ciudadanos.

⁵²Procuraduría General de la República, Caso Colosio, en línea, entrada el 22 de mayo de 2015, 23:00 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/Informe.pdf>

El candidato del Partido Revolucionario Institucional, ⁵³Luis Donald Colosio Murrieta murió asesinado el 23 de marzo del año 2004 durante un mitin realizado en la colonia Lomas Taurinas de Tijuana, sin entrar en detalles, sólo queda decir que tras un homicidio de esa magnitud y trascendencia, la Procuraduría General de la República tuvo cinco procuradores de 1994 al año 2000, además de fiscales especiales que primero sostuvieron la teoría de *“una acción concertada”* y después del *“asesino solitario”*, que generó más sospechas que certezas.

En el sexenio 2000-2006 del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se presentó otro caso que exhibió en toda su magnitud el uso de la Procuraduría General de la República y la decadencia de la procuración de justicia cuando se pretendió imputar el homicidio de Francisco Ruiz Massieu, como autor intelectual, a⁵⁴Raúl Salinas de Gortari hermano del ex presidente de México.

El entonces encargado de la investigación, el fiscal⁵⁵Pablo Chapa Bezanilla, *“encontró una osamenta en el rancho el encanto”* propiedad del hermano del ex presidente y se demostró que la misma había sido *“sembrada”* y que para localizarla se pagaron los servicios de una *“chaman”* por lo que fue detenido y procesado.

Un caso de los más recordados por los ciudadanos, por sus implicaciones políticas, fue el desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, al que la Procuraduría General de la República le imputaba haber desobedecido un amparo y, previo juicio de procedencia, le fuera retirada la protección constitucional para que fuera procesado penalmente pero, una vez retirada la protección constitucional por la Cámara de Diputados, el

⁵³ Idem 23:30 Hrs., en

<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Casos%20de%20Interes/Caso%20Colosio/Caso%20Colosio.asp>

⁵⁴ Procuraduría General de la República, boletín 013/99 del 15 de enero de 1999, en línea, entrada el 28 de mayo de 2015, 12:50 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol99/ene/b0001399.htm>

⁵⁵ Idem boletín 160/97 de fecha 16 de mayo de 1997, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 09:00 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol99/ene/b0001399.htm>

⁵⁶Ministerio Público de la Federación determinó no proceder penalmente en su contra.

En Jalisco, por ejemplo, durante la elección para gobernador del año 2006 entre el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Emilio González Márquez y el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Arturo Zamora Jiménez, se utilizó a la Procuraduría General de la República en contra de este último a quien en repetidas ocasiones se le mencionó como sujeto a investigación por delitos federales, tal como dieron cuenta de ello diversos medios de comunicación como La Jornada, en su edición del 13 de junio del año 2006. Una vez que se dieron los resultados a favor del candidato del PAN, el Ministerio Público de la Federación se pronunció de forma oficial al decir que no existía investigación alguna en contra del ex candidato de ese partido.

Caso que tiene repercusiones hoy día, ya que Zamora Jiménez es en la actualidad Senador de la República y una revista de circulación nacional⁵⁷ lo señaló como un funcionario de negro historial, en referencia a aquellos hechos, lo que generó una carta en la que el Senador de la República pide se haga la aclaración correspondiente y remarca que la misma dirigencia del Partido Acción Nacional reconoció públicamente que no tenía información que lo relacionará con grupos criminales y que la Procuraduría General de la República había informado que no existía averiguación relacionada con él.

En el caso del estado de Michoacán de Ocampo, basta mencionar el llamado “Michoacanazo”, las “autodefensas” y el caso del hijo del ex gobernador Fausto Vallejo Figueroa que fue detenido y con posterioridad liberado en circunstancias que no generan certeza de ser un caso jurídico y si más en el terreno del “*uso político*” de la procuración de justicia.

Otros casos como el de Jorge Hank Rhon, en Tijuana, el de Gregorio Sánchez en Quintana Roo y el de algunos ex funcionarios de la propia Procuraduría General de la República imputados mediante el uso de los llamados

⁵⁶ Procuraduría General de la República, boletín 569 de fecha 03 de junio del año 2005, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 15:18 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol05/jun/b56905.htm>

⁵⁷ Revista Proceso, número 2010 del mes de mayo, México, p. 96.

“testigos protegidos” y que, en todos los casos, los imputados por el Ministerio Público de la Federación obtuvieron su libertad.

Con independencia de que se argumente un uso político de la Procuraduría General de la República lo que se demuestra es una ineficiencia absoluta para integrar averiguaciones que son complejas, son reiteradas las determinaciones de los jueces federales⁵⁸ en las que resuelven la libertad de los procesados por delitos federales por falta de elementos para procesar o por violaciones al debido proceso.

Entonces se puede concluir que la actual Procuraduría General de la República debe desaparecer por sus pésimos resultados y por el *“uso político”* que algunos presidentes y/o procuradores han hecho de ella, por eso es plausible, de entrada, que se haya considerado en los argumentos para crear la Fiscalía General de la República que el Ministerio Público de la Federación⁵⁹ pueda *“...llevar a cabo una función esencial del Estado: procurar justicia, libre de injerencias de otros poderes u órganos y, más aún, de influencias políticas.”*

¿Realmente será así con la Fiscalía General de la República?

⁵⁸ Procuraduría General de la República, boletín 146/2012 de fecha 07 de marzo del año 2012, en línea, entrada el 30 de mayo, 10:05 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol12/Mar/b14612.shtm>

⁵⁹ Idem 48, Diario Oficial de la Federación

CAPÍTULO CUARTO

DERECHO COMPARADO: EL MINISTERIO PÚBLICO EN AMÉRICA: NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

En el presente capítulo se analiza lo que dispone la Constitución Política de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana, respecto de la forma de nombrar y remover al titular de la procuración de justicia para conocer el panorama general sobre la existencia o no de autonomía en esas instituciones, en especial si tienen establecido un periodo para desempeñar el cargo, presupuesto y patrimonio propio, causas de remoción establecidas en la ley y la existencia de un recurso que pueda hacer valer directamente el procurador o fiscal en contra de su remoción antes de tiempo o, en su caso, solo contra ella.

Se trata de entender las diversas formas de nombrar y remover a los agentes del Ministerio Público en México y en otros países con problemas similares a los nuestro o que, de alguna forma han logrado estabilizar su procuración de justicia, la parte del derecho comparado comprende ambos casos.

4.1 Procuraduría/Fiscalía de los estados de la República Mexicana

4.1.1 Aguascalientes

El artículo 27, fracción XXXII de la Constitución Política del estado de Aguascalientes dispone que sea facultad del Congreso ratificar el nombramiento que el Gobernador del Estado haga del Procurador de Justicia del Estado.

El artículo 46 fracción X de esa ley fundamental, hace mención a que el procurador es nombrado y removido por el Gobernador, sin especificar si lo puede remover libremente, situación que se aclara en el artículo 59 al señalar que los servidores públicos que integran el Ministerio Público serán removidos libremente por él.

Además, el procurador es el consejero jurídico del gobierno estatal por lo que mantiene esa doble función que podría ser incompatible pero, para efectos de saber si tiene autonomía o no, es claro que la Procuraduría General de Justicia del estado de Aguascalientes tiene una dependencia absoluta del Gobernador de esa entidad.

El Procurador no lo puede ser sin la voluntad del Poder Ejecutivo. No tiene un periodo establecido en la Constitución para ejercer el cargo.

Tampoco tiene presupuesto, no tiene autonomía.

4.1.2. Baja California

En el caso de Baja California la Constitución señala como derecho y obligación del Gobernador nombrar libremente al procurador de justicia, según dispone el artículo 49 en su fracción XXII y podrá removerlo en los casos que determine la ley de la materia como dispone la fracción XXIII del citado artículo.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Baja California señala en su artículo 10, que el procurador será nombrado y removido en los casos establecidos en su Constitución, esa Carta Magna dispone que el Procurador pueda ser removido por el Gobernador por causa justificada.

No dice cuáles son esas por las que puede ser removido ni el medio de defensa que pudiera tener el procurador, lo que en la práctica equivale a depender del Poder Ejecutivo.

Tampoco establece un periodo para que ejerza el cargo de procurador ni la posibilidad de contar con un presupuesto propio, desde ese punto no tiene autonomía.

4.1.3 Baja California Sur

Es facultad del Gobernador el nombrar al Procurador según lo dispone el artículo 79 fracción V, mediante terna que presente al Congreso del Estado y una vez expedido su nombramiento el titular del Poder Ejecutivo lo puede remover libremente por causa justificada, salvo el caso de responsabilidad política y penal no se menciona que otro tipo de justificación puede argumentar el ejecutivo, en ambos casos existe un procedimiento para acreditar esa responsabilidad y los medios de defensa que podría hacer valer el titular del Ministerio Público. Igual que en otros estados, el hecho de que no tenga un período para desempeñar el cargo y que el poder ejecutivo tenga la facultad de removerlo, aún cuando deba justificar la causa, genera una dependencia hacia Gobernador.

4.1.4. Campeche

Tiene un Fiscal General del Estado, nombrado y removido libremente por el Gobernador, por ser una facultad que contiene el artículo 71 fracción VI de su Constitución y lo considera parte del Poder Ejecutivo.

Una redacción desafortunada da lugar a interpretar que tanto para nombrar al fiscal como para removerlo debe ser con intervención del Congreso del Estado, como hace mención el artículo 75 de esa ley fundamental

“La Ley organizará el Ministerio Público del Estado, cuyos integrantes serán libremente nombrados y removidos por el Gobernador, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público estará presidido por un Fiscal General del Estado, quien deberá satisfacer los requisitos que señala el artículo 79, con excepción de la edad, que no podrá ser menor de treinta años; y será designado y removido por el titular del Ejecutivo Estatal con ratificación del Congreso del Estado o, en sus recesos, de la Diputación Permanente.”

Puede ser que se refiera solo al caso del nombramiento pero existe una desafortunada redacción que pareciera se contraponen con lo dispuesto en el artículo 71 ya citado por tratarse de una dependencia que se encuentra dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Si fuera el caso, para nombrar al Fiscal General y removerlo, el Gobernador tendría que pedir la intervención de los diputados locales, lo que representa un avance con relación a otros estados.

Aún así, presenta una dependencia doble ya que se encuentra a merced de lo que dispongan ambos poderes, no tiene un periodo definido en la ley para ejercer su encargo y no tiene un recurso que pueda hacer valer contra la decisión de removerlo.

En ese caso depende de que el Congreso del Estado se oponga a su remoción. Aún así, no se puede considerar como una institución con autonomía.

4.1.5. Coahuila de Zaragoza

Un caso particular es el de Coahuila, ya que otorga a la procuraduría total autonomía en el ejercicio de su función y establece un periodo de seis años para ejercer el cargo de Procurador, además de que la remoción del titular del Ministerio Público será resuelta en definitiva por el Congreso, así lo dispone su Constitución:

“...de investigación y persecución de los delitos, el Ministerio Público goza de total autonomía, para garantizar su independencia en la emisión de las

determinaciones de su competencia, por lo que ningún funcionario del Poder Ejecutivo o de cualquier otro poder podrá intervenir en sus decisiones.”

“...II. Antes de tomar posesión de su cargo deberá rendir la protesta de ley ante el Gobernador del Estado; III. El período constitucional del Procurador General será de seis años; IV. Sólo podrá ser separado del cargo, antes del vencimiento de su ejercicio, en la forma y términos que fije esta Constitución, la ley de la materia y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales; V. La separación, en los términos antes previstos, será propuesta por el Gobernador del Estado y resuelta en definitiva por el Congreso o en los recesos por la Diputación Permanente;

Para efectos de la autonomía, se considera que tiene presupuesto propio en razón de que es el titular de la procuraduría quién lo elabora y envía al Gobernador para que lo incluya en el presupuesto general, resalta que cualquier modificación que pueda plantearse deberá ser puesta a consideración del procurador.

Es decir, por una parte se hace mención a la autonomía en el ejercicio de sus funciones legales y una duración en su cargo de seis años, lo que representa un avance si sumamos la intervención del Congreso tanto para su designación como para removerlo antes del término de ese periodo.

Esa autonomía es acotada al existir la posibilidad de ser removido a propuesta del Gobernador y resuelta por el Congreso, sin que exista un medio de defensa legal que pueda hacer valer el procurador, lo que deja al procurador a en situación de dependencia de esos poderes, desde aquí se puede mencionar la posibilidad de que sea el Poder Judicial el que, a petición del procurador, resuelva en definitiva esa remoción, lo anterior es posible si atendemos a que se deben probar cualquier causa establecida en la Constitución de ese estado o en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos lo que conlleva a atender cuestiones de orden jurídico y no de tipo político que es la procedencia que resolvería el Poder Legislativo.

La autonomía tiene un componente importante en el proceso de nombramiento mediante la intervención de dos poderes, contar con un

presupuesto propio o intervenir en su elaboración, establecer un tiempo determinado para ejercer el cargo, determinar las causas legales por las que puede ser removido antes de ese tiempo, pero en la parte final el Procurador queda, para efectos de ser removido, a merced de los dos poderes sin que su Constitución prevea un recurso que pueda ejercer por sí mismo el titular del Ministerio Público, por lo que se puede considerar que, para no depender de otros poderes y mantener la autonomía, debe contar con un recurso que pueda ejercer sin necesidad de la voluntad de otros para evitar su remoción.

Se puede señalar que al ser causas establecidas en la Constitución y en la Ley, las mismas deberán acreditarse en el proceso de remoción por tanto quién debería resolver en última instancia debe ser el poder que tiene la facultad jurisdiccional y, que además es el que puede garantizar el equilibrio entre poderes con lo que garantizaría que la remoción fue por razones legales demostradas y no por cuestiones de carácter político.

Es un caso especial porque, por una parte, trata de dar una imagen de modernidad al tener una procuración de justicia autónoma y a la vez se busca no perder el control de la misma y que el Poder Ejecutivo pueda disponer del cargo según las necesidades que se presenten.

4.1.6. Colima

En este estado, el nombramiento del titular de la Procuraduría General de Justicia requiere la aprobación por parte de los diputados locales al ser una facultad del Congreso según lo dispone el artículo 33 fracción XXVI de la Carta Magna de ese estado.

Se trata de una facultad del Poder Ejecutivo, nombrar al procurador, y además lo puede remover libremente de acuerdo al artículo 58 fracción IV segundo párrafo, pero para no dejar dudas de quien depende, el artículo 82 de esa ley fundamental dispone *“El Procurador General de Justicia dependerá directamente del Gobernador y será nombrado por éste...”*

En ese estado existe una dependencia total del procurador hacia el Gobernador ya que, además de lo mencionado, no tienen un periodo de tiempo establecido para ejercer el cargo, no se hace mención a un presupuesto propio y

no tiene recurso alguno que hacer valer en contra de la remoción decidida por el Poder Ejecutivo.

4.1.7. Chiapas

Al igual que en otros estados, el procurador es nombrado por el Poder Ejecutivo con aprobación del Congreso del Estado y puede removerlo libremente, según dispone al artículo 44 fracción XXIII de la Constitución estatal.

Lo que se puede considerar un gran avance lo encontramos en el artículo 50 de esa ley fundamental, que dispone que la procuraduría contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como lo dispuesto por el artículo 52 que establece que el procurador durará siete años en el cargo, pese a señalar que esa institución de procuración de justicia es independiente, el artículo 50 citado, de inmediato señala se encuentra jerárquicamente subordinado, su titular, al Gobernador del Estado y en el último párrafo se vuelve incluir que puede ser removido libremente por él, entonces ¿Es independiente?, ¿Depende del gobernador?

Es de esperar que ese tipo de esfuerzos concluyeran con la decisión de establecer en la Constitución estatal un recurso que pueda hacer valer directamente el procurador en contra de su remoción antes de los siete años establecidos en la constitución y eliminar la frase de que puede ser removido libremente por él.

Chiapas tiene un procurador dependiente y subordinado al Gobernador del Estado.

4.1.8. Chihuahua

Es un estado que tiene varios años con el sistema penal de corte acusatorio y en el año 2014 creó la figura de Fiscal General a través de reforma a su Constitución, es facultad del Gobernador del Estado nombrar al titular con aprobación del Congreso del Estado según disponen los artículos 64 fracción XV inciso B, 93 fracción XXII, esta última fracción señala que el fiscal podrá ser removido libremente por el Gobernador.

En este caso el fiscal no tiene un periodo establecido en la constitución o en la ley para ejercer el cargo, no tiene forma de influir en su presupuesto por lo que se puede deducir que depende del Poder Ejecutivo en turno.

4.1.9. Distrito Federal

El Distrito Federal mantiene una situación especial respecto a los demás estados por no contar con una Constitución propia y tiene un Estatuto de Gobierno que dispone que el Procurador General de Justicia será nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal con la aprobación del Presidente de la República, situación extraña porque, si bien no ha sucedido aún, puede darse el caso de que el Jefe de Gobierno quiera removerlo y el Presidente se niegue.

Para efectos de la autonomía de la procuraduría del Distrito Federal, es posible establecer que no tiene un periodo establecido para ejercer el cargo, sí participa en el presupuesto anual, tiene capacidad de decisión interna (puede tomar decisiones respecto a cómo se organiza la procuraduría), no tiene un recurso que hacer valer directamente y la única limitante para ser removido es el acuerdo que el Jefe del Distrito Federal debe obtener de parte del Presidente de la República, por lo que depende de ellos.

