



Lineamientos

**PARA LA DESIGNACIÓN
DE FISCALES GENERALES**



México Evalúa

CENTRO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

A partir de 2013 desde México Evaluá hemos recolectado evidencia sobre el estado que guarda la justicia penal en México; hemos analizado los factores que condicionan y habilitan a las instituciones del sector y elaborado propuestas de política pública. Además, desde hace casi cinco años hemos buscado profundizar en el análisis de la transición de las procuradurías a fiscalías, en el encuadre de la reforma constitucional que dotó de autonomía a la Fiscalía General de la República en 2014, y que detonó una serie de reformas similares en los estados.

Estamos convencidas de que, pese a los esfuerzos realizados por las instituciones y los avances conseguidos por muchas de ellas, el contexto de México sigue y seguirá siendo retador, de múltiples maneras. Los niveles de incidencia delictiva, las graves violaciones a derechos humanos registradas incesantemente, la profundización de la militarización, la casi absoluta impunidad, la desconfianza social y la percepción de corrupción en las instituciones del sector son tan sólo algunos de los aspectos que caracterizan al contexto.

Frente a este panorama, hemos insistido en que es fundamental construir una agenda con enfoque sistémico; diseñar, implementar y evaluar instrumentos de política criminal, y generar espacios de interlocución con la sociedad civil, entre muchas otras recomendaciones. En todo caso, somos conscientes de que para lograr la implementación de tal agenda es preciso que las instituciones del sector sean verdaderamente independientes; es decir, que estén protegidas o aisladas de las injerencias de otros actores públicos y privados¹, una condición en particular importante en lo que toca a la transformación profunda de las fiscalías.

Así, en esta ocasión proponemos centrar la atención en la autonomía de las fiscalías y en un aspecto central para materializar este atributo: **los procedimientos de designación de fiscales generales**. Las fiscalías son las puertas de entrada al sistema de justicia penal². Existe evidencia de que un mayor grado de independencia tiene un efecto positivo en su desempeño, en especial por lo que hace a la investigación y persecución de los delitos cometidos por servidores públicos³.

¹ Senado de la República (LXII Legislatura), Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; De Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral (2 diciembre de 2013), p. 85; CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas, párr. 3 (2013); International Association of Prosecutors, Standards of professional responsibility and statement of essential duties and rights of prosecutors, adopted by the International Association of Prosecutors on the 23th of April 1999, standard 2.1.

² World Justice Project, Indicadores de la función ministerial en México. Una propuesta -Línea base, 4 (2021).

³ Jerg Gutmann & Stefan Voigt, *The Independence of Prosecutors and Government Accountability*, 27 Supreme Court Economic Review, 1-19 (2019) Disponible en: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/703749>.



La libertad para ejercer sus funciones sin presiones e injerencias se expresa en términos políticos, presupuestales y operativos⁴. Y es que la plena independencia de las fiscalías, más allá de lo que formalmente está establecido en las leyes, se logrará en la medida en que éstas dejen de instrumentalizarse para 'empujar' intereses ajenos a la justicia. Ello requerirá la transformación de las relaciones entre las fiscalías (empezando por sus titulares) y otros actores políticos. Para avanzar en este sentido, y teniendo en mente el papel histórico que estas instituciones han jugado a lo largo de las décadas en México⁵, sostenemos que es de vital importancia dar pasos firmes hacia la instauración de procedimientos de designación de fiscales generales que sean más transparentes, objetivos e imparciales; que garanticen la igualdad y estén basados en el mérito.

Preparamos estos *Lineamientos* con el objetivo general de contribuir a la discusión pública sobre la importancia de estos procedimientos, y para promover y facilitar la

participación ciudadana en ellos. Nuestro objetivo específico es aportar elementos de análisis en torno a dos preguntas: 1. ¿cómo deberían ser los procedimientos de designación de fiscales generales en atención a los estándares internacionales que les son aplicables?, y 2. ¿cómo son en la práctica estos procedimientos en México?⁶

Para materializar este documento partimos de nuestra propia experiencia como centro de pensamiento, pero también hacemos eco de la experticia de otros actores y organizaciones con quienes nos honramos de caminar. Agradecemos en especial los aportes de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) y la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), quienes participaron como panelistas en el Taller Nacional sobre Monitoreo de Designaciones del Sector Justicia, organizado por México Evalúa con organizaciones de la sociedad civil el 29 de marzo de 2023 en la Ciudad de México.

⁴ México Evalúa, De PGR a FGR: Observatorio de la Transición 2019 (2019). Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/de-pgr-a-fgr-observatorio-de-la-transicion-2019/>

⁵ Ana L. Magaloni, El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP, Documentos de Trabajo del CIDE 42, Dic. 2009, pp. 5-6.

⁶ Desde una óptica más amplia, López, Meza y Ruiz hacen un análisis de la autonomía constitucional de la FGR y los estándares aplicables a dicha autonomía. Ver Miguel A. López et al., Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, en MIGUEL A. LÓPEZ (COORD.), PODERES TRADICIONALES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS (2020).

Relevancia de la participación ciudadana

en los procedimientos de designación de fiscales generales

Los procedimientos para la designación de fiscales generales son problemas públicos que merecen la atención de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil,⁷ por diversas razones.

Primero, desde una óptica general, es preciso reconocer que las Fiscalías ejercen una función esencial en el marco de un Estado de derecho⁸. Ellas, en el concierto de instituciones del sistema de justicia penal, actúan como 'garantes' del derecho a la justicia⁹. Al iniciar las investigaciones y

perseguir los delitos que se cometen¹⁰, las Fiscalías tienen a su cargo las llaves de las puertas del sistema¹¹. No sólo atienden las situaciones que requieren de su intervención, sino que también permiten que otros actores del sistema atiendan las suyas de manera satisfactoria, ya sean casos que avanzan a juicio (si los perpetradores de dichos delitos son identificados y procesados), o que se resuelven de manera alternativa o anticipada mediante los mecanismos previstos en el derecho procesal penal.

En particular, los titulares de las Fiscalías tienen una

⁷ Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, Libro Blanco de Designaciones Públicas, Experiencias y aprendizajes en procesos de designaciones públicas en Jalisco 5-7 (2020), <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/LibroblancodeladesignacionespublicasExperiencias-del-CPS.pdf> (visitado el 7 de junio de 2023).

⁸ Senado de la República (LXII Legislatura), Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; De Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral (2 diciembre de 2013), p. 85; Directrices sobre la función de los fiscales, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990); CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 2; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Sr. Diego García Sayán, Independencia de los magistrados y abogados, UN. Doc. A/HRC/44/47, 23 de marzo de 2020, párrs. 27 y 34.

⁹ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 2; Artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2022; el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.], el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2022 (artículos. 21 y 102); Senado de la República (LXII Legislatura), *supra* nota 64, p. 85

¹¹ World Justice Project, Indicadores de la función ministerial en México. Una propuesta -Línea base, p. 4 (2021).



serie de atribuciones que son críticas para el buen funcionamiento de estas instituciones, desde un punto de vista organizacional, pero también para la garantía de la justicia en materia penal. Por ejemplo, de las 51 atribuciones que otorga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República a la persona titular, destacamos la facultad para dirigir la política general de la institución y tomar decisiones sobre su organización y funcionamiento¹². El fiscal general tiene el poder de nombrar y remover a las personas titulares de las Fiscalías especializadas y demás Fiscalías y unidades administrativas, así como de crear nuevas unidades o equipos especiales para investigar casos en particular¹³. También tiene las facultades para “[d]eterminar las políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal” y “[d]iseñar estrategias para lograr la efectiva reparación del daño a las personas víctimas del delito”¹⁴.

