

## AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS TREINTA Y CUATRO PROCURADORES DE JUSTICIA DEL PAÍS

Pedro Emiliano HERNÁNDEZ GAONA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Procurador general de la República*. III. *31 procuradores Generales de Justicia del país*. IV. *Procurador general de Justicia del Distrito Federal*. V. *Procurador general de Justicia Militar*. VI. *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*. VII. *¿Por qué debe darse autonomía a los procuradores de justicia?* VIII. *Colofón*. IX. *Anexo 1*. X. *Anexo 2*.

### I. INTRODUCCIÓN

En recientes foros académico-jurídicos se han planteado diversas formas de mejorar la procuración de justicia, buscando frenar los pasos agigantados de la delincuencia, tema que se ha convertido ya en una prioridad del Estado mexicano.

Se ha pensado en cambiar el sistema, en desaparecer la figura del Ministerio Público, en implantar dentro del procedimiento penal la figura del juez de garantías, se han ofrecido juicios orales, en fin, se han propuesto diversas formas para tratar de parar a ese monstruo de mil cabezas: la delincuencia.

En los inicios del presente siglo, la inseguridad es uno de los temas que la sociedad mexicana demanda con urgencia al gobierno. Hace 2 años la sociedad civil se manifestó en las calles de esta ciudad capital exigiendo a las autoridades resultados palpables y eficaces en la lucha contra la delincuencia, sin embargo este terrible cáncer social sigue en aumento, sin que haya avances significativos para solucionar este grave problema que puede desestabilizar política, económica y socialmente al país.

Los candidatos a la presidencia de la república en 2006 se manifestaron en contra de la inseguridad, y algunos de ellos nos propusieron alternativas para atacar este mal, dentro de ellos se habló de la autonomía del Ministerio Público.

Pero por qué es importante y trascendente que se dé la autonomía del Ministerio Público. A continuación expondré algunas razones por las que considero se debe concretar de manera inmediata esta reforma.

## II. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

### 1. *Ubicación constitucional del Ministerio Público*

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A, párrafo primero, segunda parte, precisa que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República.

#### *Crítica*

La primera observación a este artículo, y en particular a su apartado A, es que se refiere al Ministerio Público de la Federación, y se encuentra ubicado dentro del Capítulo IV de nuestra carta magna, relativo y titulado “Del Poder Judicial”, cuando como sabemos, el Ministerio Público de la Federación no forma parte de dicho Poder Judicial.

Pienso que su ubicación constitucional debiera estar en el capítulo conducente al Poder Ejecutivo, por ser de quien depende actualmente.

### 2. *Procedimiento para su nombramiento*

*Primer paso.* Se requiere que exista la designación correspondiente por parte del titular del Ejecutivo federal (presidente de la República), a favor de una determinada persona.

El artículo 102, apartado A, en relación con el artículo 89, fracción IX, de nuestra la carta magna, señala con toda precisión que una de las facultades y obligaciones del presidente de la República es precisamente la de designar al procurador general de la República.

*Segundo paso.* Una vez realizada la designación por parte del titular del Ejecutivo federal, ésta tiene que ser ratificada por el Senado.

Así lo establece el artículo 76, fracción II, de nuestra ley fundamental que prescribe como una de las facultades exclusivas del Senado, la de ratificar al procurador general de la República.

En el supuesto caso de que este órgano legislativo senatorial se encuentre en receso, corresponderá a la Comisión Permanente otorgar o negar la ratificación del procurador general de la República, que someta el presidente de la República, tal y como se indica en el artículo 78, fracción V, de la Constitución.

### *Comentario*

Como se advierte, para que una persona sea nombrada procurador general de la República se necesitan dos pasos: designación por parte del titular del Poder Ejecutivo y la correspondiente ratificación del Senado o de la comisión permanente.

Esto realmente constituye un elemento importante dentro de la procuración de justicia, toda vez que, como se expuso, la decisión del nombramiento del procurador general de la República no recae en una sola persona (presidente de la República), sino que intervienen en ella dos poderes (Ejecutivo y Legislativo), lo cual es importante y conveniente atendiendo a la trascendencia y magnitud de tan alta responsabilidad.

### *3. Requisitos para ser procurador*

La tercera parte del artículo 102 Constitucional, apartado A, párrafo primero, señala que para ser procurador se requieren 5 requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.
- Contar con una antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito doloso.