4.1.10. Durango

De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política de esa entidad federativa, en el artículo 82 apartado III inciso b, es facultad del Congreso del Estado ratificar el nombramiento de Fiscal General del Estado, que es facultad del Gobernador conforme lo señala el artículo 103 de esa constitución.

Pese a que entre los principios que rigen esa institución ministerial se hace mención al de autonomía, la realidad se trata de una dependencia del Poder Ejecutivo, según dispone la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado en el artículo 2.

También se menciona que cuenta con “*autonomía técnica*”, es decir, puede tomar decisiones respecto a integrar y determinar las averiguaciones previas, pero no tiene autonomía al no contar con presupuesto propio, ni algún recurso que el fiscal pueda hacer en contra de su remoción ordenada por el Poder Ejecutivo,

quien tiene la facultad de removerlo en los términos dispuesto por el artículo 42 de esa ley.

El hecho de disponer en la ley que cuenta con autonomía técnica no es suficiente para considerar que es un ente autónomo, la razón es simple, la gran mayoría de las investigaciones no tienen relación directa con el Poder Ejecutivo pero aquellas en las que existe un interés la situación cambia.

En el supuesto de una denuncia en contra del Gobernador o de gente cercana o en la que tenga interés, el Ministerio Público tiene que acatar la instrucción o de lo contrario el ejecutivo hará uso de su facultad de remoción y nombrará a otro que se apegue a sus deseos, por lo que hablar de “*autonomía técnica*” no lo convierte en una institución autónoma.

Por lo que la Fiscalía General de Durango es una dependencia del Poder Ejecutivo.

No cuenta con autonomía

4.1.11. Guanajuato

Conforme a lo dispuesto por el artículo 63 fracción XI de la Constitución local, es facultad del Congreso ratificar la propuesta que realice el Gobernador del Estado de la persona que va a ocupar el cargo de procurador, en ese caso la propia ley fundamental establece que los funcionarios del Ministerio Público, entre ellos su titular, serán removidos por el titular del Poder Ejecutivo, no señala si es “*libremente*” o con causa justificada, según la redacción del artículo 80 de esa ley estatal suprema.

Al considerar los parámetros de tener un periodo determinado en la ley para ejercer el cargo, causas por las que puede ser removido, contar con un presupuesto propio o influir en su elaboración y tener un recurso que pueda ejercer de forma directa en contra de su remoción, por lo que es posible concluir que el procurador de Guanajuato depende del titular del Poder Ejecutivo.

4.1.12. Guerrero

Pese a los problemas de violencia que se presentan en ese estado de la República, tiene una Fiscalía General del Estado como órgano autónomo.

Su titular es nombrado directamente por el Poder Legislativo estatal a través de una terna enviada por el gobernador de una lista de por lo menos diez candidatos propuestos por ese poder, así lo dispone el artículo 140 y 142 de la Constitución local.

En el caso concreto, establece que el fiscal durará seis años en su encargo, improrrogables, tiene autonomía, no tiene recurso que hacer valer en contra de su remoción fuera del plazo establecido de seis años para ejercer el cargo y puede ser removido por el Poder Ejecutivo siempre que no exista objeción, dentro de los diez días hábiles posteriores, de parte del Poder Legislativo, en caso de que se dé la objeción en términos de lo señalado en el punto siete del artículo 142 de la Carta Magna estatal, el fiscal será restituido en su cargo, se trata de una redacción muy similar a la utilizada en la reforma que crea la Fiscalía General de la República.

La remoción solo puede ser por las causas graves previstas en esa Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado, lo que constituye un avance significativo pero prevalece que el fiscal no tiene un medio de defensa que pueda hacer valer por sí mismo ante esa remoción, se trata de un caso en el que el titular de la fiscalía queda a merced de los dos poderes porque él no puede defenderse por sí mismo.

La autonomía no es tal, si la remoción antes de los seis años es propuesta por el Gobernador, este tendría que probar cualquier causa grave prevista en la Constitución o en la ley de responsabilidades antes mencionada, en el supuesto de que así fuera, los diputados pueden objetar la remoción y el fiscal volvería a su encargo o podría no estar demostrada la causa grave y ese cuerpo legislativo no hacer objeción alguna y el fiscal sería removido, en todo caso si de lo que se trata es de dar autonomía y la misma significa no depender de otros entonces debe darse al fiscal un recurso o medio de defensa que él pueda hacer valer en contra de su remoción fuera del plazo otorgado para su encargo y como se trata de que sea porque se acreditó una causa grave prevista en la Constitución o ley citada. Debe ser un órgano jurisdiccional el que resuelva si la causa se demostró o no, es decir, para hablar de autonomía debe existir un medio de defensa a favor del fiscal

que pueda ejercer por sí mismo ante el Poder Judicial del Estado, de esa forma puede salvaguardar que ningún otro poder intervenga en las decisiones de la fiscalía y se garantizaría que la remoción sea por una causa grave demostrada y con una defensa por el afectado: el fiscal.

4.1.13. Hidalgo

En el caso de Hidalgo, el procurador es nombrado por el Poder Legislativo a partir de la lista enviada por el Gobernador del Estado y conoce de su renuncia o remoción, de acuerdo a lo que señala el artículo 56 fracción VIII último párrafo.

La lista a que hace referencia ese artículo la formula el Gobernador previa consulta a las organizaciones de abogados registradas en esa entidad. Lo que abre la posibilidad de ser un abogado con impecable trayectoria en el medio, pero de entrada excluye a aquellos que ejercen la abogacía de forma independiente.

El procurador ejercerá el cargo por tres años y puede ser ratificado por el Poder Legislativo, sin que se señale por que tiempo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 92 último párrafo de la Constitución estatal.

En este caso y para analizar lo referente a la autonomía, es preciso remitir el estudio a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, ya que esa ley fundamental no hace mención a la remoción ni al presupuesto.

Esa ley hace mención a ser una institución con autonomía técnica y administrativa *“para garantizar su independencia en la emisión de las resoluciones de su competencia”*, lo que equivale a que en sus decisiones, de investigación y al resolver el ejercicio o no de la acción penal no deben intervenir otros criterios que los jurídicos. Idea que se refuerza con lo señalado por el artículo 17, que a la letra dispone *“La Procuraduría General de Justicia del Estado, es la Dependencia del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica y administrativa para garantizar su independencia, en la emisión de las resoluciones que al Ministerio Público le competen, estará a cargo de un Procurador General, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución”*.

Lo que queda claro, es que al momento de *“remover”* al procurador tendrán un gran problema de presentar controversia el procurador al no existir claridad en

cuanto a las causas de remoción y los medios para hacer frente por parte del procurador.

Lo que sí es posible deducir es que se trata de una dependencia del ejecutivo cuyo titular no cuenta con medio de defensa alguno que hacer valer por él mismo ante una posible remoción por parte del Gobernador.

4.1.14. Jalisco

El estado de Jalisco eliminó la figura de la Procuraduría General de Justicia y ahora tiene una Fiscalía General del Estado, el nombramiento de su titular es muy similar ya que es propuesto por el Gobernador del Estado y requiere ser ratificado por el Congreso del Estado, según lo dispone la Constitución Política de esa entidad federativa en los artículos 53 y 35 fracción XXVII, el primero de ellos textualmente señala

“Artículo 53.- La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

“La investigación de los delitos del fuero común y concurrentes y la persecución ante los tribunales de los responsables en su comisión corresponden al Ministerio Público a cargo del Fiscal General, quien se auxiliará de las policías, las que estarán bajo su mando inmediato, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“La ley organizará al Ministerio Público, el cual estará presidido por un Fiscal General, designado por el titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso mediante el voto de dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado. El ciudadano que, habiendo sido designado por el Gobernador, no hubiere sido ratificado, no podrá volver a ser propuesto dentro del término de un año.”

“El titular del Poder Ejecutivo deberá enviar una nueva propuesta al Congreso del Estado dentro de los siguientes quince días hábiles.”

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnados por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.”

“Para ser Fiscal General se requiere cumplir con los mismos requisitos que esta Constitución exige en su artículo 59 para magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, con excepción de lo dispuesto en su fracción V en lo referente a haber sido Secretario del Despacho o jefe de departamento administrativo, además de cumplir y aprobar los exámenes de control de confianza en los términos de la ley, previo a su designación. El Fiscal General podrá ser libremente removido por el Gobernador del Estado.”

En Jalisco es el Gobernador quien designa al fiscal con la ratificación del Congreso, no cuenta con autonomía ya que no es nombrado por un tiempo determinado y puede ser removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo.

Pese a concentrar las capacidades de dos dependencias en una sola, como lo fue la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, sigue con una dependencia absoluta del Gobernador del Estado y es válido concluir que no cuenta con autonomía.

4.1.15. México

El artículo 82 de la Constitución Política de ese estado, establece que el procurador sea designado por el Gobernador y debe contar con la ratificación por el Congreso del Estado.

Para efectos de remoción, dispone que el Gobernador del Estado puede remover libremente al Procurador y es una dependencia del Poder Ejecutivo, según el artículo 77 fracción XIV de su Carta Magna, por lo que desde el punto de vista de la ley fundamental del Estado de México, el procurador no tiene autonomía y depende del Gobernador.

4.1.16. Michoacán de Ocampo

De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, es facultad del Gobernador nombrar al Procurador de Justicia, en el artículo 60, fracciones XVI y XVII, señala que puede nombrar, con ratificación del Congreso al Procurador General de Justicia y en la segunda de ellas menciona que lo puede remover libremente o a solicitud del Congreso del Estado.

Artículo y fracciones que se encuentran en concordancia con lo señalado

en la parte relativa a las facultades del Congreso⁶⁰ que, entre otras, tiene la de ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia que haga el Gobernador del Estado y solicitar al mismo, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, la remoción del Procurador General de Justicia.

De acuerdo al contenido del artículo 102 de la Constitución citada, dispone los casos en los que se nombra al procurador, en los siguientes términos:

“El Congreso del Estado ratificará el nombramiento del Procurador General de Justicia, que haga el Gobernador del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, en los quince días naturales siguientes a su recepción. La falta de resolución causa la ratificación tácita del nombramiento, por lo que éste surtirá todos sus efectos constitucionales. Cuando el Congreso del Estado rechace el nombramiento, el Titular del Ejecutivo dispondrá de cinco días naturales para enviar uno nuevo. Si éste fuera rechazado, formulará un tercero. Desechado este último, dentro de las setenta y dos horas siguientes, el Congreso ratificará a quien cumpliendo con los requisitos constitucionales, obtenga el mayor número de votos mediante cédula, de entre los presentados por el Ejecutivo.”

En Michoacán, la institución del Ministerio Público no tiene autonomía toda vez que su titular no tiene un término para ejercer el cargo, la institución ministerial no tiene un presupuesto establecido en la Constitución y, si bien su nombramiento es por parte del Poder Ejecutivo y requiere de la aprobación calificada por el Congreso del Estado, tiene una dependencia de ese poder ya que puede ser removido libremente por el Gobernador.

Un ejemplo de cómo depende esa institución del Poder Ejecutivo es que la historia del Estado nos demuestra que en 100⁶¹ años ha tenido 54 gobernadores, lo que en promedio da menos de dos años en el cargo y esa inestabilidad se refleja en su procuraduría.

⁶⁰ Así lo dispone el artículo 44 de la Constitución Política de ese estado, en las fracciones XXXVI y XXXVII.

⁶¹ Herrera Cornejo, Arturo, artículo publicado en el portal de la agencia Quadratín, el día 19 de junio del año 2014, consulta el día 15 de diciembre de 2014, en línea, 22:00 Hrs. en <http://www.quadratin.com.mx/opinion/Michoacan-54-gobernadores-en-100-anos/>

Se debe hacer mención a que en los últimos años tuvo cierta estabilidad al concluir sus respectivos periodos en forma consecutiva Víctor Manuel Tinoco Rubí (1996-2002), Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) y Leonel Godoy Rangel (2008-2012), a partir de ese año vuelve la inestabilidad con Fausto Vallejo Figueroa (2012-2013) y de forma provisional Jesús Reyna García (2013), regresó Fausto Vallejo Figueroa (2013-2014) y como sustituto Salvador Jara Guerrero hasta la fecha (junio 2015).

La Procuraduría de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, de 2002 a la fecha (junio 2015), ha tenido por lo menos ocho titulares, de acuerdo a información obtenida de distintas fuentes oficiales, como el Gobierno del Estado y la Procuraduría General de Justicia de Michoacán, así como de medios de comunicación como la Jornada Michoacán y Cambio de Michoacán, es posible encontrar que en ese lapso fueron procuradores: Jesús Melgoza Radillo, Miguel Ángel Pulido Arellano, Miguel García Hurtado, Lucila Arteaga Garibay, Jesús Montejano Ramírez, Marco Vinicio Aguilera Garibay y el actual José Martín Godoy Castro, es decir, en cerca de trece años Michoacán tuvo en promedio, un procurador cada año seis meses, lo que en parte puede explicar la grave situación de seguridad que ha presentado el estado en los años recientes.

Lo anterior demuestra que, por lo menos en el caso de Michoacán de Ocampo, existe una dependencia absoluta del procurador ante el Poder Ejecutivo.

4.1.17. Morelos

Morelos cuenta con una Fiscalía General del Estado, la que tiene, de acuerdo a su Constitución, “...*autonomía de gestión, técnica y de ejercicio y de aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado en el presupuesto anual correspondiente.*”

Además, el Congreso estatal designa al fiscal de una terna de ciudadanos propuesta por el Gobernador, lo que ya representa un avance respecto a otros Estados.

El artículo 79-A de esa Constitución⁶² prevé lo anterior, por lo que todo lo que se puede mencionar como avance, en cuanto a la autonomía, como lo es que tenga presupuesto propio, que no puede ser inferior al autorizado en el año anterior, etc., se pierde cuando se adscribe al Poder Ejecutivo (art. 79-B) como una dependencia más. Prevé que cuando se haga la elección de gobernador este podrá solicitar al Congreso estatal la remoción del fiscal para nombrar uno nuevo y, en el caso de requerir removerlo durante el periodo de gobierno, lo puede hacer con solo exponer al Congreso las razones para ello y no se prevé medio de defensa alguno o la posibilidad que pueda ser objetado por los diputados. Así lo dispone el artículo 70 fracción XXXIV de esa ley fundamental.

Otra vez se habla de autonomía y se dan pasos para llegar a ella pero no se da el movimiento final de establecer un periodo para ejercer el cargo, las causas de remoción establecidas en la ley y el mecanismo de defensa que directamente pueda ejercer el titular del ministerio público.

De acuerdo a lo que dispone la Constitución del estado de Morelos, el fiscal no tiene autonomía y depende del Poder Ejecutivo.

4.1.18. Nayarit

Es de los estados avanzados en la materia, su Constitución establece en el artículo 92, que el Fiscal General durará siete años en el ejercicio del cargo de fiscal y con la posibilidad de ser ratificado por un periodo igual.

Disposición que abre la posibilidad de que un buen procurador sea aprovechado en beneficio de su estado y no se desperdicie la experiencia acumulada en el ejercicio de su encargo.

El dispositivo constitucional citado señala que se trata de una institución con autonomía en términos de ley. El nombramiento es a propuesta del Gobernador y con ratificación del Congreso del Estado.

Respecto a la remoción del fiscal general, también se establece que solo puede ser por alguna de las causas establecidas en el título octavo de esa

⁶² Portal del Tribunal Federal Electoral, Constitución del estado de Morelos, en línea, entrada el 31 de mayo 2015, 19:43 hrs., en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-7>

constitución, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos y en ese procedimiento no participa el Poder Ejecutivo en forma preponderante.

El fiscal interviene en la elaboración del presupuesto de la institución ministerial, artículo 10 fracción II de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.

De las disposiciones constitucionales aplicables al fiscal general de Nayarit se puede deducir que tiene autonomía en relación con el Poder Ejecutivo ya que no interviene en su remoción de forma directa y el fiscal, al tratarse de causas de remoción establecidas para los servidores públicos tiene a su alcance medios de defensa que puede hacer valer por sí mismo.

4.1.19. Nuevo León

El cargo de procurador se obtiene mediante propuesta que hace el Gobernador del Estado ante el Congreso estatal que tiene la facultad de aprobarlo conforme lo dispone el artículo 63 fracción XXIII de la Constitución de ese estado.

De acuerdo a lo que señala el artículo 87 de ese cuerpo normativo fundamental, el procurador depende el Poder Ejecutivo y solo puede ser renunciable, el cargo de procurador, por causa grave así calificada por el Poder Ejecutivo.

El procurador participa en la elaboración del presupuesto de la institución ministerial y tiene “*autonomía técnica y de gestión*” pero el ejecutivo estatal tiene la facultad de removerlo libremente, de acuerdo lo dispone el artículo 85 fracción III de su Carta Magna.

Como fue mencionado, el hecho de que la ley establezca la existencia de algún tipo de “*autonomía*” no la otorga en realidad, en cualquier momento en el que afecte algún interés del Gobernador podrá ser removido de forma libre por él y eso no es autonomía.

4.1.20. Oaxaca

La designación de fiscal es mediante terna que propone el Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, según dispone el artículo 59 fracción XXXIII de la Constitución estatal.

Conforme a lo dispuesto por es Ley fundamental, Oaxaca tiene ya implementado el modelo acusatorio penal, aún así sigue la procuración de justicia como una dependencia del Poder Ejecutivo y este tiene la facultad de remover al fiscal de acuerdo al artículo 95 de esa Carta Magna, por lo que no tiene autonomía.