Si bien reconocemos que las instituciones en general, y las Fiscalías generales en particular, están determinadas por la suma de capacidades y voluntades de una gran cantidad de personas (entre otros aspectos indispensables para su buen funcionamiento), la figura del fiscal general juega un rol clave debido a su posición, y a la naturaleza y alcance de sus atribuciones. **En definitiva, las decisiones de la persona titular impactan en el desempeño institucional¹⁵ y, en última instancia, en la calidad de la justicia penal que se procura en nuestro país¹⁶.**

Segundo, dado que es común que la ciudadanía se enfrente a múltiples dificultades (e incluso a fenómenos delictivos) a la hora de tratar de acceder a derechos en el marco de una investigación o proceso penal¹⁷, su experiencia puede ser muy útil para identificar fallas que, en teoría, las instituciones de procuración de justicia y sus titulares deberían ser capaces de atender. De esta manera, **la ciudadanía puede actuar como caja de resonancia de las deficiencias en la procuración de justicia. Sin más, puede ayudar a ‘informar’ el contexto en el que se dan los procedimientos de designación;** a arraigar y establecer conexiones entre el procedimiento de designación y la realidad que la fis-



En definitiva, las decisiones de la persona titular impactan en el desempeño institucional y, en última instancia, en la calidad de la justicia penal que se procura en nuestro país

calía en cuestión debe poder atender.

Tercero, en los procedimientos de designación siguen prevaleciendo los intereses políticos y/o partidistas de los actores gubernamentales involucrados, lo cual impacta en la calidad de los procedimientos y los niveles reales de cumplimiento de los estándares aplicables que veremos más adelante. En este contexto, monitorear dichos procedimientos, alzar la voz en torno a las decisiones que toman los actores involucrados y participar de diversas maneras **habilita a la ciudadanía como ente fiscalizador**. Permite identificar lagunas o fallas en el diseño de las reglas mismas del procedimiento de designación, y supervisar que todos los actores cumplan dichas reglas desde un punto de vista formal y material. También permite a la ciudadanía activarse y denunciar cuando los actores involucrados no se adhieran a las reglas y principios que rigen la designación y, con ello, tratar de ejercer presión.

¹² Ley de la Fiscalía General de la República, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] el 20 de mayo de 2021 (artículo 19, fracciones I y IV).

¹³ Ibid (artículo 19, fracciones VII y VIII).

¹⁴ Ibid (artículo 19, fracciones XXI y XLVII).

¹⁵ Hay literatura en el ámbito de las teorías de la administración (management theories) que encuentran asociaciones entre el estilo del liderazgo ejercido y el desempeño de las y los empleados en una organización. Por ejemplo, Robert J. Blomme, Bas Kodden & Annamaria Beasley-Suffolk, Leadership theories and the concept of work engagement: Creating a conceptual framework for management implications and research, Journal of Management & Organization Vol. 12, No. 2 (enero 2015); Habtamu Kebu Gemeda & Jaseik Lee, Leadership styles, work engagement and outcomes among information and communications technology professionals: A cross-national study, Heliyon Vol. 6, No. 4 (abril 2020).

¹⁶ Ver, a manera de ejemplo, nuestro análisis en Alejandra Hernández y Christel Rosales, Gertz, año 4: sin FGR ni estrategia contra delitos complejos, Animal Político (12 de enero de 2023), <https://www.mexicoevalua.org/gertz-ano-4-sin-fgr-ni-estrategia-contra-delitos-complejos/> (visitado el 7 de junio de 2023).

¹⁷ México Evalúa, Hallazgos 2021, Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México 170 (2022) <https://www.mexicoevalua.org/hallazgos-2021-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/> (visitado el 7 de junio de 2023).

Además de lo anterior, la participación ciudadana en distintas modalidades **promueve la transparencia en la toma de decisiones** que llevan al nombramiento de fiscales generales¹⁸. Y es que pese a los mecanismos de designación legalmente establecidos y al cumplimiento formal de las normas, persiste la discrecionalidad¹⁹. Las decisiones suelen tomarse a puertas cerradas por quienes ejercen mayor influencia en los procedimientos, como pueden ser el gobernador y/o los líderes partidistas en las legislaturas, a la par de que el procedimiento se desahoga de manera sólo formal y simulada. Entonces, la participación ciudadana es central para reducir los espacios de discrecionalidad²⁰.

Finalmente, la participación ciudadana en los procedimientos de designación de fiscales generales **contribuye a generar legitimidad y confianza** en las instituciones a su cargo²¹. Éstas, por supuesto, se construyen principalmente a partir de los resultados de las instituciones, pero un procedimiento de designación acorde con estándares internacionales inyecta energía a una nueva gestión en una Fiscalía dada y aumenta el respaldo social a ella.

Valgan estas razones para mostrar la pertinencia, y hasta la urgencia, de lo que estamos a punto de desarrollar.

¹⁸ Acerca de @Designaciones, <https://designaciones.org/federales/#!/principal> (visitado el 7 de junio de 2023).

¹⁹ Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, Libro Blanco de Designaciones Públicas, Experiencias y aprendizajes en procesos de designaciones públicas en Jalisco 5 (2020), <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/LibroblancodeladesignacionespublicasExperiencias-del-CPS.pdf> (visitado el 7 de junio de 2023).

²⁰ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 80; Pasos para una buena designación según Designaciones Públicas, <https://designaciones.org/federales/docs/pasosdesignacion.pdf> (visitado el 7 de junio de 2023).

²¹ Marcia Itzel Checa Gutiérrez, Designaciones que construyan confianza. El Comité de Participación Ciudadana nacional, Nexos (2 de septiembre de 2021) <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/designaciones-que-construyan-confianza-el-proceso-del-comite-de-participacion-ciudadana-nacional/> (visitado el 7 de junio de 2023).



Contexto

Expectativas de cambio a partir de las reformas que dotaron de autonomía a las fiscalías y de los nuevos procedimientos de designación de sus titulares

El 10 de febrero de 2014 se publicó el decreto mediante el cual se materializó una serie de reformas constitucionales de gran calado²², que implicó una modificación sustantiva del régimen político en varios aspectos, entre ellos el de la justicia penal²³. La Procuraduría General de la República desapareció, para dar lugar a la Fiscalía General de la República²⁴, con autonomía y personalidad y patrimonio propios²⁵. Con ello se reconfiguró, al menos desde el punto de vista formal, la relación que históricamente había tenido el Poder Ejecutivo con la Procuraduría, ahora Fiscalía.

La reforma de 2014 también detonó cambios en las entidades federativas, cuyas legislaturas reformaron sus constituciones para activar el tránsito de procuradurías a fiscalías y dotarlas, igualmente, de autonomía. La expectativa era que con estos cambios se atendieran algunos de los retos más importantes en materia de

procuración de justicia, como la impunidad, la opacidad institucional y la injerencia de actores interesados en decisiones clave de política criminal²⁶.

A través de la reforma de 2014 también se modificó el tiempo de duración del encargo de fiscal general de la República, que pasó a nueve años, y se cambió el procedimiento dispuesto para su designación. Aunque el Senado ya intervenía en él, sólo lo hacía mediante la figura de la ratificación, a partir de la designación hecha por el Poder Ejecutivo. Con la reforma, el Senado dejó de tener un papel secundario y se volvió central en el procedimiento. Desde entonces el Senado tiene la facultad de integrar y enviar al Ejecutivo una lista inicial de al menos 10 personas candidatas, y de nombrar al fiscal general a partir de la terna formulada por éste. Es decir, el Senado pasó de sólo ratificar el nombramiento hecho por el Poder Ejecutivo a ser el actor que tiene la última palabra, al menos en términos formales, a la hora de designar al fiscal.

²² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación (10 de febrero de 2014), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0

²³ Ibid., 6.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid, artículo 102 reformado.

