



10 SEP 2013



*Sen. Pablo Escudero Morales*

## INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE, SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL

A

El suscrito **PABLO ESCUDERO MORALES**, Senador de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II; y, 122 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, los artículos 8 numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; y, 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE, SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL**, para que sea el Senado de la República quien ratifique al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Por Procurador se debe entender a la persona que: por poder o facultad de otra ejecuta en su nombre alguna acción; es pues que en Derecho se trata del Profesional que, por un apoderamiento, ejerce ante juzgados y tribunales la representación procesal de cada parte<sup>1</sup>; por ello, se entiende que la procuraduría no es más que la oficina u organización que encabeza el procurador<sup>2</sup>; en esta tesitura, existe una amplia variedad de procuradores y procuradurías en nuestro país, verbigracia la Procuraduría General de la República, Procuraduría General del Consumidor, Procuraduría Agraria, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Procuraduría de Protección al Contribuyente, etcétera.

Sin embargo, cuando se hace alusión al Procurador General de la República o Procurador General de Justicia, debemos entenderlo desde una perspectiva penal; en tanto que son quienes presiden a la institución del Ministerio Público Federal y a éste es a quien incumbe constitucionalmente: la persecución de los delitos; solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; y, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

<sup>1</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=procurador>

<sup>2</sup> Idem.



*Sen. Pablo Escudero Morales*



En lo que respecta al ámbito Federal, el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, determina:

“Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido **por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente ...**”

Así, en concomitancia el régimen Federal permea la institucionalización del Ministerio Público en las Entidades Federativas, estableciendo un mismo modelo para la persecución de los delitos, conforme al artículo 21 de la propia constitución, en donde establece en su parte conducente:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público...”

En ese contexto se encuentra institucionalizado al Ministerio Público y derivado de ello, los Estados de la República y el Distrito Federal, adoptan un modelo similar al previsto por el artículo 102 apartado A, por el cual el Ministerio Público es encabezado por un Procurador General de Justicia<sup>3</sup>; y en el caso del Distrito Federal, el artículo 122 apartado “D” de la Constitución, dispone que:

“122....

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

...”

---

<sup>3</sup> Sólo el Estado de Durango lo Denomina Fiscal.



Sen. Pablo Escudero Morales



Es así, que la persecución e investigación de los delitos en la Capital de la República corresponde al Ministerio Público del Distrito Federal, y éste se encuentra encabezado por un Procurador General de Justicia, en entera semejanza a lo que sucede orgánicamente en el fuero Federal.

Sin perder de vista la particular naturaleza del Distrito Federal, la Constitución Política prevé que la designación de este funcionario se hará en los términos que determine el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al respecto el artículo 10 de este ordenamiento legal, refiere:

"ARTÍCULO 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido 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".

Es en este punto que debe llamar la atención, que en el caso del Distrito Federal, el nombramiento del Procurador General de Justicia, si bien recae en el Titular del Gobierno del Distrito Federal, requiere de la aprobación del Presidente de la República y no del cuerpo legislativo.

Y es que del total de los Estados de la República; en 18 de ellos el nombramiento o designación<sup>4</sup> del Procurador General de Justicia del Estado, se hace con la ratificación o aprobación del Congreso; en 7 de ellos hace la designación de forma directa el Titular del Ejecutivo; en 6 más, designa el congreso ante una lista, terna o propuesta que les es enviada, según sea el caso por el propio ejecutivo o por alguna otra instancia; pero sólo en el caso del Distrito Federal, se tiene una circunstancia enteramente inusual.

ESTADO	PRECEPTO CONSTITUCIONAL	DESIGNACIÓN DIRECTA POR EL GOBERNADOR	DESIGNACIÓN O NOMBRAMIENTO DEL GOBERNADOR CON LA RATIFICACIÓN DEL CONGRESO	PROPUESTA DE TERNA O CANDIDATO Y DESIGNACIÓN POR PARTE DEL CONGRESO ESTATAL
Aguascalientes	46 fracción X		✓	
Baja California	49 fracción XXIV	✓		
Baja California Sur	79 fracción V			✓
Campeche	75		✓	
Coahuila	108		✓	

<sup>4</sup> Las Constituciones locales hacen referencia a ambos conceptos designación y nombramiento.