4.1.21. Puebla

La Constitución Política del estado de Puebla señala que la procuraduría de justicia es una dependencia del Poder Ejecutivo y este puede remover libremente no solo al procurador sino a los funcionarios de esa dependencia según lo dispone el artículo 97 de esa ley fundamental, por lo que no tiene autonomía.

4.1.22. Querétaro

La Constitución ubica la procuración de justicia en el capítulo relativo a las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado quien tiene, entre otras, las de nombrar y remover a los servidores públicos del Poder Ejecutivo, según dispone el artículo 22 fracción IV de esa Carta Magna estatal, no tiene presupuesto propio ni periodo para ejercer el cargo y no existe un recurso que pueda interponer en contra de la decisión del Poder Ejecutivo de removerlo, por lo que se puede deducir que no tiene autonomía.

4.1.23. Quintana Roo

Respecto al tema de autonomía del Ministerio Público en esa entidad federativa no hay mucho que decir, la Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece sin lugar a dudas, artículo 96, que el procurado puede ser removido libremente por el gobernador.

4.1.24. San Luis Potosí

Para ser nombrado titular del Ministerio Público se requiere la propuesta de parte del Gobernador del Estado y ser ratificado por el Congreso estatal, pero no tiene autonomía por la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo de remover libremente al procurador, según dispone la Constitución Política del estado de San Luis Potosí.

4.1.25. Sinaloa

Como en otros Estados el nombramiento de procurador es realizado por el Poder Ejecutivo pero para que surta efectos debe ser ratificado por el Congreso del Estado y para efectos de autonomía la Constitución estatal señala que se trata de una dependencia del Poder Ejecutivo, artículo 76, pero para que pueda ser removido por el Gobernador debe ser por causa justificada, artículo 77, sin que diga en donde se encuentran establecidas esas causas.

No tiene una temporalidad establecida para ejercer el cargo, ni tiene, en la Constitución, facultad para elaborar o intervenir en la elaboración del presupuesto y no tiene un recurso establecido en contra de su remoción, por lo que se deduce que no tiene autonomía.

4.1.26. Sonora

En el caso de Sonora, el procurador es propuesto por el ejecutivo estatal y el Congreso del Estado tiene la facultad de aprobar o rechazar el nombramiento, según dispone el artículo 64 fracción XIX BIS de la Constitución estatal, en cuanto a la autonomía debe señalarse que no existe. Así lo disponen los artículos 96 y 97 de la Constitución estatal.

Las disposiciones señaladas establecen que se trata de una dependencia del Poder Ejecutivo y que el procurador puede ser removido libremente por el Gobernador.

4.1.27. Tabasco

En el mes de enero del año 2015 fue publicada la reforma a la Constitución Política del estado de Tabasco que crea la Fiscalía General y ya es facultad del Congreso del Estado nombrar su titular, según dispone la fracción XIX del artículo 36 de la Carta Magna de esa entidad.

De forma positiva, señala que la fiscalía es un órgano autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica, artículo 54 ter constitucional, establece que el Fiscal General durará en el ejercicio de su cargo el periodo de nueve años, establece que podrá ser removido “...por el Titular del Ejecutivo por las causas graves que establezca la ley. La remoción deberá ser ratificada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Diputados dentro de un

plazo de diez días hábiles; de no ser ratificada expresamente, el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.”

La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado otorga la facultad al fiscal para elaborar el presupuesto de la fiscalía aún cuando debe presentarlo a través del Poder Ejecutivo.

En ese ordenamiento se establecen las “*causas graves*” por las cuales el Gobernador puede remover al fiscal, en las que sigue la línea de la Reforma Político Electoral que se hizo a nivel federal, la redacción utilizada en Tabasco es la siguiente

“ARTÍCULO 23. De la remoción del Fiscal General

“El Fiscal General será removido por el Titular del Ejecutivo, mediante Acuerdo por escrito, por cualquiera de las siguientes causas graves: I. Si pierde la condición de ciudadano mexicano, en términos de lo señalado por el artículo 37 de la Constitución General; II. Si le sobreviene una incapacidad total o permanente que le impida el correcto ejercicio de su cargo, por más de seis meses; III. Si durante su desempeño incurre en el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos para su designación; o IV. Si comete violaciones graves a la Constitución General o a la Constitución del Estado”

Como es facultad del Congreso estatal aprobar o rechazar esa remoción, el ejecutivo debe hacer de inmediato la notificación a ese cuerpo legislativo.

Tabasco sigue el modelo de la reforma federal lo que resta a la fiscalía la autonomía que se le pretende dar ya que faculta al Poder Ejecutivo para removerlo antes de que cumpla su periodo, aún cuando tenga que justificar la causa y se da la facultad de aprobar o no esa remoción a los diputados locales, lo que deja en indefensión al fiscal, quien no tiene recurso alguno que pueda hacer valer por sí mismo contra su remoción y crea dependencia al gobernador o a los diputados estatales, ya que, en caso de que el Poder Ejecutivo decida removerlo, solo el Congreso del Estado podrá rechazar esa remoción.

En la parte relativa al análisis de la autonomía del Ministerio Público de la Federación se profundizará en el punto específico, por lo pronto se puede señalar

que la causa prevista en la fracción IV es la que pudiera causar problemas en su interpretación.

¿Quién determina cuando es una violación grave a la Constitución?

4.1.28. Tamaulipas

El cargo de procurador es por designación del Poder Ejecutivo y requiere ser ratificado por el Congreso del Estado

El procurador no tiene un periodo determinado en la ley para ejercer el cargo y puede ser removido libremente del mismo según lo dispone el artículo 125 de su Constitución, por lo que es una dependencia del Gobernador del Estado.

4.1.29. Tlaxcala

La Constitución no establece periodo de tiempo para ejercer el cargo ni las causas por las que podría ser removido de su cargo por lo que se hace necesario acudir a la Ley Orgánica de la institución del Ministerio Público que establece autonomía en el ejercicio de sus funciones pero administrativamente depende el Poder Ejecutivo, según dispone en el artículo 3.

En el estado de Tlaxcala, la facultad de nombrar al procurador recae en el Congreso del Estado, a través de una terna enviada por el Gobernador, así lo dispone su Constitución. El presupuesto es asignado por ese poder y asesora jurídicamente al Gobernador del Estado *“en los casos en que él considere conveniente”* y en la fracción XIII del artículo 20, de ese cuerpo normativo, señala como obligación del Procurador *“Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Gobernador del Estado le confiera e informarle sobre el desarrollo de las funciones propias de la Procuraduría”* lo que da la idea de que se trata de una dependencia del Gobernador del Estado.

En cuanto a la forma de remover al Procurador, la ley orgánica remite a la Constitución local, por lo que es necesario realizar una interpretación sistemática de esos ordenamientos, la que permite concluir que, además de los casos de responsabilidad establecidos, es el Gobernador del Estado quien tiene esa facultad al tomar en cuenta que así lo dispone el artículo 70 fracción XIII de la ley fundamental estatal.

No tiene, presupuesto asignado en la ley, no tiene recurso alguno en contra de la decisión de ser removido por el Gobernador. La conclusión es que el titular del Ministerio Público no tiene autonomía.

4.1.30. Veracruz

Cuenta con una Fiscalía General del Estado como organismo autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propia, presupuesto propio y solo puede ser fiscalizada por el Congreso del Estado.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años y tiene un procedimiento establecido en la Constitución para ser designado por el Congreso del Estado, artículo 67, en el que participan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, según el caso específico que se presente, en lo que lo normal es que el legislativo envíe una lista con diez nombres propuestos para que dé entre ellos el ejecutivo designe al fiscal.

En cuanto a la remoción del Fiscal General se podría deducir que solo puede ser removido, antes del periodo para el que fue designado, por alguna de las causas establecidas en el título quinto, capítulo I, artículos 76 al 79 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que se puede considerar que es una institución con autonomía, ya que tiene presupuesto propio, cuenta con un periodo de nueve años para ejercer el cargo, no puede ser removido sino por alguna de las causas establecidas en la ley, tiene oportunidad de defender su cargo ante la posibilidad de ser removido y el gobernador no lo puede deponer libremente.

4.1.31. Yucatán

En el estado de Yucatán se establece una Fiscalía General que se considera como dependencia del Poder Ejecutivo, según dispone el artículo 62 de su Constitución.

Ese mismo ordenamiento y artículo señala que el fiscal general será designado por el Gobernador y debe ser ratificado por el Congreso del Estado.

Con relación a las causas de remoción, hace mención que podrá hacerlo el ejecutivo en los términos que señale la ley, habría que buscar en otras disposiciones legales las mismas.

Al no tener un periodo para ejercer el cargo, contar con un presupuesto propio, se puede considerar entre las fiscalías que no tienen autonomía.

4.1.32. Zacatecas

La Constitución de ese estado dispone con claridad que se trata de una dependencia del Poder Ejecutivo y que puede ser removido libremente por el Gobernador, por lo que no es necesario profundizar en su estudio, no tiene autonomía.

Puede concluirse que 28 estados de la República no tienen instituciones de procuración de justicia autónomas, prácticamente en todas el Poder Ejecutivo tiene la facultad para remover a su titular, aún en los casos que tienen establecido un periodo para ejercer el cargo.

Nayarit y Veracruz son aquellos que tienen autonomía en sus instituciones de procuración de justicia. Veracruz puede ser un ejemplo a seguir ya que casi elimina la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda remover al Fiscal General del Estado, es válido recomendar que, de forma expresa, el establecer el recurso o medio de defensa que el fiscal pueda ejercer en su defensa en contra de una remoción antes de que venza el plazo para el que fue designado.

En el extremo contrario se encuentra la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo cuyo titular tiene una dependencia absoluta del Gobernador del Estado.

Es posible que con la reforma a la Constitución General de la República para crear la Fiscalía General de la República, las entidades federativas sigan los lineamientos de la misma y cambien sus procuradurías por fiscalías con autonomía y el ejemplo entre ellas puede ser Tabasco.

4.2. El Ministerio Público en Latinoamérica

4.2.1. Argentina

La Constitución de la República de Argentina señala que el Ministerio Público es *“...un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de*

*la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.*⁶³”

La Ley Orgánica del Ministerio Público de esa Nación, establece que se conforma por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa, artículo 2, y el artículo 3 dispone que el primero de ellos lo van a integrar, entre otros, el Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación es designado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Senado de ese país, cabe precisar que la terna de donde se selecciona al fiscal es a través de concurso público por oposición, artículo 6, lo que abona, en principio, a la autonomía de esa institución.

También cuenta con causas de remoción y procedimiento para llevarlas a cabo, las que se encuentran establecidas en la Constitución, según dispone la ley que organiza la institución en el artículo 18⁶⁴.

Las causas de remoción se encuentran señaladas en el artículo 53 de la Constitución de Argentina y el procedimiento es a través de acusación que corresponde hacer a la Cámara de Diputados ante el Senado y a este resolver sobre la misma, no lo dice expresamente el texto de la Carta Magna de ese país, pero es posible deducir que en la legislación reglamentaria correspondiente se establece que debe ser previa comparecencia del Fiscal General y pueda ejercer el derecho de defensa.

Además, tiene un presupuesto propio, artículo 22 de la ley que organiza al Ministerio Público, el que debe ser enviado anualmente al Congreso, el Poder Ejecutivo puede hacer observaciones pero no puede modificar su contenido.

De lo anterior se puede concluir que el Procurador General de la Nación de la República de Argentina cuenta con las características para considerar que sí tiene autonomía.

⁶³ Senado de la República de Argentina, Constitución Política de esa República, artículo 120, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 17:22 hrs., en <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/ministerio>

⁶⁴ Idem, Ley Orgánica del Ministerio Público, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 17:59 hrs., en http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2013/09/Ley_organica.pdf

4.2.2. Brasil

El Congreso de Brasil tiene facultad para conocer de la organización del Ministerio Público, según dispone el artículo 48 fracción IX de la Constitución⁶⁵ de ese país.

En el artículo 128 de esa ley fundamental, se dispone que el jefe del Ministerio Público lo sea el Procurador General de la República, que será nombrado por el Presidente de la República con aprobación de la mayoría de los miembros del Senado para un periodo de dos años.

También dispone que la remoción del Procurador sea a iniciativa del Presidente previa autorización de la mayoría de los miembros del Senado de la República.

Al participar en su organización y presupuesto tiene autonomía, sin embargo, el hecho de que pueda ser removido por el Poder Ejecutivo y que la Constitución solo señale que debe existir previa autorización del Senado, le resta autonomía al no establecer que pueda defender su cargo por sí mismo, en esa parte podría mejorar el tema de autonomía el Ministerio Público en ese país.

4.2.3. Colombia

Otro país que ha tenido problemas similares a México y que también, como Chile, logró transformar su sistema de justicia penal es Colombia, el tema de la Fiscalía General de la Nación se encuentra comprendido en el capítulo VI de su Constitución, denominado “*De la Fiscalía General de la Nación*”⁶⁶ que, en su artículo 249, dispone

“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

⁶⁵ Gobierno Federal, Portal de Legislación, en línea, entrada el 03 de junio, 09:21 hrs., en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

⁶⁶ Constitución Política de Colombia, consulta el 11 diciembre de 2014, documento en PDF, en línea, visible en http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas calidades 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.”

El mismo ordenamiento, artículo 253, señala que será la ley la que establezca las formas de remoción, una de ellas mediante la acusación por parte del órgano de control⁶⁷ denominado Ministerio Público a quien le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

De acuerdo a su Constitución, corresponde al Senado, artículo 174, conocer de las acusaciones formuladas contra el Fiscal General y otros funcionarios del gobierno de Colombia.

El presidente de la República tiene la autoridad para nombrar al Fiscal General de una terna propuesta por la Corte Suprema, pero según dispone el artículo 189 de la Carta Magna de ese país,⁶⁸ sin embargo existe la disposición Constitucional⁶⁹ que establece que solo el Poder Judicial puede decidir removerlo

“... procede decir que el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales pueden ser removidos solo por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto. Para acordar la remoción, dicha Magistratura debe reunir el voto conforme de cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio.”

El Congreso de Colombia aprobó la ley 938 por la cual se expidió el

⁶⁷ Artículo 117 de la Constitución de la República de Colombia que establece como órganos de control al ministerio público y a la Contraloría General de la República, documento en línea, consulta el 22 de diciembre de 2014, visible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

⁶⁸ Ídem

⁶⁹ Cea Egaña, José Luis, *Fisonomía Constitucional del Ministerio público en Chile*, artículo publicado en Revista de Derecho, Número Especial, agosto de 1999, pp. 60-66, en línea, consulta el 28 de diciembre de 2014, visible en http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000100008&script=sci_arttext#n46

Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, el 30 de diciembre de 2004, en esa ley se establece que el Fiscal General de la Nación durará en su encargo cuatro años, según dispone el artículo 9.

Para efectos de responsabilidad encontramos que le es aplicable el régimen disciplinario previsto en los artículos 174,175 y 178 de la Constitución Política, que a la letra establecen

Artículo 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. Artículo 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas: 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida. 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

“3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema. 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios,

al menos, de los votos de los Senadores presentes.

Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales: 1. Elegir al Defensor del Pueblo. 2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República. 3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación. 4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1. Actuar como tribunal de casación. 2. Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

Los artículos transcritos indican que los tres poderes tienen una corresponsabilidad en la remoción del titular de procurar justicia y es la Corte Suprema de Justicia la que decide en última instancia sobre esa remoción o no, lo que permite que sea el propio fiscal quien pueda ejercer el derecho de defensa, lo que no sucede en nuestro país en donde la objeción se le otorga a la Cámara de senadores, Colombia tiene un sistema en el que los tres poderes intervienen para nombrar y remover a su fiscal nacional, pero la decisión final es de la Corte Suprema, lo que de alguna forma garantiza que la decisión de remover al fiscal sea más por razones de orden jurídico que político y ello abona a su autonomía. “

4.2.4. Chile

De acuerdo a la información disponible en la página de internet del

Gobierno de la República de Chile, que logró transformar de su institución de procuración de justicia, la Fiscalía de Chile y el Ministerio Público son la misma institución. Se trata de “...un organismo autónomo⁷⁰, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, si corresponde, y dar protección a víctimas y testigos”

“El Ministerio Público no forma parte de ninguno de los tres Poderes del Estado.”

“No es parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, del Poder Judicial ni del Poder Legislativo (Congreso Nacional).”

“Esta institución se organiza en una Fiscalía Nacional, encabezada por el Fiscal Nacional, y 18 Fiscalías Regionales, cada una de las cuales son dirigidas por un Fiscal Regional y un equipo directivo. Existe una en cada región del país y cuatro en la Región Metropolitana por su extensión territorial y cantidad de habitantes.”

Existe también un Consejo General, que reúne al Fiscal Nacional con todos los Fiscales Regionales y que cumple funciones de órgano consultivo y asesor.

En el sistema procesal penal, son los fiscales los que dirigen a las policías en la investigación de los delitos. Los fiscales y sus equipos deben además proteger a las víctimas y testigos y ejercer la acción penal pública, esto significa, llevar ante los tribunales a los imputados y buscar que los jueces apliquen las sanciones cuando corresponde.

Se trata de una fiscalía extra poder, no se encuentra en el ámbito de influencia directa de ninguno de los tres poderes tradicionales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución de ese país señala que el fiscal será elegido por el Senado de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 49, en su apartado 9, que a la letra dice:

“Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional...”