²⁶ Ximena Suárez, *Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México*, Washington Office on Latin America (1 febrero de 2018). <https://www.wola.org/es/analisis/tres-aspectos-fundamentales-de-la-discusion-sobre-la-fiscalia-general-de-mexico/>.

El nuevo rol del Senado en el procedimiento de designación estaba llamado a significar una mejor distribución del poder y la disminución de la discrecionalidad del Ejecutivo en el nombramiento. Así, se fortalecerían los pesos y contrapesos en torno a la selección del fiscal general. Además, al dotar al Senado de la facultad para integrar la lista de candidaturas mediante el voto de dos terceras partes de los senadores presentes, y en última instancia nombrar a la persona titular, se sentarían las bases para una discusión pública amplia entre diferentes fuerzas políticas. A través de estos cambios y de la introducción de la figura de la *comparecencia*, este nuevo modelo favorecería la socialización de la toma de decisiones y su transparencia.

Al dotar de autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República y acompañarla con un nuevo procedimiento de designación de su titular (con las sustanciales implicaciones arriba mencionadas), se esperaban mejores resultados en cuanto a la investigación y persecución de casos, mayores posibilidades para el escrutinio público y una ampliación de los canales de participación ciudadana. También se esperaba como efecto (por lo menos indirecto) una reducción de la impunidad y de las violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos. Lo mismo se podría decir respecto de las reformas implementadas en los estados para materializar la autonomía de las fiscalías, y que modificaron igualmente los procedimientos de designación de sus titulares.

En cambio, el índice global de impunidad sigue estando por encima del 90%, lo que significa que sólo 1 de cada 10 delitos se resuelve²⁷. El porcentaje de carpetas de investigación en las que hubo vinculaciones a proceso y de casos derivados a los mecanismos alternativos de solución de controversias es minúsculo si consideramos el universo de carpetas de investigación que se abren cada año²⁸. Adicionalmente, el análisis del tipo de casos que logran avanzar a lo largo de la tubería procesal revela la debilidad que persiste en términos de capacidades de investigación, particularmente de delitos complejos y de alto impacto social.²⁹



Al dotar de autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República y acompañarla con un nuevo procedimiento de designación de su titular, se esperaban mejores resultados en cuanto a la investigación y persecución de casos

²⁷ México Evalúa, Hallazgos 2021. Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México (2022).

²⁸ Id., p. 105.

²⁹ Id., pp. 103-153.



¿Cómo deberían ser los procedimientos de designación de fiscales generales?

Una revisión de los estándares internacionales aplicables

El lugar que ocupan las fiscalías en el esquema de distribución de poderes varía de país a país³⁰. Por ello, un análisis comparado mostraría un alto grado de variación en la independencia de la que éstas gozan respecto de otros actores y órganos del Estado³¹. No obstante, tras las lecciones dejadas por los contextos de represión y violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes dictatoriales en América Latina durante los años 60, 70 y 80, y del rol que jugaron las fiscalías en ellos, la tendencia reciente en la región ha sido la de otorgarles independencia respecto del Poder Ejecutivo³².

México no ha sido la excepción. En el marco de la reforma de 2014, el Senado de la República consideró que el Ministerio Público de la Federación “debe compartir la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, para llevar a cabo una función esencial: procurar justicia, libre de injerencias de otros poderes u órganos y, más aún, de influencias políticas”³³.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha jugado un papel trascendente en esta tendencia a nivel regional, al vincular la independencia judicial con el acceso a la justicia y el debido proceso³⁴. Con mayor precisión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha

³⁰ Open Society Institute, Sofia. Promoting Accountability, Independence and Effectiveness, Comparative Research 25 (2008). Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/publications/promoting-prosecutorial-accountability-independence-and-effectiveness>

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Senado de la República (LXII Legislatura), Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; De Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, 85 (2 diciembre de 2013).

³⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “para que una investigación sea efectiva, las personas encargadas de la misma deben de ser independientes, tanto jerárquica e institucionalmente como en la práctica, de aquellas personas implicadas en los hechos que se investigan”. Corte IDH. Caso Gutiérrez y familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271, párr. 120.



señalado que “la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto [...] tanto en la efectividad e impulso en las investigaciones como en la decisión de ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación, así como las implicaciones que tenga en el debido proceso”³⁵.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha apuntado que el criterio de independencia se extiende “a los órganos a los que corresponda la investigación previa al proceso judicial”, y que sin éste “el Estado estará imposibilitado de ejercer de manera efectiva y eficiente su facultad acusatoria y los tribunales no podrán llevar a cabo el proceso judicial correspondiente”³⁶. Partiendo de esta base, “las autoridades a cargo de la investigación deben gozar de independencia, *de jure* y *de facto*, lo que requiere ‘no sólo independencia jerárquica o institucional, sino también independencia real’”³⁷.

En efecto, la garantía de independencia tiene una expresión institucional y una expresión funcional³⁸. La primera implica que las fiscalías “no sea[n] sometida[s] a abusos o restricciones indebidas por parte de otros poderes o instituciones del Estado”³⁹. La segunda se traduce en que las personas operadoras en las fiscalías puedan llevar a cabo sus labores de manera libre dentro de la institución⁴⁰. Así lo establecen las Directrices de Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales: los Estados deben garantizar que “los fiscales puedan ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole”⁴¹.

Las personas titulares de las fiscalías generales tienen a su cargo la dirección y coordinación de las políticas públicas al interior de las instituciones que encabezan⁴². Como titulares de las instituciones encargadas de la investigación y la persecución penal, deben asegurar que la garantía de independencia se cumpla cabalmente en

sus dos dimensiones. Esto supone que deben procurar que la institución se mantenga firme frente a las presiones indebidas y favorecer las condiciones para que el personal pueda llevar a cabo sus actividades de manera alineada con este principio. Lo anterior es especialmente relevante en el caso de México, si tomamos en cuenta la histórica y estrecha relación que guardó la institución del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo.

Quien ocupe ese relevante cargo sólo podrá actuar de la forma recién esbozada si cuenta con el perfil idóneo y es seleccionada mediante un procedimiento que cumpla con determinados estándares. Los tratados internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como otros instrumentos internacionales aquí mencionados, nos proporcionan estos parámetros derivados del derecho de acceso a la justicia.

4.1 Estándares relacionados con el perfil

Las Directrices de Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales señalan que “[l]as personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas”⁴³. Las propias directrices hacen también alusión a la “idoneidad, capacidad, probidad y experiencia”. Definamos, a partir de diferentes fuentes, estos atributos:

- **Probidad:** la persona seleccionada procede de forma recta y honrada en las funciones que se le encomiendan⁴⁴.
- **Idoneidad:** la persona reúne las aptitudes necesarias para ejercer el cargo desde el punto de vista legal, técnico y moral⁴⁵.

³⁵ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 37.

³⁶ Corte IDH. Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 87.

³⁷ *Ibid.*, párr. 86.

³⁸ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 25.

³⁹ *Ibid.*, párr. 26.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 27.

⁴¹ Directrices sobre la Función de los Fiscales, *supra* nota 8, p. 189.

⁴² Ley de la Fiscalía General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación [D.O.F.] el 20 de mayo de 2021, art. 19, fracción I; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho et al. Estándares Internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías, p. 17 (2017).