Colima	58 fracción IV		✓	
Chiapas	44 fracción XXIII; también se nombran con este principio Subprocurador.		✓	
Chihuahua	93 fracción XII puede recabar previamente la opinión del Congreso	✓		
Distrito Federal	10 Estatuto de Gobierno	-	-	-
Durango	83 Se denomina Fiscal General		✓	
Guanajuato	77 fracción XI		✓	
Guerrero	80			✓
Hidalgo	72 la lista se propone después de una auscultación a las agrupaciones de abogados			✓
Jalisco	53		✓	
Estado de México	84		✓	
Michoacán		✓		
Morelos	70 fracción XXXIV			✓
Nayarit	69 fracción XII		✓	
Nuevo León	85 fracción XXIV		✓	
Oaxaca	95			✓
Puebla	97	✓		
Querétaro	Artículo 16 Ley de la Procuraduría General del Estado	✓		
Quintana Roo	90 fracción XII		✓	
San Luis Potosí	80 fracción XII		✓	
Sinaloa	65 fracción XXII		✓	
Sonora	98		✓	
Tabasco	51	✓		
Tamaulipas	91 fracción X		✓	
Tlaxcala	73			✓
Veracruz	53		✓	
Yucatán	72	✓		
Zacatecas	87		✓	

Es de este modo que resulta relevante que en un esquema de frenos y contrapesos de la función Estatal, exista el equilibrio que representa un control constitucional de la ratificación por parte de uno de los Poderes ajenos al Ejecutivo, en la designación de quien tendrá a cargo la función elemental de perseguir e investigar los delitos; y, se debe reconocer, desde luego la naturaleza jurídica<sup>5</sup> del Distrito Federal, y lo que representa

<sup>5</sup> Enrique Sánchez Bringas, señala que el "Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, los estados y de los municipios y desde luego forma parte del Estado Federal Mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional. *El Distrito Federal es la residencia de los Poderes de la Unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se identifica también con la denominación de Ciudad de México, porque esta unidad poblacional comprende todo el territorio de la entidad federativa.* La Constitución prevé el



*Sen. Pabla Escudero Morales*



para la Federación una sana convivencia de los Poderes de la Unión con su Gobierno; resulta indispensable pues, que continúe este mecanismo que asegura a los Poderes Federales que no se pueda dar un uso inadecuado a esta función en el Distrito Federal, afectando gravemente la relación entre estos niveles de gobierno en el Estado Mexicano.

Sin embargo, se estima que se debe seguir la fórmula que hasta el momento ha dado resultados tanto al Gobierno Federal, como a la mayoría de los Gobiernos de los Estados, que se hace consistir en otorgar la facultad al poder Legislativo de ratificar al Procurador General de Justicia.

Es importante destacar, que en el ámbito Federal esta atribución ha sido conferida de forma exclusiva al Senado de la República, como se puede entender de lo que establece el artículo 76 Constitucional, de donde hallamos, que no sólo a quien preside la labor del Ministerio Público se pasa por ese mecanismo de control constitucional, sino que además los más altos funcionarios que representan intereses nacionales son ratificados por esta Cámara.

En efecto en este dispositivo constitucional, se asientan las atribuciones exclusivas para ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Embajadores, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; así como, la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en supuestos específicos; e incluso en aquellos casos en que han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, la ratificación de un Gobernador provisional.

Es así, que debemos ponderar las características y principios constitucionales que se encuentran previstos en nuestro régimen Estatal; y ante ello, resulta necesario que se modifique esta norma legal haciéndola homogénea y congruente. No se deben soslayar, las relaciones y desgastes que se pueden presentar entre el Presidente de la República y

---

traslado de la residencia de los poderes federales, facultad del Congreso de la Unión que implica un cambio constitucional; por lo mismo también tendrían participación las legislaturas de los Estados. (Sánchez Bringas Enrique, "Derecho Constitucional", México, 2002, Porrúa, pág 542)  
Elisur Arteaga Nava, dice que: el Distrito Federal es parte integrante de la Federación Mexicana (art. 43) como tal le son imponibles las obligaciones que para los estados existen, entre otras, pertenecer a dicha Federación en forma estable, independientemente de que sea o no el asiento de los Poderes Federales. En virtud de lo dispuesto en el artículo 44, la Ciudad de México es el Distrito Federal, *por lo tanto, es sede de los Poderes de Unión; es la capital de ese ente que jurídicamente se denomine Estados Unidos Mexicanos.* De hecho durante muchos siglos lo ha sido, salvo por periodos breves; por reforma reciente lo es por mandato constitucional. Y abunda en que la "*Ciudad de México es, a la vez, asiento de los órganos de autoridad locales; por eso se le reconoce una doble naturaleza*" (Arteaga Nava Elisur, "Tratado de Derecho Constitucional", México, 2002, Porrúa, pág. 733)



*Sen. Pablo Escudero Morales*



el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en un desentendimiento por actuaciones del Procurador General de Justicia; pues el ejercicio de las actividades de los Titulares de los Ejecutivos Federal y Local, son unipersonales, por la naturaleza misma en que se ejercen estos cargos; por lo que, la negativa de aprobación del nombramiento, sustentada o no pudiera resultar en probables confrontaciones institucionales; mientras que, un órgano colegiado en que se representan todas las fuerzas políticas y se concentran los representantes de todos los Estados de la República y del Distrito Federal, hace pensar que su determinación ante cualquier resultado será menos ríspida.