⁷⁰ Gobierno de Chile, Fiscalía, página electrónica, en línea, consulta el 20 de noviembre del año 2014, 19:56 hrs., en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/index.jsp>

De acuerdo a las disposiciones contenidas en el Capítulo VI-A que corresponden a Ministerio Público, la Constitución dispone que, en lo referente a su nombramiento, que

“Artículo 80 B....La ley orgánica constitucional establecerá el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo.”

“Artículo 80 C. El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina y proponer un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará diez años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el periodo siguiente.”

De ello se deriva que el Fiscal Nacional será nombrado mediante el siguiente procedimiento:

- ✓ La Corte Suprema propone en quina y con acuerdo del Senado.
- ✓ Designado por el Presidente de la República.
- ✓ Con acuerdo de los dos tercios de los miembros del Senado en ejercicio.
- ✓ Durará diez años en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a la forma de remover al fiscal la propia Constitución establece que

“Artículo 80 G. El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la

remoción deberá reunir el voto conforme de cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio. La remoción de los fiscales regionales también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional. Artículo 80 H. Se aplicará al Fiscal Nacional, a los fiscales regionales y a los fiscales adjuntos lo establecido en el artículo 78⁷¹.

De los sistemas estudiados es de los que mejor refleja la autonomía del Ministerio Público, ya que los tres poderes intervienen tanto en el proceso de nombramiento como de remoción del titular y como se trata de acreditar de forma legal la causa por la que será removido el fiscal, se dispone que de oficio será la Corte Suprema, en pleno, la que resuelva en definitiva.

Lo que permite estabilidad al fiscal en razón de no estar a la voluntad de un solo poder, autonomía que se fortalece con el plazo de diez años de duración en el cargo.

El proceso de remoción adoptado abona a la autonomía, si bien no es un recurso que haga valer por sí mismo el fiscal, de forma oficiosa lo tiene que resolver la Corte Suprema.

Esa intervención permite que la decisión final sea de carácter jurídico y no político, ya que deberá acreditarse la causa de remoción, incapacidad, mal comportamiento o la negligencia manifiesta, etc., ante la Corte Suprema y debe respetar el derecho de defensa que tiene el Fiscal, lo que obliga a todos los que intervienen en ese procedimiento a respetar lo que la ley establece so pena que la Corte Suprema resuelva en contra de la remoción.

4.2.5. El Salvador

De acuerdo al artículo 131 de la Constitución de la República de El Salvador, apartado 19º, corresponde a la Asamblea Legislativa elegir en votación nominal y pública, entre otros funcionarios, al Procurador General de la República y al Fiscal

⁷¹ Constitución Política de la República de Chile, Artículo 78. Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales judiciales y los jueces letrados que integran el Poder Judicial, no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de crimen o simple delito flagrante y sólo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal que debe conocer del asunto en conformidad a la ley, consulta del 10 de diciembre del 2014, 16:36 hrs., documento PDF en línea, visible en http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

General de la República, su nombramiento es por tres años y pueden ser reelegidos, según disponen los artículos ⁷²191 y 192.

Para efectos de remoción del Fiscal y el Procurador General de la República solo procede por “... *causas legales, con el voto de los dos tercios de los diputados electos.*”

Así lo dispone el artículo 192 citado.

En el artículo 237 de su Carta Magna se establece el procedimiento a seguir para proceder en contra de ellos y dispone que pueda defenderse ante el órgano legislativo, pero de la resolución que se dicte conocerá una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia y en última instancia el Pleno de ese cuerpo colegiado.

Desde el punto de vista de la autonomía, dispuesta en su Constitución, se puede decir que el Fiscal y el Procurador General de la República de El Salvador son autónomos al contar con un periodo establecido para ejercer el cargo, causas legales y procedimiento para ser removidos antes de ese tiempo, cuentan con un recurso que les permite defender su cargo y es el Pleno de la Corte Suprema la que resuelve en última instancia.

4.2.6. Guatemala

En ese país, el jefe del Ministerio Público es el Fiscal General de la República, según dispone el artículo 251 segundo párrafo de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

⁷² Procuraduría General de la República de El Salvador, Constitución Política de ese país, en línea, entrada el 03 de junio de 2015, 19:06 hrs., en <http://www.pgr.gob.sv/documentos/ConstitucionDeLaRepublica.pdf>

Tiene las mismas inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, solo puede ser removido por el Presidente de la República por causa justificada debidamente probada. Durará en su cargo cuatro años⁷³.

Aún cuando no se establece en la Constitución las causas de remoción del fiscal, se puede deducir que cuenta con autonomía desde el punto de vista que tiene un periodo para ejercer el cargo, no puede ser removido libremente por el Presidente de la República quien, en su caso, debe probar la causa para privarlo del cargo antes de que expire su periodo, esto se puede considerar así al tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, tiene señalado procedimiento para resolver sobre la remoción.

Como conclusión podemos decir que en los países analizados han avanzado en dar autonomía a la institución del Ministerio Público, en mayor o menor medida, pero la parte principal sigue siendo que dan un periodo establecido para ejercer el cargo y para removerlo antes de ese tiempo, cuentan con un procedimiento en el que su titular puede defender su cargo y quien resuelve en última instancia es la Corte Suprema de Justicia o su equivalente.

Esos países han puesto la mira en quitar al Poder Ejecutivo la influencia en el Ministerio Público y buscan mecanismos para garantizar que pueda ejercer sus funciones sin influencias de otros poderes.

México va en esa dirección y es posible acotar cualquier forma de injerencia por parte del Poder Ejecutivo sobre la institución del Ministerio Público de la Federación para que, en todo caso, ambos se sujeten a lo que señala la Constitución y las leyes sin que ello implique impunidad para ninguno de ellos.

⁷³ Constitución Política de la República de Guatemala, último párrafo del artículo 251, en línea, entrada el 03 de junio 2015, 19:57 hrs., en <file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Rep%C3%BAblica-de-Guatemala.pdf>

CAPÍTULO QUINTO

MARCO JURÍDICO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

La parte más relevante de un sistema de justicia es el marco jurídico, aquello que le da fortaleza y certeza a las instituciones que lo integran y a los ciudadanos que se relacionan con aquél.

En México nos encontramos en un periodo de armonización del marco jurídico para hacerlo acorde con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y en materia de cambio del modelo penal, que pasará de uno semi inquisitivo a uno de corte penal acusatorio, lo que requiere que el ministerio público tenga que modernizar su marco jurídico para contar con las herramientas suficientes para responder a los retos que le deparan: investigar los delitos y a sus responsables con respeto a los derechos humanos, algo a lo que no esta acostumbrado hacer.

5.1. Análisis del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestro país se aprobaron diversas reformas a la Carta Magna y otras leyes para armonizar el marco jurídico y dar paso a la implementación de un modelo penal acusatorio, que inició en el año 2008 y deberá estar en vigor en todo el país en el mes de junio del año 2016, entre esas modificaciones se encuentra la hecha al artículo 21 Constitucional que dispone lo siguiente

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuaran bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”

“El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.”

“La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto,

se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

“Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.”

“Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

“El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.”

“El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la corte penal internacional.”

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta constitución.”

“Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

“A) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.”

“B) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para

las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.”

“C) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.”

“D) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvara, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.”

“E) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.

En todos los cambios legales realizados al artículo 21 constitucional, la institución del Ministerio Público mantiene el ejercicio de la acción penal y dentro de lo que es el sistema penal acusatorio lo comparte con la víctima u ofendido quién podrá investigar y en su caso hacer el ejercicio de la acción penal privada, pero en esencia la acción penal sigue en poder de esa institución ministerial.

La investigación de los delitos sigue siendo facultad del Ministerio Público, aún cuando la policía puede intervenir bajo la conducción de aquél.

Lo más relevante es que el modelo penal acusatorio requiere de un Ministerio Público con nuevas competencias, basta analizar el contenido del artículo 20 de la Carta Magna para comprender que esa institución debe cambiar o llevará al fracaso cualquier investigación que realice.

La institución ministerial debe adaptarse lo más rápido posible al nuevo diseño constitucional y alejarse de las influencias internas y externas, principalmente del Presidente de la República, para que pueda investigar los delitos y ejercer la acción penal sin más límites que los establecidos en nuestra ley fundamental y demás leyes.

Es fácil encontrar voces autorizadas que señalan todas las eficiencias del actual Ministerio Público que permiten señalar la necesidad del cambio que se impulsa en el modelo penal acusatorio, entre ellas la jurista Olga Islas, quien dijo

“El Ministerio Público, opinión generalizada y enraizada en la sociedad, es

una institución despótica a la que se le teme y a la cual nadie quiere llegar. Los agentes del Ministerio Público adolecen de vicios que ya son intolerables (corrupción, prepotencia, atropellos, incapacidad, etcétera); pero, sobre todo, no están preparados para desempeñar sus funciones de investigación y persecución de los delitos: búsqueda de pruebas, que es precisamente el deber del Ministerio Público y que, en muchas ocasiones, se deja en manos del denunciante o querrelante. Bien puede decirse que la arbitrariedad reina en la averiguación previa”⁷⁴.

Esa es la realidad que ven muchos estudiosos del Ministerio Público que piden su transformación.

5.2. Análisis del artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde al año de 1940, ha sido objeto de siete modificaciones⁷⁵ y establecía, entre otras cosas, que la Procuraduría General de la República estaría presidida por un Procurador General nombrado y removido libremente por el Poder Ejecutivo y debería contar con las mismas calidades que un Ministro de la Suprema Corte.

En la reforma del año de 1967 el primer párrafo del artículo en mención permaneció intacto y es en el año de 1992 cuando se divide en dos apartados, A y B, para establecer en el último de ellos la creación y organización de las comisiones de derechos humanos.

En diciembre del año de 1994, encontramos una reforma que permite ya la intervención de la cámara de Senadores en el nombramiento del Procurador General de la República, mediante un mecanismo en el que el Poder Ejecutivo Federal hace la propuesta y la misma puede ser ratificada por ese órgano legislativo, pero mantiene que el procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo.

⁷⁴ Islas, Olga, *Evaluar periódicamente la eficiencia del personal del Ministerio Público*, en 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006, p. 305.

⁷⁵ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en línea, entrada el 12 de noviembre del año 2014, 22:53 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

En 1999 se registra otra reforma pero únicamente en lo que se refiere a los organismos protectores de derechos humanos, lo mismo acontece en la reforma del año 2011 en la que también solo se modifica el apartado B.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación⁷⁶ el 10 de febrero del año 2014, modifica de nuevo el apartado A con la finalidad de crear la Fiscalía General de la República y le otorga autonomía al establecer que tanto para el nombramiento como para la remoción de su titular tendrá intervención la Cámara de Senadores, el texto completo es el siguiente:

“A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Para ser Fiscal General de la República 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 Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna. II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro

⁷⁶ Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, documento PDF, entrada el 19 de noviembre del año 2014, 16:34 hrs., en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva. IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción. V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General. VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley. Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El Fiscal General

presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. El Fiscal 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.”

A reserva de realizar el análisis de esa reforma de forma más detallada, es posible afirmar que se trata de un cambio interesante y positivo que modifica totalmente la inestabilidad que tiene el titular de la actual Procuraduría General de la República, porque establece un periodo de nueve años para ejercer el cargo de Fiscal General, del que sólo podrá ser removido por causas graves lo que abona, en teoría, a la autonomía que se propone.

Es posible detectar que el Poder Ejecutivo mantiene la posibilidad de remover al titular de esa dependencia y que el fiscal no tendrá mucha posibilidad de defender su cargo sino es a través de la objeción que la Cámara de Senadores pudiera hacer.

Lo que indica que la permanencia en su cargo depende de la decisión del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Senadores.

5.3. Análisis del artículo 123 B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro aspecto fundamental en la autonomía de la institución de procuración de justicia es la situación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, en principio, la discusión sobre dar autonomía a esa institución se ha establecido en el titular de la misma, el Procurador o Fiscal, cuando la parte sustantiva se realiza por medio de sus agentes.

Hoy día existe un servicio civil de carrera en la actual Procuraduría General de la República, pero no puede cumplir con la finalidad de formar personal profesional en la función ministerial porque existe la posibilidad de que los Ministerios Públicos puedan ser despedidos de forma ilegal y no recuperar su empleo, así lo dispone la Carta Magna, en el artículo 123 B, fracción XIII, que señala lo siguiente

“Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

Esa redacción atenta en contra de la estabilidad laboral de los agentes del Ministerio Público, no es posible cumplir un proceso de profesionalización y pretender hacer carrera ministerial cuando el Ministerio Público se encuentra sujeto a lo que sus superiores dispongan, un ejemplo de ello es la facultad que tiene el Procurador para “rotar” a los agentes mencionados, con la ⁷⁷experiencia adquirida es posible afirmar como los constantes cambios de adscripción de los agentes ministeriales obedecían más a cuestiones de tipo personal que a lograr mejoras en la actividad sustantiva de procurar justicia, en la investigación, en el proceso o en el amparo, a grado tal que algunos de ellos no terminaban de tomar posesión en una agencia cuando eran removidos o cambiados a otra adscripción, incluso, era posible un cambio de algún punto de la frontera norte a Chiapas o Oaxaca sin más explicación que “*necesidades del servicio*”.

Las rotaciones podían ser constantes hasta lograr la renuncia al cargo por “*cansancio*”.

En el periodo más crítico de la Procuraduría General de la República, cuando su titular era Maricela Morales Ibáñez, cuando se dio la “*renuncia de 21 delegados*” en un solo día y que mereció solo dos párrafos⁷⁸ de parte de su titular.

La redacción del artículo constitucional citado, genera que los agentes del Ministerio Público de la Federación, entre otros servidores públicos de la institución, puedan ser despedidos de forma injustificada e ilegal, es decir, sin que las autoridades que tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir la ley lo hagan,

⁷⁷ Fue agente del Ministerio Público Federal de septiembre de 1999 a diciembre del año 2007 en los estados de Sonora, Jalisco y Michoacán.

⁷⁸ Procuraduría General de la República, Depuración, Fundamental para dar Resultados, Boletín 994/2011, en línea, entrada el 04 de junio de 2015, 21:50 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/Ago/b99411.shtm>

lo que es un contrasentido que genera la exigencia para el subordinado pero no para el superior jerárquico.

Ese tipo de disposiciones abren la posibilidad para que funcionarios abusen de su puesto y separen de su cargo a elementos que sí cumplen con los requisitos de permanencia establecidos en la ley, porque aún cuando demuestren en el juicio correspondiente que fue un despido injustificado no serán reinstalados en el cargo.

Esa sola posibilidad debe dar lugar a que, cuando el tribunal determine el despido injustificado, proceda la reinstalación del agente del Ministerio Público, con ello se obligaría a que cualquier separación de esos agentes sea demostrada por la autoridad ante un tribunal en el que se cumpla con el debido proceso.

De no acreditar que el despido fue legal el Tribunal estará en condiciones de ordenar que sea reinstalado. Lo que no sucede en la actualidad.

El problema se traslada a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

5.4. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La ley establece requisitos de ingreso, en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dispone lo siguiente

“Artículo 34.- Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere: I. Para ingresar: a) Ser ciudadano mexicano [por nacimiento], en pleno ejercicio de sus derechos; Inciso declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 24-06-2011 (en la porción normativa que señala “por nacimiento”) b) Contar con título de licenciado en derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional; c) Tener acreditado, en su caso, el Servicio Militar Nacional; d) Aprobar el proceso de evaluación de control de confianza y de competencias profesionales; e) Sustentar y acreditar el concurso de oposición, en los términos que señalen las disposiciones aplicables; f) No estar sujeto a proceso penal; g) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables; h) Ser de

notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposo calificado como grave; i) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y j) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.”

Es loable y debe existir apoyo para contar con los mejores perfiles profesionales que garanticen recursos humanos preparados y competentes para ejercer la función de procurar justicia. No representa mayor problema en la parte del ingreso, quizás lo referente a la prueba de polígrafo y la posibilidad de ingresar como Ministerio Público de la Federación por designación especial.

En efecto, el artículo 37 de la ley que organiza al Ministerio Público de la Federación establece que:

“...Ministerial y los peritos podrán ser de designación especial. Para los efectos de esta ley, se entiende por agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos, de designación especial, aquéllos que sin ser de carrera, son nombrados por el Procurador General de la República en los términos de lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley. Artículo 38.- Tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador General de la República, de conformidad con el reglamento de esta ley y lo que establezcan las disposiciones relativas al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial podrá, en casos excepcionales, llevar a cabo la designación especial de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial o peritos, dispensando la presentación de los concursos correspondientes. Dichas personas deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos y satisfacer los requisitos siguientes: I. Para agente del Ministerio Público de la Federación, los señalados en el artículo 34, fracción I, de esta ley, con excepción del inciso e); ese inciso establece “Sustentar y acreditar el concurso de oposición, en los términos que señalen las disposiciones aplicables;”

Es entendible que se permita al titular de la Procuraduría General de la República, realizar ese tipo de nombramientos ya que se puede dar el caso de que las necesidades del servicio requieran de nombrar a los agentes del Ministerio

Público de la Federación sin necesidad de cumplir, en principio, con alguno de los requisitos mencionados en la ley, para cubrir con oportunidad las plazas disponibles sin que ello merme la calidad que se pretende en el ejercicio de la función ministerial, el verdadero problema radica en la remoción que por disposición constitucional puede hacer el Poder Ejecutivo o el Procurador General de la República, aún cuando exista un procedimiento establecido en la propia ley y en la que interviene un consejo, lo complicado es la etapa de permanencia ya que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 36 dispone que:

“II. Para permanecer: a) Seguir los programas de actualización, profesionalización y de evaluación de competencias para el ejercicio de la función que establezcan las disposiciones aplicables; b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, de evaluación del desempeño y de competencias profesionales que establezcan el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables; c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por tres días consecutivos, o cinco discontinuos, de un período de treinta días naturales; d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables; e) Cumplir los requisitos a que se refiere la fracción I de este artículo durante el servicio; f) Mantener vigente la certificación a que se refiere el artículo 59; g) Cumplir las órdenes de comisión, rotación y cambio de adscripción; h) Cumplir con las obligaciones que les impongan las leyes respectivas, e i) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.”