⁴³ Directrices sobre la Función de los Fiscales, *supra* nota 8, directriz 1.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Probidad u honradez, falta de. Concepto. Jurisprudencia en materia laboral, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 133-138, Quinta parte, pág. 111, registro 243049; Real Academia Española, “probidad” y “honradez” <https://dle.rae.es/probidad>; <https://dle.rae.es/honradez#8vhhdSw>

⁴⁵ Decreto 41/99, Código de Ética de la Función Pública (Argentina), <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-41-1999-55841/texto>



- **Capacidad:** la persona posee el conjunto de cualidades y competencias profesionales propias para el desempeño del cargo⁴⁶.
- **Experiencia:** la persona cuenta con una trayectoria profesional tal que sustenta una serie de conocimientos prácticos necesarios para el ejercicio de la función⁴⁷.

Algunas organizaciones de la sociedad civil apuntan que el perfil en cuestión es tan importante, que debe distinguirse de los meros requisitos mínimos para el ejercicio del cargo de fiscal general⁴⁸:

El perfil, como la principal herramienta de identificación del mérito, constituye la principal salvaguarda frente a los nombramientos que puedan basarse en motivos distintos, pues reduce de manera importante la discrecionalidad de los órganos que intervienen en la selección. Los atributos que lo componen deben diferenciarse claramente de los requisitos mínimos para acceder al cargo, pues se trata de parámetros distintos.

Y es que los requisitos mínimos sólo “cumplen la función de descartar a quienes no pueden acceder al cargo”⁴⁹, mientras que el perfil contribuye a la definición de quién es la persona idónea, es decir, aquélla que “posee ciertas capacidades y cualidades personales que lo habilitan para ejercer el cargo con autonomía”⁵⁰.

4.2 Estándares relacionados con el procedimiento de designación

Tanto los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como los del Sistema de Naciones Unidas advierten los vasos comunicantes entre la garantía de independencia y los procedimientos de designación. Así, en su Observación General número 32, relativa a la administración de justicia, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas aclara que la independencia



Para que un procedimiento de designación sea adecuado es necesario que cumpla con al menos cuatro estándares internacionales: objetividad, imparcialidad, transparencia y no discriminación

se refiere al procedimiento y las cualificaciones que se consideran para el nombramiento⁵¹. Aunque el Comité se refiere ahí explícitamente a los jueces, es posible extrapolar el criterio al caso de las fiscalías, considerando, como ya dijimos, que el requisito de independencia también les es aplicable.

En la sentencia en el caso *Nina vs. Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analiza justamente la aplicabilidad del requisito de independencia y su relación con el procedimiento de designación, y concluye que “con el fin de salvaguardar la independencia y objetividad de las y los fiscales en el ejercicio de sus funciones, estos también se encuentran protegidas y protegidos por las siguientes garantías: (i) las garantías a un adecuado nombramiento [...]”⁵².

Para que un procedimiento de designación sea adecuado es necesario que cumpla con al menos cuatro estándares internacionales: objetividad, imparcialidad, transparencia y no discriminación. Adentrémonos en ellos.

⁴⁶ “Capaz”, Real Academia Española, <https://dle.rae.es/capaz?m=form>

⁴⁷ “Experiencia”, Real Academia Española, <https://dle.rae.es/experiencia>

⁴⁸ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho et al., *supra* nota 42, p. 18.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General 32 (Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia)*, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, párr. 19.

⁵² Corte IDH, *Nina vs Perú*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Serie C. No. 419, párr. 79.



Un procedimiento de designación cumple con el criterio de **objetividad** si permite una “evaluación individual” de las candidaturas y tiene como propósito, como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales”⁵³. De forma similar, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados indica que “[l]as decisiones relativas a la selección y a las carreras de los jueces deberían basarse en el mérito, teniendo en cuenta las calificaciones, aptitudes y capacidades de los candidatos”⁵⁴.

Por su parte, la **imparcialidad** implica, por definición, la “falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”⁵⁵. Se enfoca no tanto en el objeto del procedimiento –las personas candidatas–, sino en el proceso de abordaje o aproximación al mismo. Para la designación de operadores de jerarquías inferiores, los concursos públicos son una gran herramienta para lograr lo anterior⁵⁶:

[...] los concursos públicos de oposición y de mérito pueden ser un medio adecuado para la designación de operadores de justicia [...]. En tales concursos pueden incluirse aspectos como la formación profesional y los años de experiencia requeridos para el cargo, los resultados derivados de la aplicación de exámenes donde se respete el carácter anónimo de las pruebas de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos. Respecto de este punto, por ejemplo, la Corte Europea se ha referido a la práctica de pruebas especiales de competencia a candidatos y candidatas como una garantía de su independencia.

En sentido similar, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados subrayó en 2012 que “[l]a admisión a la carrera de fiscal debe [...] realizarse sobre la base de un proceso de selección por concurso”⁵⁷. En 2018 reiteró este criterio: “Los concursos realizados, al menos en parte, por escrito y de manera anónima pueden ser un instrumento importante del proceso de selección”⁵⁸.

Ahora bien, para la designación de altos funcionarios, como el fiscal general, los organismos internacionales reconocen que éstos suelen ser nombrados por órganos políticos, y que ello entraña riesgos para su independencia⁵⁹. Para aminorarlos –y preservar el principio de imparcialidad–, dichos organismos subrayan la importancia de establecer “salvaguardas” procedimentales.⁶⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos proporciona algunos ejemplos a partir de algunas experiencias regionales, como la elección por mayorías calificadas o mediante la participación de los consejos de la judicatura o inclusive de entes independientes⁶¹. Pero destaca que “lo más relevante para cualquier procedimiento de nombramiento y selección es que, desde una perspectiva sustancial, los Estados aseguren que éstos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente”⁶².

Un procedimiento de designación bien estandarizado también debe cumplir el requisito de **transparencia**⁶³. Ello está vinculado tanto a la publicidad en sí de la convocatoria como al procedimiento a observarse para la designación y a la apertura del procedimiento al escrutinio social. Al respecto, la Comisión Interamericana dice:

[...] Para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos de las y los operadores de justicia, la CIDH considera que es prioritario brindar una oportunidad abierta e igualitaria a través del

⁵³ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párrs. 77 y 6 (p.108).

⁵⁴ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, párr. 98 (2018).

⁵⁵ “Imparcialidad”, Diccionario de la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/imparcialidad>

⁵⁶ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 76 (2013).

⁵⁷ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, párr. 108 (2012).

⁵⁸ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial..., *supra* nota 54, párr. 98

⁵⁹ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 101 y 103 (2013).

⁶⁰ *Id.*, párr. 104.

⁶¹ *Id.*, párrs. 105 y 108.

⁶² *Id.*, párr. 106.

⁶³ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial..., *supra* nota 52, párr. 97.



señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo". De allí, que los Estados deben emitir de manera previa y públicamente las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfechos los requerimientos pueda acceder a los puestos de fiscal, juez, jueza, defensora o defensor público⁶⁴.

[...] Por otro lado, además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatas. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo⁶⁵.

Al referirse explícitamente a la designación del fiscal general, la Relatoría Especial antes mencionada puntualiza que "[a]unque es comprensible que los gobiernos deseen mantener un determinado control en el nombramiento del Fiscal General, es importante que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas"⁶⁶. Además, agrega que "el nombramiento de un Fiscal General como resultado de la cooperación entre diferentes órganos gubernamentales es preferible al nombramiento efectuado por un único órgano, caso en el que se debe recabar un asesoramiento de expertos"⁶⁷.

Finalmente, y como corolario a todo proceso de nombramiento, los órganos internacionales de protección de derechos humanos recalcan el deber de garantizar la **igualdad y no discriminación**⁶⁸. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contienen disposiciones al respecto que, interpretadas en el contexto de los procedimientos de designación de fiscales generales, implican la existencia de condiciones de igualdad en el procedimiento y la ausencia de diferencias de trato entre las personas candidatas por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, etcétera⁶⁹. Recordemos que la igualdad no significa necesariamente "identidad de trato"⁷⁰. Este principio implica, más bien, la adopción de "disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación"⁷¹. Cabe puntualizar que en el marco de estos procedimientos el requisito de nacionalidad no es considerado como un requisito discriminatorio⁷².