Por lo que hace a su eficacia, es importante destacar que desde las modificaciones Constitucionales que otorgaron al Distrito Federal la posibilidad de contar con un Gobierno propio (1997) y la expedición del Estatuto de Gobierno, sólo en la administración Capitalina pasada, hubo más de un nombramiento de Procurador General de Justicia del Distrito Federal<sup>6</sup>; en donde podemos observar que uno de los cambios fue derivado de las aspiraciones del actual Jefe de Gobierno; por lo que, se cree que es una propuesta que prevé circunstancias de fondo, que si bien hasta el momento no se han presentado, basta recordar las rencillas y discordancias mutuas, que se generaron con la remoción del entonces Jefe de la Policía, por el Presidente de la República, por los hechos ocurridos el 24 de noviembre de 2004, en la Delegación Tláhuac.

#### **JUSTIFICACIÓN LEGAL.**

Ante ello, la propuesta del suscrito se concentra en la modificación al Estatuto de Gobierno; pero con el fin de garantizar la efectividad de la propuesta y no dejar duda que el Senado de la República cuente con esta atribución, es necesario que se modifique la fracción II del artículo 76 Constitucional, definiendo dentro del texto constitucional de forma específica esta circunstancia; y, como consecuencia, la modificación al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por la que se transfiere la facultad de ratificar al Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contará con la fortaleza suficiente.

Esto es así, pues el apartado "D" del artículo 122 Constitucional, prevé que el medio de designación del Procurador, será determinado a través del segundo cuerpo legal de los aludidos; en tanto pues, solamente se requerirá de modificar éste cuerpo normativo y otorgar de forma directa la atribución al Senado de la República, para que con ello, se

<sup>6</sup> (2006 - 2012) Gobierno de Marcelo Ebrard Casaubón; nombró a: (2006 - 2008) Rodolfo Félix Cárdenas; (2008 - 2012) Miguel Ángel Mancera; y, (2012 - 2012): Jesús Rodríguez Almeida



*Sen. Pablo Escudera Morales*



cuenta con un régimen de designación del titular de la función de investigación y persecución del delito, más consistente y que proporcione estabilidad al Estado Mexicano.

Atendiendo así que ya se cuenta con un esquema perfectamente definido en nuestro contexto constitucional de las facultades exclusivas para el Senado de la República, respecto a la ratificación de altos funcionarios, que representan los mayores intereses nacionales, en el artículo 76 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que:

**“Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado de la República:

I...

**II. Ratificar los nombramientos** que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;  
....”

Pero toda vez que, esta atribución solamente es respecto a la designación que hace el Presidente de la República, respecto a funcionarios federales; se debe otorgar el sustento al Senado de la República para que también pueda ratificar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; y para ello, basta con agregar un párrafo en que así se refiera y dar además una modificación al Estatuto de Gobierno.

Por ello se propone que al artículo 76 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le sea agregado un segundo párrafo, que establezca esta facultad, para que quede como sigue:

**“Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado de la República:

I...

**II. Ratificar los nombramientos** que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia



*Sen. Pablo Escudero Morales*



económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

**Será facultad exclusiva del Senado de la República, ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, propuesto por el Jefe de Gobierno;**

....”

Adicionalmente, y una vez aprobada la reforma constitucional y para armonizar la legislación se tendrá que modificar al artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**“ARTÍCULO 10.- El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la ratificación de la mayoría de los miembros del Senado, pudiendo ser removido libremente por el Titular del Gobierno local”.**

Lo anterior, en virtud de que el numeral 1 del artículo 171 del Reglamento del Senado de la República, establece que una propuesta que involucra disposiciones de la Constitución y de otros ordenamientos secundarios relativos, se presenta mediante una iniciativa para la reforma constitucional y otra u otras para la legislación secundaria. Por ello se hace la precisión de que la propuesta de reforma al artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se presenta en iniciativa diversa, debido a que complementa la propuesta de reforma constitucional.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:



*Sen. Pablo Escudero Morales*



## PROYECTO DE DECRETO

**ÚNICO.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 76 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"ARTÍCULO 76 ...

I...

II. ....

SERÁ FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, RATIFICAR EL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, PROPUESTO POR EL JEFE DE GOBIERNO;

...."

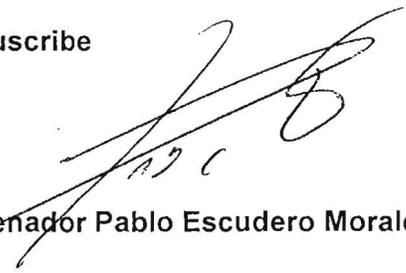
## TRANSITORIOS

**Primero.-** Este Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** Quien desempeñe el cargo de Procurador General de Justicia del Distrito Federal, al momento de la entrada en vigor del presente decreto, seguirá en el cargo sin necesidad de que sea ratificado por el Senado de la República.

Dado en la Sede del H. Senado de la República a los 10 días del mes de septiembre de 2013.

**Suscribe**

  
**Senador Pablo Escudero Morales**