Los requisitos de permanencia son necesarios para contar con un servicio civil de carrera acorde a las necesidades de procurar justicia, ya que aporta la posibilidad de que sus miembros adquieran experiencia y calidad en el ejercicio de su función, sin embargo debe equilibrarse con los derechos que deben otorgarse como lo puede ser el establecer tiempos antes de cada rotación, en ejemplo de ello es que, puede darse la posibilidad que el personal sea rotado cada mes a una plaza distinta, incluso de un estado del norte del país a uno del sur, lo único que originaría es el efecto contrario a los que se busca: personal sin experiencia y

además agotado económicamente por los gastos que se originan en cada cambio y que podría llevarlo a renunciar a su cargo.

Es importante destacar lo dispuesto por el Capítulo V Del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, específicamente en el artículo 33 fracción V que señala lo siguiente:

“...el servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial comprende lo relativo al agente del ministerio público de la federación, agente de la policía federal ministerial y perito profesional y técnico, y se sujetara a las bases siguientes:

I.

II.

III.

IV.

V. Contara con un sistema de rotación de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y de Peritos profesionales y técnicos, dentro de la Procuraduría General de la República.”

El artículo establece de forma puntual aquellos cargos que se encuentran dentro del servicio civil de carrera que incluye cumplir con las órdenes de rotación ya comentadas.

Por su parte, el artículo 34 de ese ordenamiento legal señala que, entre los requisitos para permanecer como agente del Ministerio Público, se encuentra el señalado en su inciso G que a la letra dice:

“G) Cumplir las órdenes de comisión, rotación y cambio de adscripción;”

Para que una persona permanezca en su cargo de agente ministerial, después de cumplir con el proceso de certificación, debe cumplir con las órdenes de rotación o cambio de adscripción que le sean dadas, sin tener mayor medio de defensa porque la consecuencia es que sea cesado, removido o despedido, para reafirmar la idea anterior vale la pena citar el siguiente criterio:

“MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. SUS AGENTES CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA LA ORDEN DE SU ROTACIÓN. De la interpretación sistemática de los artículos 11, 30, 38 y 41 de la

abrogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1, 2, 61, 62, 63, 65 y 67 del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para realizar los cambios de adscripción y la rotación de los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2006, se colige que para el desarrollo de sus funciones y las del Ministerio Público de la Federación, la Procuraduría General de la República cuenta con un sistema de especialización, desconcentración territorial y funcional, mediante delegaciones en las entidades federativas; que existe un servicio de carrera al cual se encuentran sujetos los agentes del Ministerio Público y que la rotación es el cambio en la asignación de los miembros del servicio de carrera a los lugares o áreas en que deban desempeñar sus funciones, pero dentro de la unidad administrativa u órgano desconcentrado al que estén adscritos. Consecuentemente, los agentes del Ministerio Público de la Federación carecen de interés jurídico para promover amparo contra la orden de su rotación, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la ley de la materia. Se afirma lo anterior, porque sus funciones son de interés público conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la indicada ley, ya que tienden a promover la pronta y debida procuración de justicia, en particular en materia penal, así como debido a su intervención en los juicios en que la Federación sea parte, por ello, la sociedad está interesada en que dichas funciones se realicen en forma ininterrumpida y de la mejor manera, conforme a las necesidades del servicio⁷⁹.”

Por lo que, se reitera la necesidad de equilibrar las obligaciones que deben cumplir los agentes sujetos al servicio civil de carrera y sus derechos laborales que les permitan alcanzar la calidad y experiencia requerida en el desempeño de su función.

⁷⁹ Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, Amparo en Revisión 262/2011, María de Lourdes Martínez Martínez, 8 de abril de 2011.

Durante el sexenio del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012)⁸⁰ fue una constante en la Procuraduría General de la República la rotación del personal de agentes del Ministerio Público y Delegados siempre con el argumento o eje principal del combate a la corrupción.

Por su parte, en el caso del Estado de Michoacán, encontramos que uno de los puntos del acuerdo entre las autoridades locales y el gobierno federal con los llamados grupos de autodefensa incluyó el correspondiente a la rotación de todos los Ministerios Públicos de la Federación y del estado.

En ese caso, que fue conocido por algunos medios de comunicación⁸¹, es claro que se atendieron cuestiones de orden político, ya que de existir alguna responsabilidad de parte de esos funcionarios la obligación era de proceder en su contra y no solo rotarlos.

En la práctica se trata de un sistema de rotación que, si bien busca desterrar actos de corrupción, no permite la especialización y conocimiento del personal sobre los asuntos que son de su competencia y de la región en la que desempeñan su cargo, lo anterior es reconocido por la propia Procuraduría General de la República en la circular C/00/12 dirigida a los titulares de las áreas de la Sub Procuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, de la Agencia Federal de Investigación, de la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y de la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros, entre otros, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de enero del año 2012⁸² que entre otras cosas señalaba que el personal de esas y otras áreas no será rotado ni cambiado de adscripción salvo los casos en

⁸⁰ Una nota interesante al respecto es la publicada por el diario *El Economista*, de fecha 12 de agosto del año 2011, disponible en línea, 26 de junio del año 2013, visible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/08/12/lo-que-debes-saber-sobre-delegados-pqr>

⁸¹ Ver información disponible en el periódico *Excélsior*, de fecha 27 de enero del año 2014, entrada el 22 de febrero del año 2015, 13:52 hrs., en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/acuerdo-gobierno-autodefensas-michoacan-982859.html>

⁸² Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 17 de enero del año 2014, disponible en línea, entrada el 22 de febrero del año 2015, 16:34 hrs., en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229724&fecha=17/01/2012

los que no cumpla con los requisitos de ingreso y permanencia establecidos en la ley, por lo menos durante cinco años, circunstancia que obedece precisamente a contar con elementos capacitados, evaluados rigurosamente y que cumplan con los perfiles para el cargo conferido y, principalmente para dotarlos de estabilidad laboral que no permita a sus superiores jerárquicos lograr su renuncia mediante la rotación.

Esa parte final es la que debe ser la constante en toda la estructura de la institución ministerial⁸³, es decir, por lo menos el titular y los agentes ministeriales, quienes realizan las actividades sustantivas, se encuentren sujetos a un sistema que les permita la especialización y que sean removidos mediante criterios cuyo fundamento sea su desempeño profesional y no decisiones unilaterales⁸⁴ del Presidente o los cambios de procurador, delegado o en función de otro tipo de intereses.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la separación en las funciones del Ministerio Público de la Federación, puede ser ordinaria y extraordinaria, la segunda incluye la remoción.

“II. Extraordinaria. Que comprende: a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de permanencia o, en el caso de agentes de la Policía Federal Ministerial, cuando en los procesos de promoción concurren las circunstancias siguientes: 1. Haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables; 2. Deje de participar en tres procesos consecutivos de promoción a los que haya sido convocado o no obtenga el grado inmediato superior por causas que le sean imputables, después de participar en tres procesos de promoción para tal efecto, y 3. En su expediente no cuente con méritos suficientes para la permanencia. b) La

⁸³ Ver artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente en diciembre del año 2014, disponible PDF, entrada el 30 de diciembre de ese año, 10:05 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>

⁸⁴ Ver lo publicado en el boletín 001/01 de fecha 2 de enero del año 2001, por la Procuraduría General de la República, disponible en línea, entrada el 13 de diciembre del año 2014, 14:26 hrs., en

<http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b00101.html>

remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de las funciones o incumplimiento de sus deberes.”

El procedimiento se encuentra establecido en el artículo 47 de la misma ley orgánica, que dispone

“Artículo 47.- La separación del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, por las causas a que se refiere el inciso a), de la fracción II, del artículo 46 de esta ley, se realizará como sigue: I. El superior jerárquico deberá presentar queja fundada y motivada ante el Consejo de Profesionalización, en la cual deberá señalar el requisito de ingreso o permanencia que presuntamente haya sido incumplido por el servidor público de que se trate, adjuntando los documentos y demás pruebas que considere pertinentes; II. El Consejo de Profesionalización notificará la queja al servidor público de que se trate y lo citará a una audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga, adjuntando los documentos y demás elementos probatorios que estime procedentes; III. El superior jerárquico podrá suspender al servidor público hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente; IV. Una vez desahogada la audiencia y agotadas las diligencias correspondientes, el Consejo de Profesionalización resolverá sobre la queja respectiva, y V. Contra la resolución del Consejo de Profesionalización no procederá recurso administrativo alguno.

De las disposiciones transcritas se puede deducir que existen procesos debidamente establecidos para remover de sus funciones al Ministerio Público de la Federación y se presentan dos disposiciones que limitan la estabilidad laboral del mismo, primero la posibilidad de ser suspendido en tanto se desahoga el proceso correspondiente y dos, la más grave, que cuando demuestre que la causa iniciada en su contra es injustificada, no tiene derecho a ser reinstalado en su cargo según lo dispone el artículo 123 B, fracción XIII de la Constitución General de la República.

De acuerdo a la las disposiciones de la ley orgánica en cita, no existe medio administrativo en contra de esa resolución lo que, en un caso hipotético, un agente del Ministerio Público es señalado de incurrir en cualquier acto que conlleve su remoción conforme a ese ordenamiento legal podrá acudir ante el Poder Judicial

de la Federación mediante el amparo correspondiente y de concederse el mismo no procederá su reinstalación por disposición Constitucional ¿En dónde quedó el servicio civil de carrera?

No es posible negar a esos agentes un derecho laboral reconocido para todos los demás trabajadores, como es la reinstalación, al contrario debe exigirse a las autoridades el cumplimiento de la ley, que por lo menos demuestren la causal por la que decidieron remover al funcionario y cumplir con el debido proceso.

Si la pretensión es contar con profesionales en la procuración de justicia entonces procede rectificar el sentido actual de la Constitución y dar garantías a los agentes del Ministerio Público que, de cumplir con la ley, no habrá superior que lo pueda remover de forma ilegal y en caso de hacerlo habrá un tribunal que ordene su reinstalación.

Es importante no dejar a valoraciones subjetivas las causas de remoción, las mismas deben estar determinadas en la ley y que exista un medio de impugnación que le restituya, en su caso, el cargo.

Se expone a los agentes del Ministerio Público a ser despedidos injustificadamente sin derecho a la reinstalación, además de ser inscritos en un registro nacional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que no les permitirá ocupar otro cargo dentro del Sistema Nacional de Seguridad pública

“En caso de que los órganos jurisdiccionales determinen que la resolución por la que se impone la separación o remoción es injustificada, la institución respectiva sólo estará obligada a la indemnización y al otorgamiento de las prestaciones a que tenga derecho la persona removida, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiese promovido de conformidad con el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal circunstancia será inscrita en el Registro Nacional correspondiente.”

Ese artículo reitera lo que ya señala la Carta Magna por lo que la pretendida autonomía solo se puede lograr mediante un control externo que debe ser ejercido por el Poder Judicial de la Federación.

Resulta urgente modificar la fracción XIII del artículo 123 B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.5. Reforma Constitucional que crea la Fiscalía General de la República

En nuestro país se propuso una reforma Constitucional y Legal denominada “*Reforma Política del Estado*”, que, entre otras reformas, crea la Fiscalía General de la República con autonomía, esa iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados y fue turnada a la Cámara de Senadores, en donde se encuentra en las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos desde el día 11 de diciembre del año 2014⁸⁵.

Se trata de una reforma encaminada a crear un órgano constitucional autónomo en el que su titular tiene un periodo de nueve años para ejercer el cargo. Solo podrá ser removido, antes de ese tiempo, por causas establecidas en la ley, su remoción podrá ser objetada por la Cámara de Senadores, tendrá presupuesto propio, entre otras.

Se trata de evitar que el Poder Ejecutivo Federal “*haga uso político*” de la Fiscalía General de la República.

5.6. Ley de la Fiscalía General de la República

El Poder Ejecutivo Federal envió la iniciativa de decreto que contiene la Ley de la ⁸⁶Fiscalía General de la República que establece, entre otras cosas, que el Fiscal General podrá ser removido por el Presidente de la República por alguna de las causas graves siguientes, según lo dispone el artículo 11:

- I. “Dejar de ser ciudadano mexicano, en los términos que establece el artículo 37 de la Constitución;

⁸⁵ Información disponible en la página electrónica del Senado de la República, en línea, entrada el 26 de diciembre del año 2014, 10:15 hrs., en

<http://www.senado.gob.mx/?ver=ba&mn=1&sm=11&str=Fiscal%EDa>

⁸⁶ Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del 23 de septiembre del año 2014, año XVII, número 4117-IX, PDF, 20 diciembre 2014, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

- II. Adquirir incapacidad total o permanente que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses, o
- III. Cometer violaciones graves a la Constitución.”

Lo dispuesto en las fracciones anteriores se aplicará sin perjuicio de lo previsto en los artículos 110 y 111 de la Constitución.

Esa disposición se relaciona en forma directa con el contenido del artículo 16 de esa futura legislación, que dispone lo siguiente:

“Cuando se impute la comisión de un delito al Fiscal General, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, se procederá de la siguiente manera:

- I. El servidor público a quien corresponda actuar como suplente del Fiscal General de conformidad con esta Ley y su Reglamento, conocerá de la denuncia y se hará cargo de la investigación respectiva, y*
- II. El servidor público suplente del Fiscal General resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal.”*

La futura ley es complemento de la Reforma Constitucional que crea la Fiscalía General de la República y permite distinguir los momentos o formas para remover al titular de la fiscalía, el primero es por cualquiera de las causas graves señaladas por el artículo 11 de su Ley, promovidas por el Presidente de la República y el segundo en los casos previstos por los artículos 110 y 111 de la Carta Magna que refiere la responsabilidad de los servidores públicos, en esa última parte no debe existir mayor problema en razón de que existe un mecanismo propio, legislado, en el que el fiscal puede ejercer su derecho de defensa y su posible sanción debe darse a través del debido proceso por parte de las autoridades correspondientes.

El problema se puede presentar en el primer caso por lo que podría ser una intervención injusta del Poder Ejecutivo para remover al fiscal antes de que cumpla con su periodo.

Los dos primeros incisos no representan mayor problema en su aplicación por la lógica que tienen, pero el tercero sí puede presentar complicaciones por la necesidad de interpretar lo que dispone y tener que correlacionar con otras disposiciones legales.

Lo grave se encuentra cuando se impute la comisión de un delito al Fiscal General por que da a entender, la fracción II del artículo 16 de esa ley orgánica, que aún en el caso de que se encuentre integrada la carpeta de investigación en contra de él, el servidor público correspondiente, antes de iniciar el procedimiento para la declaración de procedencia, deberá tener previo acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo, lo que no debe suceder si se quiere tener una institución con autonomía.

}

CAPÍTULO SEXTO HACIA UN MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN AUTÓNOMO

En México han sido muchas las voces que han reclamado la existencia de un Ministerio Público autónomo, en el que el Poder Ejecutivo no tenga mayor injerencia, es postura ha encontrado muchas resistencias, sobre todo en el ámbito de los estado de la República Mexicana.

En el orden federal ya se encuentra avanzada una reforma para crear la Fiscalía General de la República, actualmente se encuentra ya casi lista para su entrada en vigor, por lo que vale la pena estudiar el modelo ministerial actual y el que se propone en la reforma constitucional, se trata de saber de que trata y hasta que punto realmente otorga autonomía a la institución del Ministerio Público, de que forma se va a nombrar a su titular.

Otro aspecto que se debe considerar es la forma de ingreso, permanencia y remoción de sus agentes del Ministerio Público, el contenido actual del marco jurídico no permite que se pueda considerar la autonomía de esa institución, por lo que debe avanzar la reforma en el sentido correcto y traspasar el límite del titular y dar certeza laboral también a sus agentes.

De acuerdo con estudiosos de la procuración de justicia, existen cuatro tipos de procuración de justicia⁸⁷, los que se clasifican de acuerdo a su ubicación dentro de la estructura del Estado, éstos son:

- a. La que tiene dependencia directa del Poder Ejecutivo (gobierno).
- b. La que tiene dependencia del Poder Ejecutivo (gobierno), con diversos grados de autonomía técnica.
- c. La que se haya encuadrada dentro del Poder Judicial.
- d. La que tiene independencia de cualquiera de los poderes del Estado, es decir, como un órgano constitucional autónomo.

El Dr. Jorge Carpizo considera que el primero de los casos es el que prevalece actualmente en nuestro país, pero

⁸⁷ CARPIZO McGregor, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, 110 pp.