⁶⁴ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párr. 79 y 80 (2013).

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 80.

⁶⁶ Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial..., *supra* nota 57, párr. 64.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, párrs. 59 a 74.

⁶⁹ *Ibid.*, párr. 59 y 60 (2013).

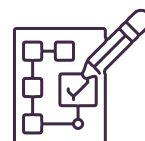
⁷⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18 (No discriminación), U.N.Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, párr. 8.

⁷¹ *Ibid.*, párr. 10.

⁷² CIDH, Garantías para la independencia..., *supra* nota 1, nota al pie p. 115; Naciones Unidas, Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 p. 118 (1990), principio 10.



Tabla 1, resumen. **Estándares internacionales aplicables al perfil de fiscal general y al procedimiento para su designación**



	Perfil de fiscal general	Procedimiento de designación
Estándares internacionales aplicables	<p>Probidad</p> <p>La persona seleccionada procede de forma recta y honrada en las funciones que se le encomiendan.</p>	<p>Objetividad</p> <p>El método de designación permite realizar una evaluación individual de las candidaturas de manera que es posible identificar y seleccionar a las personas candidatas con mayores méritos y capacidades profesionales.</p>
	<p>Idoneidad</p> <p>La persona seleccionada reúne las aptitudes necesarias para ejercer el cargo desde el punto de vista legal, técnico y moral.</p>	<p>Imparcialidad</p> <p>Los actores involucrados en el procedimiento de designación se aproximan a éste sin preferencias ni designios anticipados en favor o en contra de alguien en particular.</p>
	<p>Capacidad</p> <p>La persona seleccionada posee el conjunto de cualidades y competencias profesionales propias para el desempeño del cargo.</p>	<p>Transparencia</p> <p>El procedimiento de designación es público en todos sus tramos. Las deliberaciones y la toma de decisiones son públicas y accesibles. Todo el procedimiento está abierto al escrutinio social.</p>
	<p>Experiencia</p> <p>La persona seleccionada cuenta con una trayectoria profesional tal que sustenta una serie de conocimientos prácticos necesarios para el ejercicio de la función.</p>	<p>Igualdad y no discriminación</p> <p>Existen condiciones de igualdad en el procedimiento de designación, lo cual no implica necesariamente igualdad de trato, sino que sean adoptadas medidas para reducir la discriminación.</p>



¿Cómo son los procedimientos para la designación de fiscales generales?

Modelos constitucionales coexistentes para la designación de fiscales generales en México

La potestad de designar y remover al procurador general de la República correspondió históricamente al Poder Ejecutivo⁷³. Con la reforma constitucional de diciembre de 1994, que tocó aspectos relevantes del Poder Judicial federal, el Ministerio Público y la seguridad pública, se le dio participación al Senado de la República en la designación, pero sólo a través de la figura de la ratificación. Veinte años después, como hemos visto, se volvió a modificar el proceso de designación, de manera más profunda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el procedimiento para la designación de la persona titular de la Fiscalía General de la República en sus artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX, y 102,

apartado A, fracciones I a V⁷⁴. En términos generales, el procedimiento implica la integración de una lista de personas candidatas por parte del Senado y su traslado al Poder Ejecutivo para la definición de una terna⁷⁵. Finalmente, a partir de la terna y una vez agotado el procedimiento, corresponde al Senado designar a la persona titular⁷⁶.

Con respecto a la designación de las personas titulares de las Fiscalías Generales de las entidades federativas, la Constitución Política otorga un amplio margen de discreción a las legislaturas locales. Los artículos 122, apartado A, fracción X, y el artículo 116, fracción IX, establecen que las constituciones de la Ciudad de México y las entidades, respectivamente, "garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base

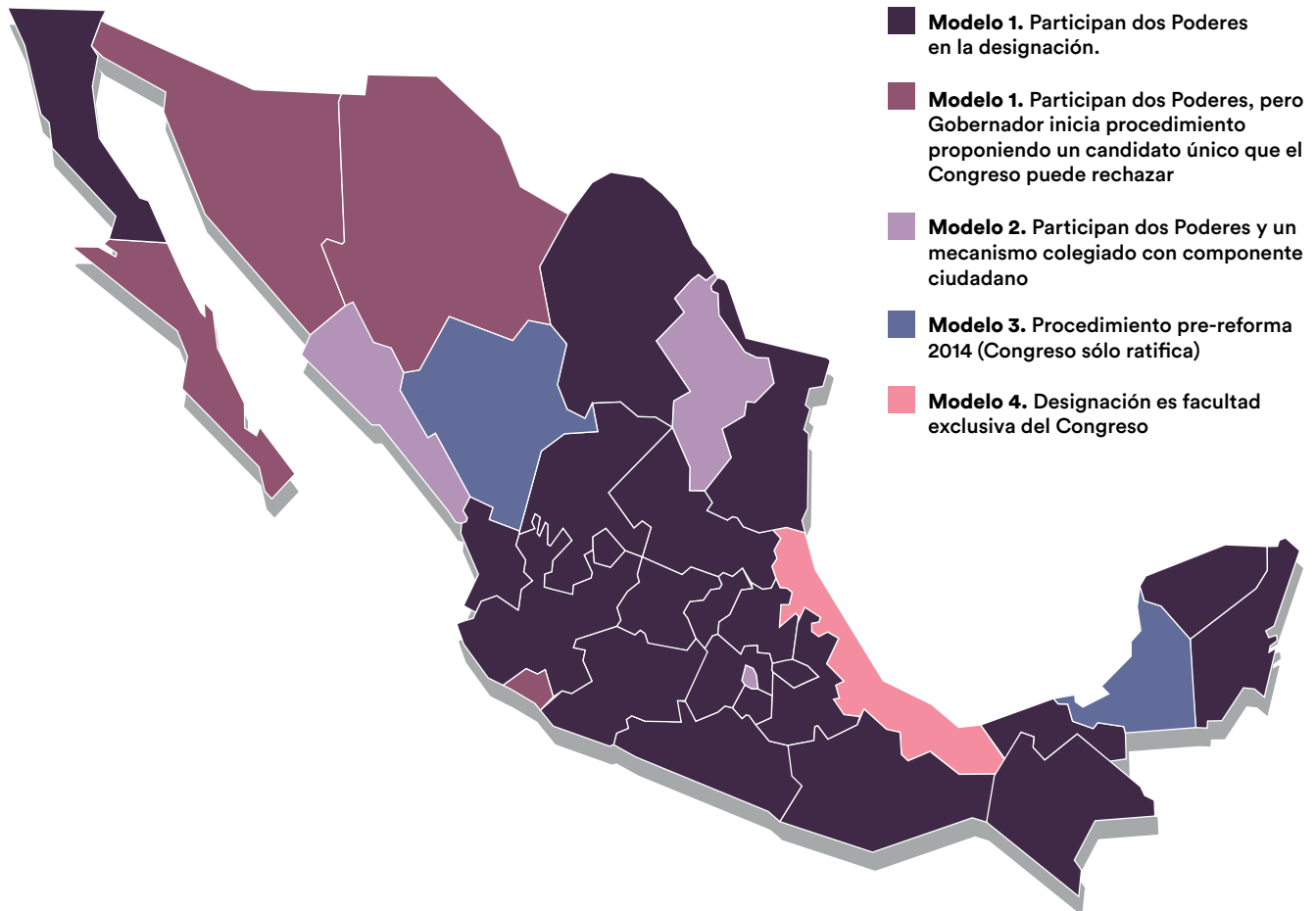
⁷³ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones IX del artículo 116 y X del apartado A del artículo 122, ambas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración de justicia en las entidades federativas y la Ciudad de México, suscrita por la Senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero, LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, pp. 1 y 2. Véase boletín de prensa https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/15208/Senadora_Olga_Snchez_Cordero_propone_iniciativa_para_fortalecer_la_autonoma_de_las_Fiscalas (4 abril 2022).