*Comentario*

Estos requisitos son adecuados, pero no suficientes. Se necesita uno que dé certidumbre a la sociedad mexicana, y es que la persona que sea procurador general de la República tenga plenos conocimientos y una amplia experiencia en la materia penal.

Existen licenciados en derecho que son personas que tienen una alta capacidad jurídica, sin embargo esto no es suficiente, pues para combatir eficazmente a la delincuencia se requiere no solo capacidad, sino además experiencia y un amplio dominio de la materia penal.

*4. Remoción del procurador*

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apartado A, párrafo primero, parte final, establece que: el procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

*Comentario*

En mi opinión el país no ha tenido avances significativos en el rubro de procuración de justicia, entre otras razones, por la discrecionalidad que tiene el Ejecutivo federal de poder remover de manera libre al procurador general de la República, situación que genera incertidumbre en el funcionario público que ocupa dicho encargo por cuanto hace al tiempo que habrá de durar su gestión, y las repercusiones, sobre todo índole político, que pudieran tener las decisiones que tome durante su encargo.

Debido a estos cambios de procurador, muchos planes y proyectos buenos quedan inconclusos y se entorpece el cumplimiento de las metas fijadas en los planes y programas a corto, mediano y largo plazo.

*5. Remoción de servidores públicos*

Aunado a lo anterior, la primera parte del este apartado A, del artículo 102, señala que el presidente de la República puede nombrar y remover a los servidores públicos de la Procuraduría. Esto no debiera ser así, porque entonces dónde queda el servicio civil de carrera.

Un grave error en la Procuraduría General de la República es el cambio constante de servidores públicos de alto nivel. Es muy frecuente que pase lo siguiente: “ya sabes, ya aprendiste como funciona la Procuraduría, pues ya vete”. No se aprovecha el conocimiento de personas que conocen el funcionamiento de la institución federal ministerial, por lo que no hay solidez en los mandos medios y superiores.

Debería implementarse en la Procuraduría un medio de evaluación constante a todos los servidores públicos para que permanecieran en los puestos y hubiera continuidad en los programas de procuración de justicia; verdaderamente se necesita un servicio civil de carrera que dé certidumbre a los funcionarios ministeriales.

### III. TREINTA Y UN PROCURADORES GENERALES DE JUSTICIA DEL PAÍS

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las entidades federativas, no hace alusión a la forma en que se habrán de designar a los procuradores generales de justicia de los estados. Corresponde por tanto a las legislaturas locales, regular en sus respectivas constituciones estatales, la forma en que habrá de hacerse la designación y remoción de su procurador general de justicia.

Solamente Chiapas e Hidalgo tienen establecido en sus constituciones que el procurador durará en su encargo un tiempo determinado, lo cual en mi opinión brinda certidumbre y plena autonomía a su titular.

La mayor parte de las Constituciones locales dan la posibilidad de que el Ejecutivo local (el gobernador), remueva libremente al procurador de su entidad. (Véase, Anexo 1).

### IV. PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 122, párrafo quinto, inciso d, de nuestra Constitución está referido al Ministerio Público del Distrito Federal, y señala que será presidido por un procurador general de justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

El artículo 10, en relación con el artículo 67, fracción VII, del Estatuto, precisa que la institución del Ministerio Público será presidida por un

procurador general de justicia nombrado y removido por el jefe de gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del presidente de la República.

De una lectura literal a los preceptos antes citados, se infiere con toda claridad que el jefe de gobierno puede nombrar y remover al procurador con la aprobación del Ejecutivo federal. Esta facultad sine qua non otorgada al Presidente de la República es en mi opinión benéfica, pues no se puede remover al procurador al libre arbitrio del jefe de gobierno, lo que le da cierta capacidad de autonomía, aunque en la práctica esta no se ve reflejada.

#### V. PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA MILITAR

El artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece que son facultades del mando supremo (presidente de la República), nombrar al procurador de justicia militar.

La ley no establece el tiempo de duración del cargo, ni la forma de remoción de procurador de justicia militar, por lo que se infiere que es una remoción al libre arbitrio del mando supremo.

#### VI. CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Como se sabe el origen de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia data de 1993, y desde entonces a la fecha, los 34 procuradores del país, se han venido reuniendo.

El artículo 9o. de los Estatutos de la Conferencia Nacional, establece que los señores procuradores del país deben reunirse dos veces al año, es decir, una vez cada 6 meses.

La visión y misión de la Conferencia consiste en coordinar esfuerzos de todas las instancias de procuración de justicia en el país, unidas a través del programa, para generar efectivas acciones de investigación y persecución del delito que influyan en el combate y prevención de la delincuencia, y en facilitar la cooperación entre las instancias de procuración de justicia con la colaboración de otras instituciones.