“...es el más propenso a sufrir manipulaciones políticas y a poner en peligro la imparcialidad del Ministerio Público, ya que se trata del tipo donde es más notorio el principio jerárquico, toda vez que el procurador general es nombrado discrecionalmente por el titular del Poder Ejecutivo, por lo cual dicho funcionario no cuenta con garantías de inamovilidad, ya que el presidente puede destituirlo libremente, lo cual provoca que el Ejecutivo pueda girar órdenes al fiscal, con la certeza de que las mismas serán obedecidas, incluso cuando éstas atenten contra los derechos humanos, la imparcialidad y la objetividad.”

El modelo contenido en el inciso “d” es el propuesto en la reforma Constitucional que entrará en vigor cuando se haga la declaratoria correspondiente.

El próximo titular de la Fiscalía General de la República lo será quién ocupe el cargo de Procurador General de la República en el momento de que se haga la declaratoria a que se refieren los artículos transitorios de la Reforma Constitucional al artículo 102 A.

El Dr. Guillermo Zepeda Lecuona⁸⁸, también se ha pronunciado por sacar al Ministerio Público de la esfera del Poder Ejecutivo y considera que debe existir una transformación de esa institución para que tenga autonomía y el Presidente no tenga influencia sobre sus facultades de investigación y persecución del delito y pone el dedo en la llaga al señalar que debe estar aislado de los vaivenes políticos.

Quienes han estudiado el tema tienen un punto de coincidencia al señalar la influencia negativa que, en la mayoría de los casos, ha sido la intervención del Presidente de la República sobre el Ministerio Público de la Federación y que debe tener autonomía

El Dr. Carpizo McGregor, ex Procurador General de la República y estudioso del tema, manifestó que se debía *“... evitar que los fiscales sean presionados por sus superiores para adulterar pruebas por motivos políticos. La única verdad jurídica es la que sale del expediente.”*

⁸⁸ ZEPEDA Lecuona, Guillermo, *Entre la delincuencia y la impunidad*, Criminalia, México 2002, Academia de Ciencias Penales, año LXVIII número 3.

Por su parte, el ⁸⁹Dr. Rubén Vasconcelos Méndez, es otro estudioso del tema que se ha pronunciado en el mismo sentido de tener una institución ministerial con autonomía para que el resultado de sus investigaciones no sea producto de inferencias ilegítimas de cualquier poder.

Para lograr ese fin es que se propone que la futura Fiscalía General de la República ya no dependa del Poder Ejecutivo, los casos reseñados de uso político y los resultados oficiales ya citados, han dado lugar al descrédito de la Procuraduría General de la República y se le ha señalado como una institución que se encuentra al servicio del Presidente en turno, esa imagen o realidad debe ser desterrada y transformar al Ministerio Público en una institución que genere certeza jurídica y confianza entre los ciudadanos.

El Ministerio Público requiere ser una institución que no dé lugar a dudas que su trabajo tiene como base la ley y el respeto a los derechos humanos.

La autonomía del Ministerio Público de la Federación debe ser el origen de una institución sin injerencia del Presidente de la República, que rinda cuentas y que logre cumplir con el mandato de procurar justicia sin otro interés que el de cumplir con la ley.

6.1. Organismos Constitucionalmente Autónomos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 27, 28, 41 y 102, establece los llamados ⁹⁰órganos constitucionales autónomos que, entre otros, actualmente son:

- Banco de México.
- Tribunales Agrarios.
- Instituto Nacional Electoral.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁸⁹ VASCONCELOS Méndez, Rubén, *Constitución y Ministerio Público*, México, México Evalúa y Universidad Regional del Sureste 2011, p.20.

⁹⁰ CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, p.55, en línea, entrada el 12 de noviembre de 2014, 06:35 hrs., en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2295/6.pdf>

“Estos organismos son instituciones públicas⁹¹ en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal; es de precisar que en los sistemas presidenciales, estos organismos independientes han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la aludida estructura tripartita tradicional, pues han mejorado la gobernabilidad democrática y han fortalecido la estructura de pesos y contrapesos”.

“Estos organismos se crean principalmente, por la necesidad de desarrollar funciones nuevas, que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes, y además, pueden surgir por cuestiones coyunturales de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política; además, son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o circunstanciales”

Se puede establecer que la división de poderes consiste en el reparto y distribución de la facultad o poder de hacer algo mediante un equilibrio⁹², que un poder sea el contrapeso del otro para lograr una contención entre ellos y los organismos constitucionalmente autónomos son creados por necesidades específicas de un país que rompe con esa distribución de poderes convencionales y busca crear organismo extra poder que ejerzan sus funciones en base a las disposiciones legales y de forma técnica, con la intención de mejorar alguna de las funciones del Estado.

6.2. Características de Organismos Autónomos

Los organismos constitucionalmente autónomos son parte de las instituciones públicas y deben rendir cuentas a otros poderes.

⁹¹ ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2007, PDF, p.18, 12 de noviembre de 2014, 21:30 Hrs. en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/bib/bib14.htm>

⁹² G. SEGOVIA, Christian, en *Organismos Constitucionales Autónomos y su Legitimación Activa para promover Controversias Constitucionales*, artículo en [PDF], 13 de noviembre de 2014, 11:23 hrs., en

<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugald e%20Calder%C3%B3n.pdf>

Son creados con la finalidad principal de resolver problemas de fondo que requieren de órganos técnicos en los que no tengan injerencia otros poderes reales, legales e ilegales.

Por ejemplo, el ⁹³Banco Central su titular puede ser removido por causa grave, la Constitución no dice por quien, pero su ley sí, de hecho se crea un modelo complejo con un Gobernador y cuatro sub gobernadores, quienes integran la junta de gobierno, los que tienen periodos distintos de ejercicio del cargo de forma tal que nunca un Presidente de la República puede removerlos a todos.

En el procedimiento de remoción, que solo puede ser por alguna de las causas graves que la Ley del Banco de México establece, participan el Presidente de la República y la propia ⁹⁴Junta de Gobierno y en caso de diferencia la Cámara de Senadores tendrá la última palabra.

Lo relevante es que el Presidente no puede por sí mismo remover a los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México.

El Instituto Nacional Electoral tiene autonomía y su órgano de gobierno es a través de un Consejo, integrado por un Presidente y diez consejeros, tienen nueve años para el ejercicio de su encargo se señala nueve años, según lo dispone el artículo 41 A de la Carta Magna, en su nombramiento intervienen la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, según el caso que se presente, en cuanto a la remoción no se menciona un procedimiento en específico.

El artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se refiere al caso de remoción del Secretario Ejecutivo, pero nada más, por lo que se entiende que solo podrán ser removidos en los casos previstos en el Título Cuarto de la Constitución General de la República.

⁹³ Banco de México, Exposición de motivos de la Ley del Banco de México, pp., 5-6, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, en <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B08FAB2E7-C738-3567-5897-A27278267693%7D.pdf>

⁹⁴ Ídem

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano autónomo, tiene presupuesto y cuenta con patrimonio y personalidad jurídica, según lo dispone el artículo 102 B de la Constitución.

Se integra por diez consejeros, electos por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, según sea el caso, de los que cada año se renueva a los dos de mayor antigüedad, salvo que sean reelectos.

La remoción de los consejeros no la contempla directamente ese artículo, pero en la ⁹⁵Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el artículo 14, señala que el Presidente de esa Comisión solo podrá ser removido en los términos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a través de los procedimientos dispuestos en el mismo.

Existen otros organismos creados en los últimos años en materias como la económica y la de telecomunicaciones, pero con los mencionados es suficiente para establecer que la autonomía va en función de no depender de otros poderes y que logren realizar sus funciones sin ningún tipo de injerencia que los desvíe de sus funciones legales.

Se puede observar como el Presidente de la República no puede remover a los consejeros de esos organismos sin la intervención de otros, como los propios consejeros en el caso del Banco de México y en los otros, el único camino que tiene es el que dispone el Título Cuarto de la Constitución.

Tienen presupuesto propio, facultad de reglamentar sus actividades y organización interna, se dispone un periodo para ejercer el cargo, gozan de patrimonio propio, tienen establecido en la ley el procedimiento de remoción y, de forma indirecta, medios de defensa para ejercer en contra de la remoción.

En el caso de la Fiscalía General de la República, con dificultad puede estar presidida por un consejo, por lo que, para ser un organismo autónomo, debe tener las siguientes características

⁹⁵ Cámara de Diputados, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, 18:09 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>

1. La autonomía debe estar establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En el proceso de nombramiento del titular es preferible la intervención de dos o más poderes.
3. Debe contar con un presupuesto propio o intervenir de forma decisoria en su elaboración.
4. Facultad de reglamentar su organización y funcionamiento interior.
5. Establecer un tiempo determinado para ejercer el cargo de Fiscal General.
6. Establecer con claridad, las causas legales por las que puede ser removido el Fiscal General antes de cumplir con el periodo para el que fue designado.
7. Determinar los procedimientos de remoción, quién puede solicitarla y ante qué autoridad o poder.
8. Establecer un medio o recurso de defensa que pueda hacer valer el Fiscal General en contra de su remoción antes de ese tiempo.
9. Resolución definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esa forma se disminuye la posibilidad de injerencia alguna de otros poderes en la función elemental de investigar el delito, procurar y sancionar al delincuente, que le ha sido encomendada a la institución de procuración de justicia.

El Fiscal General tendrá la certeza de que, ante cualquier embate de otros poderes, tendrá la posibilidad de que alguno de ellos intervenga en su favor, como lo sería la Cámara de Senadores y, en el último de los casos, podrá defenderse por sí mismo ante el Poder Judicial de la Federación.

A nivel Nacional, los casos de Nayarit, Veracruz y Tabasco, sobre todo el último, dan pauta para crear una institución ministerial con esas características y en el plano internacional, países como Chile, Colombia y Argentina también han evolucionado su institución con la búsqueda de blindar al Ministerio Público de cualquier intromisión ilegal en el ejercicio de sus funciones.

En el caso de nuestro país es posible evitar, de acuerdo a las experiencias de “*uso político*” que se le imputa a la Procuraduría General de la República, que

el Poder Ejecutivo pueda por sí mismo remover al titular de esa institución y al de la futura Fiscalía General de la República.

Lo anterior se puede alcanzar, si dispone la Carta Magna que en ninguna circunstancia el titular del Ministerio Público puede ser removido sin la intervención de dos o más poderes en el proceso de remoción, sin que él tenga un medio o recurso de defensa que pueda ejercer por sí mismo y que, en última instancia sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decida si procede o no la remoción.

6.3. Nombramiento y remoción del Procurador General de la República

En la actualidad el artículo 102 apartado A de la ⁹⁶Carta Magna señala que

“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.”

La actual Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo, es presidida por un Procurador, en su nombramiento intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por medio de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente según sea el caso, se trata de un paso importante para que el titular no dependa directamente del Poder Ejecutivo.

En la actualidad no tiene autonomía porque no tiene un presupuesto establecido en la ley, su titular puede ser removido libremente por el Presidente de la República, la permanencia o no en el cargo de Procurador General de la

⁹⁶ Vigente en el año 2014, hasta antes de la entrada en vigor de la reforma que crea la Fiscalía General de la República.

República la decide el Poder Ejecutivo Federal y ante su decisión el procurador no tiene defensa alguna en la ley.

Es posible afirmar que en México, el titular de la procuración de justicia federal no tiene establecida una temporalidad para durar en su encargo, depende enteramente de la voluntad del Poder Ejecutivo quien lo puede remover libremente sin argumentar caso o razón alguna y el hecho de que en su nombramiento intervenga la Cámara de Senadores no impide que dependa del Ejecutivo Federal.

En México, la dependencia del procurador hacia el Presidente de la República llegó al extremo de lo inestable e irracional en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en seis años de su administración, la Procuraduría General de la República tuvo cinco titulares.

En ese sexenio fueron privados de la vida, por medios violentos, un Cardenal, un candidato a la presidencia de la República y un destacado político del partido político en el poder y ex cuñado de ese Presidente.

La actual Procuraduría General de la República se encuentra en el proceso de desaparecer para ser sustituida por la Fiscalía General de la República, lo que puede suceder en cualquier momento en razón de que la reforma Constitucional ya fue aprobada y la Ley se encuentra en la etapa final para su aprobación en la Cámara de Senadores.

6.4. Nombramiento y remoción del Fiscal General de la República

De acuerdo a lo que establece la Carta Magna de nuestro país, en su artículo 102 A, la ⁹⁷Fiscalía General de la República será un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General de la República se requiere:

- A)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- B)** Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

⁹⁷ Por reforma Constitucional publicada el 10 de febrero del año 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se crea la Fiscalía General de la Nación y entrará en vigor a partir de que el Congreso de la Unión agote el procedimiento correspondiente establecido en los artículos transitorios.

- C) Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- D) Gozar de buena reputación, y
- E) No haber sido condenado por delito doloso.

Los requisitos para ocupar el cargo de fiscal se pueden considerar insuficientes para una institución ministerial autónoma, desde un punto de vista de lograr mayor calidad en el desempeño del cargo y un ejercicio de su independencia respecto a la posible injerencia de otros poderes, sería deseable incluir que tenga por lo menos el grado de maestría, con lo que además posibilitaría que fuera nombrado en el cargo un político como lo han sido los dos últimos titulares de la Procuraduría General de la República.

El formato dispuesto por la Carta Magna para nombrar, en su momento, al Fiscal General de la República, es el siguiente:

El actual Procurador General de la República será el nuevo titular de la Fiscalía General de la República y durará en su encargo 9 años, el procedimiento para su nombramiento y remoción es el siguiente

- I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.
Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.*
- II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.*
- III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos*

terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. *El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.*

V. *En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.*

VI. *Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.”*

De los artículos transitorios aplicables a esa reforma, destacan los siguientes

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se

refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo. DÉCIMO NOVENO.- A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

6.4.1 Aspectos positivos de la reforma Constitucional

La reforma que crea la Fiscalía General de la República debe tener cambios positivos en la procuración de justicia en México al adquirir autonomía y al ejercer sus funciones en el modelo penal acusatorio, lo que representa un reto doble, por una parte continuar con el sistema penal actual y por el otro formar personal que pueda operar con eficiencia en el modelo acusatorio.

Entre los aspectos positivos se pueden mencionar los siguientes

1. El primer Fiscal será la persona que sea titular de la Procuraduría General de la República, al momento de entrar en vigor la reforma, lo que facilita la transición entre ambas dependencias.

2. Establece un periodo de nueve años para ejercer el cargo, lo que abre la posibilidad a una planificación de mediano y largo plazo.

3. Tendrá presupuesto y patrimonio propio, lo que le da independencia económica.

4. La remoción del titular del Ministerio Público, puede ser objetada por el Senado de la República y, en ese caso, ser restituido en su cargo. No es lo ideal, pero el hecho de que exista como posibilidad es positivo en parte.

5. Se encuentran establecidas en la Ley las causas por las que podrá ser removido el fiscal.

6. Existen procedimientos establecido en la ley para removerlo antes de que concluya su periodo.

6.4.2 Aspectos negativos de la reforma Constitucional

a) Lo constituye el hecho de que sea la Cámara de Senadores la que pueda iniciar la conformación de una lista de por lo menos 10 prospectos a ocupar la Fiscalía para ser enviada al Presidente de la República, ya que lo único que se puede desprender de ello es permitir a cada fracción parlamentaria hacer alguna propuesta, que debe cumplir los requisitos constitucionales, y pasar el trámite sin mayores problemas.

b) La posibilidad de la existencia de un Fiscal provisional, cuando existen otros mecanismos que permitirían un trámite menos complicado.

c) Establecer un procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía General de la República que se puede tornar excesivamente complicado y sin intervención alguna de instituciones ajenas a la Cámara de Senadores, quienes tienen como límite el de hacer diez propuestas pero pueden ser 20, 30, 50 100 o más sin que ello derive en mejores prospectos sino a intereses de fracción política.

d) Que para iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del Fiscal General se tenga que hacer previo acuerdo con el Presidente de la República.

e) Impone a la Fiscalía General de la República, la creación de dos Fiscalías Especiales, anticorrupción y de atención a delitos electorales, cuyos titulares son nombrados y removidos por el fiscal pero ambas designaciones pueden ser objetadas por el Senado.

f) Inexistencia de un recurso o medio de defensa que pueda ejercer el Fiscal General en contra de su remoción antes del periodo para el que fue designado.

Nombrar al Fiscal General de la República, posterior al primer designado, puede generar problemas innecesarios, para evitar situaciones de contar con un fiscal provisional se puede sugerir que se limite a la posibilidad de que el Presidente de la República haga el nombramiento y la Cámara de Senadores tenga la facultad de ratificar o no el mismo.

En caso de ser rechazado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo podrá enviar una terna para que la Cámara de Senadores elija al Fiscal General.

Se debe buscar una fórmula sencilla que posibilite el nombramiento del titular del Ministerio Público que no genere complicaciones, la autonomía de la institución ministerial radica en otra parte: la remoción.

6.4.3 Análisis sobre la remoción del Fiscal General de la República

Las disposiciones de la Constitución que van a regir la Fiscalía General de la República permiten distinguir, en el proceso de remoción del titular de esa institución por parte del Poder Ejecutivo, una hipótesis

“El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. “

Para hacer el análisis del contenido de la hipótesis de remoción es necesario establecer a qué causas se refiere y para ello es necesario acudir a la Ley de la Fiscalía General de la República, que no ha entrado en vigor, pero establece como causas graves las siguientes

- I. Dejar de ser ciudadano mexicano, en los términos que establece el artículo 37 de la Constitución;
- II. Adquirir incapacidad total o permanente que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses, o
- III. Cometer violaciones graves a la Constitución

La hipótesis contemplada en el inciso I, se refiere a los casos en los que el Fiscal General pierda la nacionalidad mexicana, el artículo 37 inciso C de la Carta Magna, contiene los casos por los que un ciudadano mexicano puede perder la nacionalidad

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal.