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2022, artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX, y 102, apartado A, fracciones I a V.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

Mapa 1. Modelos de designación de fiscales generales en las entidades federativas



en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos”⁷⁷.

El resultado de esta amplia discrecionalidad es un panorama diverso de procedimientos de designación de fiscales generales en los estados. Aproximadamente la mitad de las Constituciones locales –en total, 13– replican el modelo establecido en la Constitución federal. Es decir, contemplan un proceso de designación en el que participan dos Poderes, con una selección inicial de personas candidatas hecha por el Congreso local. La otra mitad de las constituciones estatales –13– establecen el mismo procedimiento, salvo que la selección inicial de personas candidatas la hace el Poder Ejecutivo.

Tres entidades federativas introducen variaciones a este modelo, principalmente a través de la intervención de mecanismos colegiados con participación ciudadana. Es el caso de la Ciudad de México, Sinaloa y Nuevo León. En Veracruz el único actor involucrado formalmente en la designación es el Congreso. En Campeche y Durango, aunque participan dos Poderes en la designación, el procedimiento mantiene el modelo constitucional previo a la reforma 2014. Es decir, el Poder Ejecutivo designa y el Congreso local ratifica.

De esta manera, **en México coexisten al menos cuatro modelos para la designación de las personas titulares de las Fiscalías Generales**, como detallamos en el Mapa 1.

⁷⁷ Ibid., artículos 122, apartado A, fracción X y el artículo 116, fracción IX.



5.1 Algunas formalidades de los procedimientos

En términos procedimentales, la designación de fiscales generales comienza generalmente con la integración de una lista inicial de personas candidatas, cuya integración, como hemos visto, corresponde al Congreso o al Poder Ejecutivo local.

Los textos constitucionales de los estados normalmente establecen la integración de una lista inicial de tres, cinco o 10 personas candidatas, que luego se manda al Poder 'revisor'. Si el procedimiento se inicia en el Ejecutivo, entonces el Congreso revisa las propuestas y eventualmente designa mediante votación. Si lo hace desde el Legislativo, entonces el Ejecutivo analiza la lista recibida y devuelve una terna al Congreso.

En seis de las entidades en las que el Poder Ejecutivo inicia el procedimiento –Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango y Sonora–, el gobernador o gobernadora, en lugar de enviar una lista de perfiles, manda una propuesta de candidato único. Salvo en los casos de Campeche y Durango, los textos constitucionales establecen explícitamente la facultad del Legislativo de aprobar o rechazar la propuesta.

Sólo ocho entidades federativas contemplan constitucionalmente que el procedimiento se inicie con la emisión de una convocatoria pública. Es el caso de Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz. En 20 Constituciones locales se establece de manera explícita la comparecencia de las personas candidatas ante el Congreso.

En aquellas entidades en las que está involucrado algún mecanismo colegiado con componente ciudadano, la intervención ocurre de las siguientes maneras:



Ciudad de México: el Consejo Judicial Ciudadano integra una terna y la presenta a la Jefatura de Gobierno. Ésta selecciona a una persona y presenta una propuesta 'razonada' al Congreso, que luego llama a comparecer a la persona candidata y designa por mayoría calificada.



Sinaloa: la Coordinación General del Consejo Estatal de Seguridad Pública selecciona a cinco personas, a partir de la emisión de una convocatoria pública. Somete dicha lista a la consideración del Poder Ejecutivo, que define una terna y la presenta al Congreso. El Congreso llama a comparecer a las personas candidatas y designa mediante voto de la mayoría calificada.



Nuevo León: el Congreso emite una convocatoria. Las personas que integran el Comité de Selección del Sistema Estatal Anticorrupción analizan los perfiles e integran una lista.

Ante tal diversidad de modelos para la designación de fiscales generales, surge la pregunta de hasta qué punto éstos incorporan o permiten materializar los estándares internacionales mencionados en la sección anterior. En la Tabla 2 'problematizamos' cada uno de los modelos.

Por lo demás, la Constitución federal y las locales suelen establecer estándares bajos en lo que concierne a los requisitos que deben cumplir las personas seleccionadas para el cargo de fiscal general. Dichos estándares, como ya hemos esbozado, son apropiados para la definición de requisitos mínimos a cumplir por las personas candidatas, pero no para delinear el perfil ideal⁷⁸.

En efecto, el artículo 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –así como, en general, los textos constitucionales a nivel estatal– establece que para ser fiscal general es necesario "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". Reiteramos que estos criterios constituyen los requisitos mínimos para ejercer el cargo, tal como lo explican DPLF y otras organizaciones⁷⁹, pero por sí solos no son útiles para determinar quién es la persona idónea para ejercer el cargo de fiscal general⁸⁰.

⁷⁸ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho et al., *supra* nota 42, p. 53.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 53 y 54.

Tabla 2. Riesgos de incumplimiento de los estándares internacionales en los cuatro modelos de designación

Modelo 1

Dos Poderes intervienen en la designación del fiscal general

Cualquiera que sea el Poder que elabora la propuesta inicial de personas candidatas para su posterior envío al Poder revisor, su integración suele ser el producto de decisiones tomadas en privado, en función de criterios preponderantemente subjetivos y de algunos criterios objetivos orientados a cubrir sólo los requisitos mínimos establecidos en la Constitución. Normalmente no se justifica pública y formalmente la integración de dichas listas.

Luego, pese a que los procedimientos de designación están formalmente regulados, la cadena de toma de decisiones para la designación del fiscal general, a cargo de las legislaturas, suele ser el producto de negociaciones tras bambalinas, a partir de intereses políticos y/o partidistas. Así, el cumplimiento de estándares internacionales termina siendo sólo en el plano formal, mas no en el material.

Modelo 3

El Poder Ejecutivo nombra y el Congreso ratifica (modelo previo a la reforma de 2014)

El nombramiento del fiscal general lo hace el Poder Ejecutivo de manera totalmente discrecional. Eso significa que la deliberación sobre posibles personas candidatas, así como el nombramiento, se realizan en privado, sin transparencia y sin mediar explicación sobre los criterios que se consideraron para seleccionar a la persona. La imparcialidad y la objetividad en esta etapa del procedimiento quedan fuertemente cuestionadas.

Luego de ello, el Congreso sólo está facultado para ratificar, de manera que el espacio para una discusión parlamentaria que ponga en el centro los estándares internacionales es formalmente mucho más cerrado, cuando no inexistente.

Modelo 2

Intervienen dos Poderes y un comité o consejo con algún componente ciudadano

Pese a la existencia de mecanismos formales de participación ciudadana –a través de consejos o comités colegiados–, prevalecen los intereses políticos y/o partidarios. Éstos empañan el procedimiento, al favorecer aproximaciones subjetivas y parciales al proceso mismo. Persiste el riesgo de que el procedimiento se desahogue sólo de manera formal y simulada, mientras que las decisiones reales se toman a puerta cerrada.

Modelo 4

La designación es facultad exclusiva del Congreso

El que sólo el Congreso esté a cargo de la designación implica que no hay un diálogo público y formal entre Poderes. Ello no necesariamente significa que las comunicaciones entre Poderes no existan, sino que éstas sólo se llevan a cabo a puertas cerradas.

El procedimiento en el Congreso también corre el riesgo de ser desahogado sólo en términos formales, sin objetividad e imparcialidad, con negociaciones políticas tras bambalinas y al margen de la ciudadanía.