Sin embargo, al formar parte de esta Conferencia Nacional de procuradores de Justicia nos percatamos que la duración de los procuradores

es de dos años en promedio, por lo que los objetivos para optimizar la procuración de justicia sólo queda en ilusiones.

El cambio tan dramático de titulares que se da en las procuradurías es impresionante, lo que hace completamente imposible que se puedan dar planes, programas contra la delincuencia organizada, y que se cumplan acuerdos.

Había ocasiones en las que llegaba un nuevo procurador a la Conferencia de procuradores y exponía sus brillantes propuestas para hacer frente a la delincuencia, y había que decirle a ese nuevo servidor público, que su propuesta se había realizado tres o cuatro años atrás y ésta no se había materializado debido a que se había cambiado a los procuradores, pero además había que actualizarlo en todos y cada uno de los acuerdos a que se habían llegado con anterioridad y una vez que ya los conocía perfectamente lo removía el titular del Ejecutivo, y esto se volvía un cuento de nunca acabar.

Es triste ver como la delincuencia avanza día a día y la procuración de justicia da tumbo, tras tumbo; lo cual, considero, se debe a que no hay continuidad en los planes, en los programas, en los acuerdos.

Otro fenómeno que se daba y se da en con el cambio del titular de las procuradurías, es que no sólo cambia él sino que también se cambia toda la estructura de alto nivel de la procuraduría, lo que ocasiona una total desorganización interna en cualquier procuraduría.

La misión, visión y objetivos de la Conferencia no sirve de nada debido a que los señores procuradores están en constante cambio. Por lo que la coordinación interinstitucional es irregular.

## VII. ¿POR QUÉ DEBE DARSE AUTONOMÍA A LOS PROCURADORES DE JUSTICIA?

Un procurador general de justicia es la cabeza, es el guía, es quien debe sentar los cimientos sobre las cuales se habrá de realizar la adecuada investigación del hecho presumible constitutivo de delito, y determinar la probable responsabilidad de una persona. Si este servidor público es cambiado al libre arbitrio de los ejecutivos difícilmente se podrá luchar contra la delincuencia.

Recordemos que la base de sustentación de una adecuada sentencia condenatoria es indiscutiblemente la averiguación previa; porque es en esta etapa del procedimiento penal en donde las pruebas están frescas y el

tiempo que transcurre está próximo al hecho, por lo que es más fácil acceder a pruebas confiables.

### 1. *Susplicacia política*

El titular del ministerio público tiene que tener autonomía, para que no haya suspicacias de tipo político. Es muy común suponer que por cuestiones de índole político no se procede penalmente contra una persona, o bien, si se procede. La actuación de las procuradurías debe ser transparente e imparcial, debe dar credibilidad a la ciudadanía que ha ido perdiendo la confianza en sus instituciones, por lo que su función debe estar alejada de intereses ajenos a la justicia y dedicarse a investigar únicamente la verdad histórica del hecho, es decir, lo que realmente sucedió en el tiempo y en el espacio.

El hecho de que la remoción de un procurador dependa del Ejecutivo federal o Estatal, hace que cuando aquél realice una averiguación previa en contra de los intereses de su jefe, este tenga la plena libertad para removerlo, y así no continuar con la averiguación previa.

### 2. *Cambios del Ejecutivo*

Un procurador no puede estar sujeto a los cambios de administración de los ejecutivos. Hoy que se escribe este ensayo en otoño 2006, el mundo de la procuración de justicia está convulsionándose debido a que el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal están por ser cambiados, y ya se habla de los posibles sucesores, lo que al interior de ambas procuradurías está generando incertidumbre, inestabilidad, anarquía y por ende fallas en la dirección de los asuntos (averiguaciones previas), toda vez que hay especulación sobre la continuidad de todos los servidores públicos. Quién puede salir beneficiado con este cambio, pues la delincuencia.

Es de hacer notar que esto pasa en la mayoría de las procuradurías del país, lo que es verdaderamente lamentable.

Por lo anterior se recomienda que un procurador sea designado por un tiempo determinado, hay ejemplos muy significativos:

- Los ministros de la Corte, duran 15 años.
- Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Superior de Justicia duran 10 años.

— El presidente de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, dura 5 años.

— El consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral duran en su encargo 7 años.

— El procurador general de justicia del estado de Chiapas, 6 años y podrá ser designado para un segundo periodo.