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.”

No es parte de los objetivos el analizar cada una de ellas, pero van en la dirección de evitar que el Fiscal General anteponga, por decisión propia los intereses nacionales a los de otro país o, por voluntad propia decida servir a otra nación o empresa cuyos intereses sean incompatibles con esa responsabilidad.

Al tratarse de un hecho que es voluntario y que puede originar o, por lo menos dar a entender, que tiene intereses en común con el gobierno de otro país, se debe dar la oportunidad al titular del Ministerio Público de ejercer el derecho a su defensa.

La figura de un Fiscal General no puede recaer en una persona que, por decisión propia, perdió la ciudadanía mexicana por trabajar para el gobierno de otro país, pero tampoco se puede permitir que el Presidente de la República use esa disposición para inventar la causa que le permita remover al titular del Ministerio Público, debe ser un tercero imparcial quien tenga la última decisión.

Es un caso en el que, primero, la autoridad correspondiente debe determinar que el fiscal ha perdido la nacionalidad mexicana, no puede quedar a una apreciación subjetiva del Poder Ejecutivo.

Se puede presentar el caso de que el Presidente remueva al Fiscal y lo haga por considerar que perdió la nacionalidad mexicana y la Cámara de Senadores decida no removerlo, la disposición es clara, deberá ser restituido en el cargo.

Puede ser que esa causa no exista pero el Senado no objeta la remoción hecha por el Presidente, el fiscal será removido irremediabilmente.

Lo mejor es que el Fiscal, el Presidente y la Cámara de Senadores puedan recurrir la decisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esa forma se puede avalar que ninguno actuará en contra de las disposiciones Constitucionales y legales, lo que es una buena opción para garantizar la autonomía de la institución del Ministerio Público.

En la segunda hipótesis, el titular del Poder Ejecutivo deberá acreditar de forma indiscutible la incapacidad adquirida por el Fiscal General que le impide ejercer correctamente su función.

En principio es posible pensar que es una facultad que debe estar para no entorpecer las funciones del la Fiscalía General de la República, pero se pueden presentar las variables analizadas en el inciso I, puede suceder el caso de que se utilice ese argumento para separarlo del cargo antes de que concluya su periodo y que esa causa no sea cierta o sea discutible desde el punto de vista médico, ¿qué pasaría en ese caso?, ¿cómo resolvería la Cámara de Senadores?

Es preferible dar la oportunidad de que sea el titular de la Fiscalía General quien decida recurrir o no la decisión de removerlo y que tenga esa opción expedita, si la enfermedad genera o no incapacidad al grado de no ejercer correctamente su función, que sea decisión del propio Fiscal retirarse del cargo y en caso de duda, sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decida en última instancia la existencia o no de esa incapacidad.

De esa forma se logra que el caso se resuelva con base a pruebas objetivas y mediante un proceso en que ambas partes puedan exponer los hechos y las bases que tienen para sostenerlos o probarlos, para que un tercero con jurisdicción resuelva en definitiva.

Lo que no puede suceder es que sea un cuerpo político, como lo es la Cámara de Senadores, la que tenga la opción de objetar o no la remoción intentada por el Presidente de la República y nadie pueda intentar un medio de defensa, los senadores no deben tener la última decisión.

La última hipótesis es la que mayor complejidad presenta, la primera pregunta a responder es *¿qué son violaciones graves a la Constitución?*

En principio, esa valoración corresponde al titular del Poder Ejecutivo, en la misma debe existir objetividad, lo que hace necesario recurrir a la Ley Reglamentaria del ⁹⁸Titulo Cuarto de la Constitución pero la misma no define los casos graves y se refiere solo a responsabilidades de tipo administrativo.

Lo anterior requiere acudir a otras fuentes de información para entender que se considera violación grave a la Constitución, como se trata de un procedimiento que esa norma fundamental ya prevé, por lo que no existe razón alguna para que el Presidente de la República pueda evitar el mismo y removerlo con la posibilidad de objeción por parte de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados⁹⁹, tiene establecido el procedimiento para los casos previstos en los artículos del 108 al 111 de la Carta Magna, los que disponen

“Los actos que puede motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- “- El ataque a las instituciones democráticas;*
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- El ataque a la libertad de sufragio;*
- La usurpación de atribuciones;*
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*

⁹⁸ Cámara de Diputados, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, 16:59 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf

⁹⁹ Cámara de Diputados, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, III. EL JUICIO POLÍTICO, en línea, entrada 23 de marzo 2015, 19:53 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiieju.htm>

- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.”

Como se puede apreciar no resultará sencillo establecer cuándo el Fiscal General cometió “*violaciones graves a la Constitución*” ni serán fáciles de demostrar, por lo que, dejar esa calificación al Poder Ejecutivo Federal y que la única posibilidad de revertir esa decisión de remover al Fiscal General quede en el ámbito de la Cámara de Senadores da como resultado que el titular de esa institución dependa de esos dos poderes y anula la posibilidad de tener un Ministerio Público de la Federación con autonomía.

Resalta que la misma disposición legal señale que se puede aplicar con independencia del juicio político, lo que reafirma que se trata de abrir la posibilidad de remover al Fiscal General por voluntad del Ejecutivo Federal, lo que generaría mayor confusión, si la Constitución establece un procedimiento para aplicar sanciones a quienes cometen violaciones en su contra ¿para que dar la facultad al Presidente de la República?

Es mejor utilizar un procedimiento que, en el caso concreto debería ser el juicio de procedencia tal como se encuentra reglamentado actualmente.

Lo ideal es quitar todo aspecto político y concentrar los esfuerzos en un proceso en el que se sigan los principios de contradicción, inmediación y el debido proceso ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante de la constitucionalidad de los actos y del equilibrio entre Poderes y órganos de gobierno, para que sea quien decida en última instancia la procedencia o no de la remoción planteada.

Para el caso de proceder en contra del Fiscal General por la comisión de un delito, la próxima Ley de la Fiscalía General de la Federación establece que el suplente de él llevará la investigación y resolverá sobre inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, es decir, para iniciar el juicio de procedencia que contempla el artículo 111 de la Constitución,

pero debe tener, previo a esa resolución, acuerdo con el titular del Poder Ejecutivo ¿dónde quedó la autonomía?, ¿por qué tiene que existir un acuerdo previo?

¿Qué sucede si el Presidente de la República no *está de acuerdo*?, ¿ya no se procede en contra del Fiscal General?

Si el Fiscal cometió un delito y la investigación así lo dispone, entonces lo legal es que se proceda en su contra a través del juicio de procedencia, se podrá defender de la imputación que se le haga sin necesidad de que el Presidente intervenga para que no sea removido. Se trata de una ley que no ha entrado en vigor pero que ya fue aprobada por la Cámara de Diputados Federales, sería deseable que se elimine esa parte para que, en cualquiera de los casos, no sea el Presidente de la República quien determine la remoción del Fiscal General, ni se requiera de un acuerdo con él cuando existen datos o medios de prueba que lo hacen probable responsable en la comisión de un delito.

La autonomía que requiere el Fiscal General se basa en la certeza de que no existe poder alguno que se pueda interponer en el ejercicio de sus funciones en tanto cumpla con lo que la Constitución General de la República y las leyes aplicables le manden.

El Presidente de la República y cualquier persona, deben tener la facultad de denunciar al Fiscal General y éste contar con medios de defensa que pueda ejercer por él mismo.

En cualquier hipótesis mencionada, es deseable, para efectos de autonomía de la institución del Ministerio Público de la Federación, que la existencia de la facultad de Poder Ejecutivo de solicitar y promover la remoción del titular de la institución encargada de la procuración de justicia, pero sin que pueda removerlo sin que aquél pueda defender su cargo ante una remoción injusta.

Un Fiscal honesto, que preserve la dignidad del Ministerio Público, con toda seguridad, no va a esperar a ser removido cuando exista causa para ello, va a renunciar, pero habrá de defender su cargo cuando considere que es injusta la causa por la que se pretende privarlo del mismo.

El sistema podría generar problemas cuando el Poder Ejecutivo decida remover al Fiscal General por cualquier causa grave y el Senado no objete esa

remoción, entonces el Fiscal no tendrá recurso alguno para seguir en el cargo aún cuando con posterioridad se demuestre que esa causa no fue cierta o no existió.

Ese tipo de situaciones no se presentarían si el Fiscal tiene a su alcance un recurso que hacer valer por sí mismo, que no sea el ir a pedir a los senadores que lo apoyen frente al Poder Ejecutivo, lo ideal sería que existiera un recurso que le permita acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sea la que resuelva la existencia o no de la causa grave que argumenta el Presidente de la República, tal como sucede en Colombia y Chile, con la salvedad de que se aplica por disposición de su Constitución.

En otras palabras, el Presidente debe demostrar la existencia de una causa de remoción y el Fiscal General debe poder defender su cargo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evitar cualquier duda respecto a lo legal y justo del procedimiento de remoción.

La intervención del Poder Judicial de la Federación es posible por los antecedentes encontrados en otros países y porque es el Poder que en nuestro país, además de vigilar el cumplimiento de las disposiciones Constitucionales, también tiene la responsabilidad de mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno.

“La ¹⁰⁰Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.”

¹⁰⁰ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es la SCJN?, en línea, entrada el 04 de junio de 2015, 13:27 hrs., en https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/Que_es_la_SCJN.aspx

En países de nuestro continente como Chile y Colombia, su Constitución ya prevé la intervención de la Corte Suprema en los casos en que se pretenda remover al titular de la procuración de justicia, en México se quiere lograr la autonomía del Ministerio Público pero todavía se abren resquicios para que el Poder Ejecutivo Federal mantenga cierto grado de injerencia en esa institución.

Si la pretensión de crear la Fiscalía General de la República consiste en que pueda ejercer sus funciones sin la intervención de otros poderes, lo que no implica que no cumpla con la ley, entonces se debe eliminar la posibilidad de que el Presidente de la República lo pueda remover o que, para el inicio del juicio de procedencia, tenga que existir un acuerdo previo entre él y el Fiscal suplente. No existe necesidad alguna de ello, ni de generar dudas sobre la autonomía del Ministerio Público de la Federación.

Eso no implica que, cuando el Poder Ejecutivo considere que existe alguna de las causas de remoción prevista en la Constitución y en la ley (cuando entren en vigor), pueda promover la remoción del Fiscal General de la República, ante la Cámara de Senadores o de Diputados, pero siempre debe existir el derecho de defensa que debe ejercer de forma directa el titular del Ministerio Público y la resolución de última instancia debe ser de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con ello tendría mayor garantía de que la remoción fue a través de un procedimiento en el que todos los involucrados cumplieron con lo que dispone la Constitución y la ley.

Para evitar la dependencia de la Fiscalía hacia el Poder Ejecutivo se debe modificar la redacción de la fracción IV del artículo 102 constitucional, para que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰¹ la que en última instancia determine la restitución o no del Fiscal General de la República y no la Cámara de Senadores que, de alguna manera, puede llegar a enfocar sus decisiones en cuestiones políticas, no así los Ministros de quienes se esperaría que en la

¹⁰¹ Anexo Uno, que contiene el resultado de los cuestionarios aplicados a Delegados, ex Delegados, agentes del Ministerio Público de la Federación y ex agentes del Ministerio Público de la Federación, así como académicos que, entre otras cosas, consideraron conveniente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga intervención en el proceso de remoción en contra del futuro Fiscal General.

resolución que emitan solo tomarían en cuenta criterios estrictamente jurídicos, únicamente atenderían al hecho de que el Poder Ejecutivo demuestre o no la causa por la que se solicitó la remoción del Fiscal General y que se la haya otorgado el derecho a una defensa adecuada dentro de un debido proceso.

Lo relevante es quitar, de una vez por todas, cualquier resquicio que ponga en duda la autonomía de la próxima Fiscalía General de la República y para lograr eso se deben eliminar dos facultades que tendrá el Poder Ejecutivo Federal

- A) De remover al Fiscal General por sí mismo, con o sin intervención de la Cámara de Senadores, y;
- B) El acuerdo previo con el Fiscal suplente en el caso de que al Fiscal General le sea imputado un delito.

De ser posible lograr que, en cualquier caso de remoción, el Fiscal General tenga la posibilidad de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para impugnar su remoción y que los agentes del Ministerio Público de la Federación puedan ser reinstalados en caso de despido injustificado, se podrá afirmar que existe la institución del Ministerio Público de la Federación con autonomía.

Al hablar de la autonomía de la próxima Fiscalía General de la República, lo primero que se debe advertir es que la Reforma Político Electoral busca evitar que el Presidente de la República influya en el Ministerio Público de la Federación, y cualquier otro poder, por lo que, el hecho de abrir la posibilidad de que pueda remover al Fiscal General va en contra de la pretendida autonomía.

CONCLUSIONES

Primera.

El Ministerio Público no se puede definir pero si describir a partir de sus funciones, es una institución que ejerce el poder legítimo y actualmente tiene una pluralidad de funciones y facultades entre las que se encuentran las de investigar el delito, el casi monopolio de la acción penal y procurar la reparación del daño y que el responsable no quede impune.

Segunda.

Los antecedentes del ministerio público se ubican en los modelos español y francés, en México aparece por primera vez en un cuerpo legislativo en la Ley de Jurados de 1869.

Es a partir de 1900 que la Procuraduría General de la República se separa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tercera.

Actualmente la percepción sobre la actuación del Ministerio Público no es positiva, solo el 11.10% de los ciudadanos tiene confianza en esa institución.

La capacidad de investigar el delito y sancionar al delinciente es de aproximadamente el 8%.

Cuarta. La mayoría de los estados de la República Mexicana y la Procuraduría General de la República no otorgan autonomía al Ministerio Público.

Estados como Nayarit y Veracruz, son los más avanzados para lograr dar autonomía a esa institución, en el orden federal ya existe una reforma constitucional.

Se debe aprovechar las experiencias de países como Colombia, Chile y Guatemala para dar estabilidad a la institución de procurar justicia a través de la intervención de los tres poderes en el proceso de nombramiento y remoción de su titular.

Quinta. Dentro de la reforma constitucional al artículo 102 apartado A, para dar autonomía al Ministerio Público sigue vigente la posibilidad de ser removido por el Presidente de la República y el titular no tendría medio de defensa alguno que pueda hacer valer por él mismo.

Sexta. El titular de la Institución del Ministerio Público de la Federación, debe contar con un recurso de defensa que pueda ejercer en contra de su remoción, ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que decida en última instancia.

Séptima. Los agentes del Ministerio Público de la Federación deben tener el derecho a ser reinstalados cuando su remoción sea ilegal.

Octava. Para dar autonomía del Ministerio Público de la Federación se deben reformar los artículos 102 A, fracción IV y 123 B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuesta de reforma para dar autonomía al Ministerio Público de la Federación

I. Reforma al artículo 102 A, fracción IV, para quedar como sigue

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

En el último caso, el Fiscal General podrá interponer el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los tres días siguientes a la no objeción por la Cámara de Senadores, para que confirme o revoque la remoción solicitada por el Ejecutivo Federal.

II. Reforma al artículo 123 B, fracción XIII, para quedar como sigue

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve en definitiva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, será obligatoria su reinstalación.

Fuentes de información

Bibliografía:

- ARELLANO Trejo, Efrén, Nuevas Funciones y Estructura de la PGR, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 145, México, 2012.
- BINDER, Alberto Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal, en El Ministerio Público para una nueva justicia penal, Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1994.
- BOVINO, Alberto El Ministerio Público en el Proceso de Reforma de la Justicia Penal en América Latina, en PROBLEMAS DE DERECHO PROCESAL CONTEMPORÁNEO, Editores del Puerto, Buenos Aires 1998.
- CARPIZO, Jorge, El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, en Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte, Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales, Porrúa, 9ª Ed., México 1983, p. 230.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público. Tres Ensayos y un Epílogo*, UNAM, México 2002.
- FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público*, Editorial Porrúa, México 1985.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 23ª Ed., revisada, México, 1974.
- GONZÁLEZ QUINTANILLA, José Arturo, Derecho Penal Mexicano, Porrúa, 5ª Ed., México, 1999, p. 85
- ISLAS, Olga, “Evaluar periódicamente la eficiencia del personal del Ministerio Público” en 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006.
- LA SALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Ed. Panamericana. 5ª reimpresión, Colombia 2001, pp. 14 y 15.
- Pereznieta Castro, Leonel, Introducción al Estudio del Derecho, Oxford, 7ª Ed., México, 2012.
- SECONDAT, Charles Louis (Montesquieu), Del espíritu de las leyes, Porrúa, 17ª Ed. México 2007.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, Constitución y Ministerio Público, México, México Evalúa y Universidad Regional del Sureste 2011.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, *Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México*. CIDAC, México 2004.
- ZEPEDA, Guillermo. Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Fondo de Cultura Económica (FCE). México. 2004.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, Entre la delincuencia y la impunidad, Criminalia, México 2002, Academia de Ciencias Penales, año LXVIII número 3.