Caja de herramientas

para la observación de procedimientos de designación de fiscales generales

La comprensión de la importancia que tiene este tipo de procesos de designación, de su 'deber ser' –los estándares internacionales– y de los riesgos en la 'ruta' que de hecho transitan no es más que la preparación para el objetivo último de estos *Lineamientos*: aportar los elementos para que cualquier persona u organización interesada pueda echar a andar el monitoreo y análisis de un procedimiento en particular.

Revisión de la normatividad aplicable

Se comienza con la lectura de la Constitución de la entidad federativa de que se trate, para efecto de identificar los fundamentos legales, y de entender cómo está regulado el proceso de nombramiento y revisar los requisitos mínimos que debe cumplir la persona seleccionada (como vimos en la sección anterior, en México coexisten diversos modelos para la designación de los fiscales generales).

Si están previstos en la Constitución, también es posible identificar algunos otros detalles, como el tiempo de duración del procedimiento, la duración del mandato y el proceso de remoción y renuncia. En ocasiones los

detalles del procedimiento están contenidos o se amplían en la Ley Orgánica de la Fiscalía en cuestión; por ello también es importante revisarla, a fin de tener el panorama normativo completo.

Preguntas clave en esta etapa de la observación

- ¿Quién activa el procedimiento de designación: el Poder Legislativo, el Ejecutivo o algún órgano colegiado de tipo ciudadano?
- ¿Cuáles son las etapas del procedimiento de designación y cuáles los tiempos previstos para el desahogo de cada etapa?
- ¿Quiénes son los actores principales en cada etapa del procedimiento y cuáles son sus atribuciones?
- ¿Se prevé la emisión de una convocatoria pública al inicio del procedimiento?
- ¿Se prevé el deber del Congreso de llamar a comparecer a las personas candidatas?

Algunas acciones a considerar en esta etapa de la observación:

- Revisar la Constitución Política de la entidad federativa a observar, para identificar dónde y cómo está regulado el procedimiento de designación de fiscal general
- Revisar la Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado, para identificar si ésta establece aspectos adicionales asociados al procedimiento.
- Identificar cuáles son los requisitos mínimos y el perfil requerido para ocupar el cargo de fiscal general.

Revisión de los documentos oficiales producidos a propósito del procedimiento

Una vez identificados los fundamentos, las características del procedimiento y los principales actores involucrados, entre otros aspectos, se procede a la búsqueda de los documentos públicos que respaldan al proceso de nombramiento. Por ejemplo:

- Los acuerdos mediante los que se emite la convocatoria, si es que se contempla este mecanismo en la legislación estatal.
- Los acuerdos mediante los cuales se da cuenta de la evaluación o preselección de las personas candidatas, así como los acuerdos en los que se integra la lista de personas candidatas para su remisión al Poder Ejecutivo, o mediante los cuales se recibe la lista de personas candidatas propuestas al Congreso.

La principal fuente de información para la búsqueda de estos documentos es el Congreso del estado, en cuyos sitios de internet deben existir secciones en los que se puedan consultar los diferentes productos del desahogo de la agenda legislativa. Como cada sitio es distinto, la facilidad de navegación variará de legislatura a legislatura. Otra fuente de información oficial es el Gobierno del estado, a través de la emisión de comunicados desde su sitio web o mediante su periódico o gaceta oficial.

En la práctica, la mayor o menor dificultad para acceder a los documentos relativos al nombramiento del fiscal

general dependerá en buena medida de la voluntad del Poder Ejecutivo y del Congreso para actuar con transparencia y someterse al escrutinio ciudadano. Al respecto, cabe recordar que el acceso a la información pública es un derecho humano reconocido y protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratados internacionales de los que México es parte y por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸¹.

Preguntas clave en esta etapa de la observación:

- ¿Los documentos públicos relacionados con el procedimiento de designación se encuentran disponibles y son de fácil acceso?
- ¿Los acuerdos legislativos cumplen con los parámetros establecidos en la legislación del estado en cuanto al desahogo del procedimiento y los requisitos mínimos que las personas candidatas deben cumplir para acceder al cargo?
- ¿El Congreso y el Poder Ejecutivo han cumplido los plazos establecidos en la legislación del estado al emitir sus acuerdos o comunicaciones?
- ¿Se establecieron mediante acuerdo legislativo los parámetros para la conducción de las audiencias públicas (esto es, las comparencias de las personas candidatas ante el Congreso)?

Algunas acciones a considerar en esta etapa de la observación:

- Consultar el sitio web del Congreso local para buscar la convocatoria, en su caso, y los acuerdos legislativos emitidos como parte del procedimiento de designación.
- Consultar el sitio web del Poder Ejecutivo para buscar información relacionada con el procedimiento de designación de fiscal general, como pueden ser comunicados de prensa.

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 18 de noviembre de 2022, art. 6; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, última reforma del 20 de mayo de 2021, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, art. 19; Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*, 22 de noviembre 1969, art. 13.



- Revisar los acuerdos legislativos y otros documentos emitidos para verificar si éstos cumplen con las reglas establecidas para el procedimiento y si detallan algunos aspectos de las distintas etapas de designación.
- Hacer una búsqueda en línea para identificar notas de prensa relacionadas con el procedimiento de designación y con ello tener más información sobre las acciones realizadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo y otros actores involucrados, en su caso, en el marco del procedimiento.

Revisión de los perfiles de las personas candidatas

Con independencia de si el procedimiento de designación se inicia con una convocatoria pública o con la selección de personas candidatas a partir de las ternas o listas cerradas, la Legislatura o el Poder Ejecutivo deberían poner a disposición del público toda la información de soporte de las candidaturas con suficiente anticipación. En este sentido, el expediente de las personas candidatas o la documentación de soporte debe, primero, existir, y segundo ser pública en todos los casos. Esta práctica es fundamental en la materialización de los estándares internacionales mencionados previamente, pero no necesariamente se concreta.

Si el procedimiento implica la integración de una lista de personas candidatas a discreción del Poder Ejecutivo o la Legislatura, entonces lo más probable es que no exista un archivo documental que respalde las candidaturas, sino sólo la mención de sus nombres en los acuerdos oficiales que dan forma a las ternas o listas de candidatos. Ello implica, aunque no es lo deseable, que las personas interesadas en monitorear el procedimiento de designación tengan que investigar por su cuenta y a través de fuentes públicas quiénes son las personas candidatas.

En todo caso, los Poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel estatal deberían instrumentar mecanismos de respaldo para las candidaturas, en forma de archivos documentales de fácil acceso. Aportar una justificación de por qué determinadas personas forman parte de la lista de candidatos, acompañada de un respaldo documental, permitiría, entre otras cosas, avanzar hacia la implementación de procedimientos de designación verdaderamente objetivos y basados en el mérito.

Preguntas clave en esta etapa de la observación:

- ¿Quiénes son las personas candidatas? ¿Cuántas son mujeres y cuántos hombres?
- ¿Las candidaturas están respaldadas con archivos públicos que contengan información curricular?
- ¿Qué formación tienen y cuál es su experiencia relevante en el ámbito de la justicia penal?
- ¿Han desempeñado cargos públicos? ¿Cuáles y en dónde?
- ¿Qué tipo de experiencia profesional tienen? (por ejemplo, ¿tienen experiencia en investigación penal o en supervisión o coordinación de equipos?)

Acciones a considerar en esta etapa de la observación:

- Buscar la lista de personas candidatas en el sitio web del Congreso.
- Verificar en este sitio web si los expedientes de las personas candidatas son públicos.
- Revisar los expedientes públicos de las personas candidatas o, en su defecto, hacer una búsqueda en línea de sus nombres para saber si existe información sobre ellas.
- Hacer una búsqueda en línea para saber si existe información sobre las personas candidatas, al margen de si sus expedientes fueron publicados por el Congreso.