Por lo anterior, se sugiere que los procuradores del país, duren 5 años y puedan ser designados para un segundo periodo. Consideramos que es un tiempo prudente en el que se pueda evaluar la actuación de este alto servidor público ministerial, en cuyas manos está la dirección de las averiguaciones previas, y la credibilidad en la procuración de justicia, la cual en este momento no existe.

### *3. Las procuradurías estatales reguladas por la Constitución*

Se sugiere que en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exista un apartado en el que se incorpore los lineamientos generales por los cuales una Procuraduría General de Justicia de los Estados debe regirse. Y en esta numeral incorporar de manera clara y precisa la autonomía del procurador General de Justicia, estableciendo con toda precisión el tiempo de duración anteriormente propuesto.

### *4. Continuidad en los planes y programas*

Debe haber autonomía de los procuradores generales de justicia del país, para que los planes y programas propuestos para combatir la delincuencia se cumplan en su cabalidad, incluso poderlos ajustar y lo más importante es que se les debe dar seguimiento.

Actualmente el programa de trabajo del procurador solamente se limita al tiempo en que es procurador y a veces es de días o meses, y así no se puede combatir la delincuencia.

### *5. Sistema de Coordinación Interprocuradurías*

Debe haber autonomía de los procuradores generales de justicia del país, para establecer un verdadero sistema de coordinación entre la procuraduría general de la República y las procuradurías de las entidades federativas y la del Distrito Federal, y de esta manera hacer que la Con-

ferencia Nacional de Procuración de Justicia, se vuelva una institución proactiva contra la delincuencia, intercambiando todo tipo de información, apoyo logístico, etcétera.

La coordinación que se debe dar entre todas y cada una de las procuradurías, debe ser de tal forma que parezca una sola institución, como lo marca la constitución en su artículo 22, y así conformar una institución de seguridad pública sólida, y no dividida y sin cohesión, como se encuentra en este momento por tanto cambio de procuradores.

#### *6. Órgano de vigilancia*

Si bien debe existir autonomía de los procuradores de Justicia, estos deben tener un órgano de vigilancia a nivel nacional y estatal que sea capaz de valorar su actuación, y en caso de ineficiencia debe ser removido del cargo.

Este órgano bien pueden ser las Comisiones de Derechos Humanos nacional y estatales.

#### *7. Quién debe remover al titular del Ministerio Público*

Se sugiere que el único órgano que pueda remover a cualquier procurador de Justicia, sea el legislativo; a nivel federal el Senado y a nivel local; las legislaturas locales, y no permitir más que lo pueda remover ningún titular del Ejecutivo, esto daría una gran certidumbre a la sociedad y a los mismos servidores públicos ministeriales.

#### *8. Impulso a la carrera ministerial*

Se sugiere que se impulse la carrera ministerial en los altos niveles de las procuradurías, con el propósito de que al término de la gestión del procurador, pueda llegar a ocupar el cargo un servidor público de la misma procuraduría. La estabilidad en el empleo puede dar certeza jurídica a la procuración de justicia.

### VIII. COLOFÓN

El proponer la autonomía de los procuradores generales de justicia del país no es un capricho, sino una necesidad, que tiene como fin dar esta-

bilidad a la procuración de justicia, actualmente ésta no se tiene por los cambios, no de una persona sino de todo un grupo de personas. Hay que hacer de las procuradurías, entes que cumplan con su función y de esta manera que la ciudadanía empiece a confiar en esta institución.

No se necesitan hacer grandes cambios en las procuradurías, lo que se necesita es voluntad política para atreverse a darle su autonomía al Ministerio Público. Este planteamiento no es el único que se debe dar al interior de las procuradurías, pero sí el principio del cambio para hacerla creíble.

Si bien se habla de una mal llamada delincuencia organizada, también se debe hablar de procuración de justicia muy bien organizada.