- Poder Judicial de la Federación, *Las Garantías Jurisdiccionales*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2010.
- Universidad Nacional Autónoma De México, Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia, UNAM, México, junio de 2011.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004, Ed. Porrúa, tomo V.
- Revista Proceso, número 2010 del mes de mayo, México, p. 96.

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Aguascalientes
- Constitución Política del Estado de Baja California
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur
- Constitución Política del Estado de Campeche
- Constitución Política del Estado de Chiapas
- Constitución Política del Estado de Chihuahua
- Constitución Política del Estado de Coahuila
- Constitución Política del Estado de Colima
- Constitución Política del Estado de Durango
- Constitución Política del Estado de Guanajuato
- Constitución Política del Estado de Guerrero
- Constitución Política del Estado de Hidalgo
- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Constitución Política del Estado de México
- Constitución Política del Estado de Michoacán
- Constitución Política del Estado de Morelos
- Constitución Política del Estado de Nayarit
- Constitución Política del Estado de Nuevo León
- Constitución Política del Estado de Oaxaca
- Constitución Política del Estado de Puebla
- Constitución Política del Estado de Querétaro
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
- Constitución Política del Estado de Sinaloa
- Constitución Política del Estado de Sonora
- Constitución Política del Estado de Tabasco
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala
- Constitución Política del Estado de Veracruz
- Constitución Política del Estado de Yucatán
- Constitución Política del Estado de Zacatecas
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Constitución Política de la República de Colombia
- Constitución Política de Chile

- Constitución Política de El Salvador
- Constitución Política de Guatemala
- Constitución Política de Brasil
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Ley orgánica de la Procuraduría y/o Fiscalía de los estados de: Oaxaca, Coahuila, Jalisco y Michoacán.
- Ley de la Fiscalía General de la República

Otros:

- Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2007, PDF, p.18, 12 de noviembre de 2014, 21:30 Hrs. en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/bib/bib14.htm>
- Carbonell Sánchez, Miguel, *La división de poderes y las fuentes del derecho en México*, algunas reflexiones, Universidad Nacional Autónoma de México, en línea, PDF, entrada el 12 de noviembre de 2014, 22:00 hrs., en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr20.pdf>
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, en línea, Universidad Nacional Autónoma de México, PDF, entrada el 12 de noviembre de 2015, 23:00 hrs., en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2295/6.pdf>
- Carrión M., Fernando, en revista Ciudad Segura, FLACSO-ECUADOR, Percepción inseguridad ciudadana, número 15, 2007, en línea, 23 de mayo de 2015, 11:52 hrs., en [http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2620/1/BFLACSO-CS15-01-Carri%
c3%b3n.pdf](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2620/1/BFLACSO-CS15-01-Carri%c3%b3n.pdf)
- Carranza, Elías, Escuela Libre de Derecho, Colegio de Abogados, 2007, PDF en línea, 21 de mayo 14:07 hrs., en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030661.pdf>
- Castillo, Soberanis, Miguel Ángel, *El Ministerio Público en México, su pasado y su futuro*, archivo PDF, 02 de agosto de 2012, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr21.pdf>
- Cea Egaña, José Luis, Fisonomía Constitucional del Ministerio público en Chile, artículo publicado en Revista de Derecho, Número Especial, agosto de 1999, pp. 60-66, en línea, consulta el 28 de diciembre de 2014, visible en http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501999000100008&script=sci_arttext#n46

- Fix-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público*, tres ensayos un epílogo, UNAM. México 2004, PDF, en línea, entrada el 12 de noviembre de 2014, 16:40 hrs., en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/392/4.pdf>
- Herrera Cornejo, Arturo, artículo publicado en el portal de la agencia Quadratín, el día 19 de junio del año 2014, consulta el día 15 de diciembre de 2014, en línea, 22:00 Hrs. en <http://www.quadratin.com.mx/opinion/Michoacan-54-gobernadores-en-100-anos/>
- G. Segovia, Christian, en *Organismos Constitucionales Autónomos y su Legitimación Activa para promover Controversias Constitucionales*, artículo en [PDF], 13 de noviembre de 2014, 11:23 hrs., en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>
- Islas, Olga, Evaluar periódicamente la eficiencia del personal del Ministerio Público, en 65 propuestas para modernizar el sistema penal en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2006.
- Asamblea del Distrito Federal, Estatuto de Gobierno, en línea, entrada el 30 de mayo, 21:47 hrs., en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-95b140a7f1204a0db755592f9f7047c9.pdf>
- Banco de México, Exposición de motivos de la Ley del Banco de México, pp., 5-6, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, en <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/ley-del-banco-de-mexico/%7B08FAB2E7-C738-3567-5897-A27278267693%7D.pdf>
- Cámara de Diputados, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, 18:09 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>
- Cámara de Diputados, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en línea, entrada el 05 de junio de 2015, 16:59 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf
- Cámara de Diputados, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, III. EL JUICIO POLÍTICO, en línea, entrada 23 de marzo 2015, 19:53 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiieju.htm>
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, versión estenográfica de la sesión ordinaria del 10 de diciembre de 2014, visible en línea, entrada el 05 de marzo de 2015, 18:30 hrs., en <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, documento PDF, 19 de noviembre del año 2014, 21 hrs., en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

- Cámara de Diputados, Código Penal Federal, en línea, entrada el 21 de mayo de 2015, 13:43 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf
- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 73, 79, 108, 109, 113 y 114, en materia de Sistema Nacional Anticorrupción, del 27 de mayo de 2015, en línea, entrada el 21 de mayo 18:05 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270515.pdf
- Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 4117-IX, del martes 23 de septiembre del año 2014, en línea, entrada el 25 de mayo de 2015, 21:34 hrs., en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en línea, entrada el 12 de noviembre del año 2014, 22:53 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, documento PDF, entrada el 19 de noviembre del año 2014, 16:34 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf
- Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria del 23 de septiembre del año 2014, año XVII, número 4117-IX, PDF, 20 diciembre 2014, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Senadores, en línea, entrada el 26 de diciembre del año 2014, 10:15 hrs., en <http://www.senado.gob.mx/?ver=ba&mn=1&sm=11&str=Fiscal%EDa>
- Congreso del Estado, Constitución Política del Estado de Baja California, PDF en línea, entrada el 30 de mayo de 2015, 23:59 Hrs., en http://www.congresobc.gob.mx/legislacion/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_10ABR2015.pdf
- Congreso del Estado de Campeche, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 28 de mayo de 2015, 12:53 hrs., en http://congresocam.gob.mx/leyes/index.php?option=com_content&view=article&id=2:constitucion-politica-del-estado-de-campeche&catid=2:leyes-fundamentales&Itemid=5
- Congreso del estado de Colima, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 20:51 hrs., en <http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php>

- Congreso del Estado de Chiapas, Constitución Política de Chiapas, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 21:05 hrs., en <http://www.congresochiapas.gob.mx/>
- Congreso del Estado de Chihuahua, Constitución Política de Chihuahua, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 22:30 hrs., en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>
- Congreso del Estado de Durango, Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, entrada el 30 de mayo de 2015, 22:45 hrs., en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/ley_organica_de_la_fiscalia_general.pdf
- Congreso del estado de Guanajuato, Constitución Política del Estado, entrada el 31 de mayo de 2015, 17:51 hrs., en <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>
- Congreso del estado de Guerrero, Constitución Política del Estado, artículo 139, entrada el 31 de mayo 21:07 hrs., en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/NUEVACONSTITUCION.pdf>
- Congreso del estado de Nayarit, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 31 de mayo de 2015, 22:48 hrs., en http://www.congresonayarit.mx/media/1136/constitucion_politica_estado_nayarit.pdf
- Congreso del estado de Nuevo León, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el primero de junio de 2015, 10:05 hrs., en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_nuevo_leon/
- Congreso del Estado de Oaxaca, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el primero de junio 2015, 12:36 hrs., en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/001.pdf>
- Congreso del Estado de Puebla, Constitución Política del Estado, contenido del artículo 95, en línea, entrada el 01 de junio del año 2015, 21:30 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-41-12_pue.pdf
- Congreso del estado de Querétaro, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 01 de junio 2015, 21:43 hrs., en <http://www.legislaturaqueretaro.gob.mx/repositorios/16.pdf>
- Congreso del Estado de San Luis Potosí, Constitución Política del Estado, artículo 85, en línea, entrada el 01 de junio de 2015, 21:58 hrs., en http://50.28.102.175/transparencia/docs/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_DE_SAN_LUIS_POTOSI.pdf

- Congreso del estado de Sinaloa, Constitución Política del Estado, artículo 65 fracción XXII, en línea, entrada el 01 de junio de 2015, 22:07 hrs., en http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_30-ene-2015.pdf
- Congreso del estado de Sonora, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 01 de junio de 2015, 22:26 hrs., en http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf
- Congreso del estado de Tabasco, Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, artículos 11 fracción XIV, en línea, entrada el 01 de junio de 2015, 22:55 hrs., en <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2014/orden52/Ley%20Organica%20de%20la%20Fiscal%C3%ADa%20General%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>
- Congreso del Estado de Tamaulipas, Constitución Política del Estado, artículos 58 fracción XXI, 91 fracción X y 125, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 12:49 hrs., en <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Constituciones/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20local%20edo.pdf>
- Congreso del Estado de Tlaxcala, Constitución Política del Estado, artículos 54 fracción XXV y 73, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 12:55 hrs., en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/>
- Congreso del Estado de Veracruz, Constitución Política del Estado, artículo 67, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 13:25 hrs., en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION%20POLITICA%2009-04-15.pdf>
- Congreso del Estado de Yucatán, Constitución Política del Estado, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 15:45 hrs., en file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/constitucion_9.pdf
- Senado de la República de Argentina, Constitución Política de esa República, artículo 120, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 17:22 hrs., en <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/ministerio>
- Constitución Política de Colombia, consulta el 11 diciembre de 2014, documento en PDF, en línea, visible en http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

- Constitución de la República de Colombia, documento en línea, consulta el 22 de diciembre de 2014, visible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Constitución Política de la República de Chile, consulta del 10 de diciembre del 2014, 16:36 hrs., documento PDF en línea, visible en http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- Constitución Política de la República de Guatemala, último párrafo del artículo 251, en línea, entrada el 03 de junio 2015, 19:57 hrs., en <file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Rep%C3%BAblica-de-Guatemala.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en línea, entrada el 23 de diciembre de 2014, 20:05 hrs., en <http://congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm>
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 113, documento en, en línea, consulta el 02 de enero de 2015, visible en <http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/2014/CoahConstabr2014.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrada el 23 de enero de 2015, 18:00 hrs., en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_220515.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, PDF, en línea, entrada 12 de octubre de 2014, 19:00 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 41^a Asamblea General, Tema 1.1. Grados de Autonomía Financiera y Presupuestaria, Bridgetown, Barbados, 2007, en línea, entrada el 06 de enero de 2015, 12:36 hrs., en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Grados%20autonom%C3%ADa.pdf>
- Definición. DE, en línea, 25 de mayo de 2015, 11:36 hrs., en <http://definicion.de/percepcion/>
- Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre del año 2013, *Programa Nacional de Procuración de Justicia*, en línea, entrada el 25 de mayo de 2015 a las 20:39 hrs., en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=255381&pagina=59&seccion=1

- Diario Oficial de la Federación, ejemplar del 17 de enero del año 2014, disponible en línea, entrada el 22 de febrero del año 2015, 16:34 hrs., en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229724&fecha=17/01/2012
- Diario El Economista, de fecha 12 de agosto del año 2011, disponible en línea, 26 de junio del año 2013, visible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/08/12/lo-que-debes-saber-sobre-delegados-pgr>
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima edición, 16 de noviembre de 2014, 21:00 hrs., en <http://lema.rae.es/drae/?val=Independencia>
- Diccionario Jurídico, en línea, entrada el 26 de marzo de 2015 a las 12:00 hrs., en <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1941>
- Diccionario de la Real Academia Española, significado de la palabra remoción, en línea, entrada el 20 de marzo de 2015, 13:05 hrs., en <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=ACE3LVpniDXX2oCwKkWk>
- Enciclopedia jurídica, en línea, entrada el 21 de mayo de 2015, 13:21 hrs., en <http://www.enciclopedia-juridica.biz14.com/d/impunidad/impunidad.htm>
- Gobierno de Aguascalientes, Constitución Política del Estado de Aguascalientes, PDF, en línea, entrada el 30 de mayo 23:30 hrs., en <http://www.ags.gob.mx/transparencia/art.9/secc1/estatal/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20AGUASCALIENTES.PDF>
- Gobierno Federal, Portal de Legislación, en línea, entrada el 03 de junio, 09:21 hrs., en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Gobierno de Chile, Fiscalía, página electrónica, en línea, consulta el 20 de noviembre del año 2014, 19:56 hrs., en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/index.jsp>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2013, en línea, entrada el 20 de mayo de 2015, 12:12 hrs., en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=33623&s=est>
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en línea, entrada el 30 de mayo de 2015, 22:16 hrs, en http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2097&Itemid=154
- Ley Orgánica del Ministerio Público, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 17:59 hrs., en http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2013/09/Ley_organica.pdf

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente en diciembre del año 2014, disponible PDF, entrada el 30 de diciembre de ese año, 10:05 hrs., en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR.pdf>
- *La legislación de Lares y la Suprema Corte de Justicia*, archivo de PDF, 02 de febrero de 2015, 19:35 hrs. en <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/999/17.pdf>
- *La misión Constitucional del Procurador General de la República*, 1932 documento en Línea, 06 de mayo de 2015, 22:30 hrs. en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/982/5.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, 11 de enero de 2014, 16:50 hrs, disponible en <http://www.un.org/es/ruleoflaw/>
- Organización de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, New York 2007, PDF en línea, entrada el 21 de mayo 15:30 hrs., en http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- Periódico *Excélsior*, de fecha 27 de enero del año 2014, entrada el 22 de febrero del año 2015, 13:52 hrs., en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/acuerdo-gobierno-autodefensas-michoacan-982859.html>
- Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es la SCJN?, en línea, entrada el 04 de junio de 2015, 13:27 hrs., en https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/Que_es_la_SCJN.aspx
- Portal del Tribunal Federal Electoral, Constitución del estado de Morelos, en línea, entrada el 31 de mayo 2015, 19:43 hrs., en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-7>
- Presidencia de la República, segundo informe de gobierno (2013-2014), apartado México en Paz, 1.4.1. *Abatir la impunidad*, en línea, entrada el 21 de mayo 2015, 17:56 hrs., en <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>
- Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, Amparo en Revisión 262/2011, María de Lourdes Martínez Martínez, 8 de abril de 2011.
- Diario El Economista, de fecha 12 de agosto del año 2011, disponible en línea, 26 de junio del año 2013, visible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/08/12/lo-que-debes-saber-sobre-delegados-pgr>
- Procuraduría General de la República, Boletín 001/01 de fecha 2 de enero del año 2001, por la Procuraduría General de la República, disponible en

línea, entrada el 13 de diciembre del año 2014, 14:26 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol01/ene/b00101.html>

- Procuraduría General de la República, Caso Colosio, en línea, entrada el 22 de mayo de 2015, 23:00 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Casos%20de%20Interes/Caso%20Colosio/Caso%20Colosio.asp>
- Procuraduría General de la República de El Salvador, Constitución Política de ese país, en línea, entrada el 03 de junio de 2015, 19:06 hrs., en <http://www.pgr.gob.sv/documentos/ConstitucionDeLaRepublica.pdf>
- Procuraduría General de la República, Depuración, Fundamental para dar Resultados, Boletín 994/2011, en línea, entrada el 04 de junio de 2015, 21:50 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/Ago/b99411.shtm>
- Procuraduría General de la República, boletín 013/99 del 15 de enero de 1999, en línea, entrada el 28 de mayo de 2015, 12:50 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol99/ene/b0001399.htm>
- Procuraduría General de la República, boletín 160/97 de fecha 16 de mayo de 1997, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 09:00 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol99/ene/b0001399.htm>
- Procuraduría General de la República, boletín 569 de fecha 03 de junio del año 2005, en línea, entrada el 29 de mayo de 2015, 15:18 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol05/jun/b56905.htm>
- Procuraduría General de la República, boletín 146/2012 de fecha 07 de marzo del año 2012, en línea, entrada el 30 de mayo, 10:05 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol12/Mar/b14612.shtm>
- Procuraduría General de la República, Sexto Informe de Labores, México 2012, en línea, entrada el 21 de mayo de 2015, 17:33 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/2012/Sexto%20Informe%20de%20Labores%20de%20la%20PGR.pdf>
- Procuraduría General de la República, visible en línea, entrada el 03 de octubre de 2014, 16:00 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Documentos/Administracion%20de%20los%20Recursos/hist9505.pdf>
- Procuraduría General de la República, *Historia*, en línea, 23 de enero 2015, 21:10 hrs., en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>
- Procuraduría General de la República, en línea, 25 de mayo de 2015, 23:15 Hrs. en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/los%20procuradores/procuradores.asp?id=1>

- Procuraduría General de la República, en línea, entrada el 03 de octubre de 2014, 11:50 hrs., en
- <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/los%20procuradores/procuradores.asp>
- Real Academia Española, diccionario de la lengua española, en línea, 10 de octubre de 2013, 18:00 hrs. en <http://lema.rae.es/drae/?val=poder>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, en línea, entrada el 02 de junio de 2015, 19:58 hrs., en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/atribucionesSCJN.aspx>