Observación del desahogo de las distintas etapas del procedimiento, a través de los medios públicos disponibles

La posibilidad de observar el desahogo de las distintas etapas del procedimiento dependerá en gran medida del modelo de designación adoptado en cada entidad federativa y el grado de discrecionalidad que prevalezca en la toma de decisiones. A mayor discrecionalidad, menores oportunidades para realizar un escrutinio del proce-



dimiento. Sobre el particular, recordemos que sólo tres entidades han establecido en sus Constituciones métodos de designación que incluyan alguna forma de participación ciudadana en el procedimiento. Apenas una minoría de estados inicia el procedimiento de designación mediante una convocatoria pública (sólo ocho), y la comparecencia no está establecida constitucionalmente en todos ellos como una subetapa del procedimiento (en sólo 20).

A mayor discrecionalidad, menor transparencia en los distintos puntos de decisión, con lo que ella significa en términos del cumplimiento de estándares internacionales. Relacionado con esto, los intereses políticos y partidarios afectan el grado de transparencia del procedimiento y, por supuesto, también la implementación de otros estándares.

En aquellos estados en los que está constitucionalmente establecido el deber de comparecer ante el Congreso, la etapa de las audiencias públicas es importante para el ejercicio de monitoreo. Ésta permite recolectar información de las personas candidatas que acuden a compartir su visión de la Fiscalía que aspiran liderar. También permite recabar información sobre el cumplimiento de los estándares aplicables al procedimiento, por ejemplo, la medida en que la dinámica de las audiencias contribuye o no a la objetividad y la imparcialidad del procedimiento.

Preguntas clave en esta etapa de la observación:

- ¿Se desahogaron las distintas etapas del procedimiento de acuerdo con los términos y plazos formalmente establecidos en la legislación del estado?

- ¿Hasta qué punto el procedimiento cumplió con los estándares de objetividad, imparcialidad, transparencia e igualdad/no discriminación?
- ¿Qué problemas se identificaron en cada una de las etapas del procedimiento?
- ¿Las comparecencias o audiencias públicas permiten evaluar los méritos de las personas candidatas para cumplir con el perfil requerido para el puesto de fiscal general?
- ¿Existieron mecanismos de participación ciudadana?

Algunas acciones a considerar en esta etapa de la observación:

- Verificar el calendario de comparecencias de las personas candidatas ante el Congreso y los medios mediante los cuales se les podrá observar.
- Observar las comparecencias de las personas candidatas.
- Si es posible, acudir a las sesiones públicas del Congreso en que se discutan cuestiones relacionadas con el procedimiento de designación.
- Realizar un monitoreo de medios para verificar si existe información nueva sobre el procedimiento de designación.



Mensaje final

En meses recientes, la designación de altos funcionarios y funcionarias en el ámbito de la justicia ha provocado una conversación pública efervescente. En términos generales, ha campeado un amplio sentimiento de fracaso, especialmente en torno a la justicia penal, a la luz de los niveles de corrupción e impunidad que prevalecen. La conversación ha estado también enmarcada en un contexto político-electoral que no debemos perder de vista.

La atención se ha puesto, sobre todo, en el Poder Judicial, como si los problemas antes dichos pudieran explicarse preponderantemente a partir de lo que ocurre en las instituciones de este sector. Sin embargo, no olvidemos que **las puertas de la justicia penal están custodiadas por las fiscalías generales. La postración de nuestra débil justicia penal empieza ahí.** En todo caso, desde México Evalúa hemos insistido en que las respuestas a los problemas prevalecientes tienen que construirse e implementarse con *enfoque sistémico* y con *estrategias integrales*, que requieren de la suma de todas las voluntades, además de capacidades técnicas, operativas y presupuestales.

Con lo anterior en mente, y en línea con nuestra vocación y trabajo en el ámbito de la justicia penal, presentamos estos *Lineamientos*. Con ellos pretendemos, primero, volver a poner a las fiscalías generales –y, concretamente, uno de los aspectos centrales de su autonomía: el nombramiento de sus titulares– en el centro de la discusión sobre el curso de acción a seguir para mejorar la calidad de nuestra justicia penal. Segundo, queremos generar **conocimientos técnicos y herramientas que impulsen y faciliten la participación ciudadana.**

Monitorear los procedimientos de designación de fiscales generales permite a la ciudadanía involucrarse en un aspecto central de la vida de estas instituciones. Con el producto de ese monitoreo **es posible generar evidencia sobre los niveles reales de autonomía política alcanzada por las fiscalías.** Tal evidencia nos empodera y, al mismo tiempo, nos moviliza. Estos *Lineamientos* son, en ese sentido, un llamado a la acción para interpelar a nuestros legisladores y tomadores de decisión.

Anticipamos que el producto de ese monitoreo puede llevarnos a constatar que los estándares aplicables a



los procedimientos de designación de fiscales generales sistemáticamente no se aplican. Incluso podría llevarnos a observar que, a pesar de la coexistencia de diferentes modelos constitucionales para la designación de fiscales generales, ninguno nos ha llevado a superar la simulación ni a materializar la tan anhelada autonomía de las fiscalías. La pregunta sería entonces: ¿cómo caminar hacia adelante?

Por lo pronto, es urgente un diálogo serio sobre los procedimientos de designación de los titulares de las fiscalías y sobre los mecanismos para incorporar los estándares internacionales a dichos procedimientos. Un punto de acuerdo podría ser, por ejemplo, contemplar para este tipo de procedimientos, tanto a nivel estatal como federal, **la participación de comités de evaluación, y la aplicación sistemática de exámenes de conocimientos y aptitudes** (además de la emisión de convocatorias públicas y la organización de comparecencias ante las Legislaturas), como sucede para la designación de altos funcionarios de otros órganos autónomos –en la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, por ejemplo–.

Por supuesto, sabemos que los procedimientos para la designación de fiscales generales son tan sólo un componente de la autonomía de las fiscalías. Hay otros, como la autonomía presupuestaria, que se tendrían que atender a la par. A eso habría que añadir la implementación de estrategias paralelas para mejorar otros aspectos que influyen en el desempeño de las fiscalías, como son las capacidades técnicas y operativas. **La mirada tiene que ser, entonces, integral.**

Finalmente, estamos plenamente convencidas de **que la ciudadanía organizada es fundamental en el diseño de mejores marcos normativos y políticas públicas**. Además, la ciudadanía puede y debe funcionar como contrapeso, vigilando que las decisiones públicas que nos afectan profundamente no sean tomadas de manera arbitraria, simulada o cuidando intereses ajenos a los principios que rigen nuestro sistema democrático constitucional. Esa convicción es la que nos mueve a seguir impulsando mejores prácticas, de la mano de otras organizaciones, instituciones académicas y actores de gobierno.

El documento *Lineamientos para la Designación de Fiscales Generales* es resultado del esfuerzo del equipo de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos

Directora de México Evalúa

Chrístel Rosales

Coordinadora del Programa de Justicia

Denise González

Autora

Alejandra Hernández, Jorge Carbajal, Nancy Manzo y Paola Berenzon

Investigadoras/es del Programa de Justicia

Pablo García

Edición

Miguel Cedillo

Diseño editorial

Karla Contreras

Comunicación

Mariana Villalobos, Cinthia Galán y Lizeth Bazaldúa

Equipo de comunicación

Este reporte fue posible gracias al apoyo de la Fundación Panamericana para el Desarrollo, y del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de la Fundación Panamericana para el Desarrollo o de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos.

México, agosto 2023



mexicoevalua.org