IX. ANEXO 1  
FORMAS DE DESIGNACIÓN DE LOS PROCURADORES

<i>Estado</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Ratificación del Congreso Estatal</i>	<i>Remoción</i>	<i>Duración en el cargo</i>
Aguascalientes	Presenta propuesta al Congreso	Congreso elige a propuesta del Ejecutivo	Gobernador	Indeterminada
Baja California Norte	Presenta propuesta al Congreso	Congreso elige a propuesta del Ejecutivo	Gobernador	Indeterminada
Baja California Sur	Presenta a consideración del Congreso una terna	Congreso elige a propuesta del Ejecutivo	Gobernador	Indeterminada
Campeche	Designa	Ratifica	Gobernador con ratificación del Congreso	Indeterminada
Coahuila	Designa	Ratifica	Gobernador	Indeterminada
Colima	Designa		Gobernador	Indeterminada
Chiapas	Propuesta	Congreso elige a propuesta del Ejecutivo	Únicamente por falta o por la Comisión de un delito	6 años y podrá ser designado para un segundo periodo

<i>Estado</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Ratificación del Congreso Estatal</i>	<i>Remoción</i>	<i>Duración en el cargo</i>
Chihuahua	Designa (si lo considera conducente enviará una terna al Congreso)	Sólo si lo estima conducente	Gobernador	Indeterminada
Distrito Federal	Designa	Ratifica	Jefe de gobierno	Indeterminada
Durango	Designa	Ratifica	Gobernador	
Estado de México	Designa	Ratifica	Gobernador	
Guanajuato	Designa	Ratifica	Gobernador	
Guerrero	Propone una terna	Nombra por mayoría de sus integrantes	Gobernador	
Hidalgo	Prevía consulta envía propuesta al Congreso	Ratifica	Por el Pleno del T.S.J., a solicitud del Congreso, o en virtud de demanda que formule el titular del Ejecutivo al Congreso.	tres años
Jalisco	Designado	Ratificado	Gobernador	Intederminada
Michoacán	Designado	Ratifica el nombramiento	Gobernador	Indeterminada

<i>Estado</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Ratificación del Congreso Estatal</i>	<i>Remoción</i>	<i>Duración en el cargo</i>
Morelos	Presenta a consideración del Congreso una terna	Ratifica la designación	Deberá solicitar al Congreso la remoción	Indeterminada
Nayarit	Designa	Ratifica	Gobernador	Indeterminada
Nuevo León	Presenta propuesta al Congreso del Estado	Ratifica	Sólo es renunciable por causa grave, que será sometida a la consideración del gobernador del Estado	Indeterminada
Oaxaca	Designa	No	Gobernador	Indeterminada
Puebla	Designa	No	Removidos libremente por el gobernador del Estado	Indeterminada
Querétaro	Designa	No	Gobernador	Indeterminada
Quintana Roo	Designa	No	Removido libremente por el gobernador del Estado	Indeterminada
San Luis Potosí	Designado por el gobernador	Ratificación de la mayoría de los miembros del congreso	Congreso	Indeterminada

<i>Estado</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Ratificación del Congreso Estatal</i>	<i>Remoción</i>	<i>Duración en el cargo</i>
Sinaloa	Designa	Con la ratificación del Congreso del Estado o de su diputación permanente	Gobernador	Indeterminada
Sonora	Designa	Sometiéndolo a la ratificación del Congreso del Estado	Gobernador	Indeterminada
Tabasco	Designa	Ratifica	Gobernador	Indetermiando
Tamaulipas	Designa	Ratifica	Gobernador	Indeterminada
Tlaxcala	Propone terna al Congreso	Designación se hará por el Congreso a propuesta de una terna del gobernador del Estado.		Indeterminada
Veracruz	Designa	Ratifica	Gobernador	Indeterminada
Yucatán				
Zacatecas	Propone al Congreso	Ratificación de la mayoría de los miembros de la Legislatura del Estado	Podrá ser removido libremente por el gobernador	Indeterminada.

X. ANEXO 2  
 FORMAS DE DESIGNACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO O FISCAL  
 GENERAL A NIVEL INTERNACIONAL

País	Presidente	Congreso	Remoción	Duración en el cargo
Bolivia		Designado por el Congreso Nacional	Sólo por sentencia condenatoria previa acusación de la Cámara de Diputados y juicio en única instancia en la Cámara de Senadores	Plazo improrrogable de diez años y podrá ser reelecto después de un plazo igual al que hubiera ejercido
Colombia	Envía una terna	La Corte Suprema de Justicia lo elige		Cuatro años
Cuba		Lo elige la Asamblea Nacional del Poder Popular	Lo revoca la misma Asamblea	
Ecuador	Envía una terna	Lo designa el Congreso Nacional		Cuatro años
Guatemala	Lo designa		Por causa justificada	Cuatro años
Paraguay	Lo designa	El Senalo lo acuerda	Lo remueve el presidente	Cinco años, es inamovible y puede ser reelecto
Venezuela	Lo designa	Autoriza la Asamblea Nacional	Lo remueve el presidente	