



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2026, Año del Bicentenario de la Abolición de la Esclavitud en el Estado de Chihuahua"

OFICIALIA DE PARTES

**RECIBIDO**  
06 AGO. 2026

00384

**H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

**PRESENTE**

06 AGO 2026

10:10 am

**DIPUTADOS FRANCISCO ADRIÁN SÁNCHEZ VILLEGAS y JOSÉ ALFREDO CHÁVEZ**

H. CONGRESO DEL ESTADO

**MADRID** con el carácter de Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional respectivamente de esta Sexagésima Octava Legislatura y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 68, fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 167, fracción I y 170 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, así como en los numerales 75 y 76 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, comparecemos ante esta Honorable Representación Popular para presentar iniciativa con carácter de Decreto, que pretende reformar los artículos 64 fracción XV, inciso B; 93 fracciones XXXIX y XL; 96 párrafo segundo, 97, 98 y 121 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua a efecto de dotar autonomía a la Fiscalía General del Estado.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las dinámicas sociales tienden a establecer los más altos estándares para que el Estado Constitucional de derecho fortalezca la procuración de justicia, misma que a lo largo de los años se ha convertido en una necesidad imperante para que las personas vivan seguras, en un escenario de legalidad, acceso a la justicia y respeto a su dignidad.

Así mismo el ejercicio del poder pública debe ir encaminado a fortalecer las instituciones a través de una constitución a la vanguardia respetando los derechos humanos y a un sistema efectivo de pesos y contrapesos que impida la concentración excesiva del poder en un solo órgano del Estado, necesidad hoy más que nunca dada la factibilidad de establecer la gobernanza y gobernabilidad en uno solo de ellos lo que involucra una desproporción que la sociedad no se puede permitir.

Este proceso de transformación ha supuesto la revisión de múltiples instituciones públicas que históricamente fueron concebidas bajo un modelo centralizado de administración gubernamental y cuya evolución ha demostrado la necesidad de dotarlas de mayores garantías de independencia, imparcialidad y profesionalización para cumplir adecuadamente las funciones constitucionales que tienen encomendadas.

La creación de órganos constitucionales autónomos constituye una de las manifestaciones más relevantes de esta evolución institucional. Su finalidad no



consiste en debilitar a los poderes públicos tradicionales, sino en fortalecer el equilibrio constitucional mediante la asignación de determinadas funciones estratégicas a instituciones especializadas cuya actuación debe permanecer libre de presiones políticas, electorales o administrativas.

Por lo anterior de las 32 entidades federativas solo 6 de ellas aun dependen de un poder público en este caso del Ejecutivo estatal como es el caso de Chihuahua por lo que la dinámica exige la plena autonomía en la procuración de justicia, para dar mejores y mayores resultados a la ciudadanía.

La experiencia nacional e internacional demuestra que una fiscalía dependiente del gobierno en turno enfrenta riesgos de interferencia política que pueden afectar el acceso a la justicia, particularmente en investigaciones relacionadas con corrupción, delincuencia organizada, violaciones graves a derechos humanos y delitos cometidos por servidores públicos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los órganos constitucionales autónomos constituyen mecanismos de control constitucional cuya finalidad es preservar funciones estratégicas libres de subordinación política. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido reiteradamente que las investigaciones penales deben desarrollarse por autoridades independientes e imparciales, como condición indispensable para garantizar los derechos de las víctimas y combatir la impunidad.

La autonomía constitucional responde, por tanto, a una lógica de protección institucional. Su propósito es asegurar que determinadas decisiones públicas, por su especial trascendencia para la democracia y para la protección de los derechos fundamentales, se adopten con base exclusivamente en criterios técnicos, jurídicos y constitucionales, sin subordinación a intereses coyunturales derivados de la alternancia política o de la dinámica propia de los gobiernos en turno.

En México, este modelo institucional ha permitido consolidar organismos cuya actuación resulta indispensable para la estabilidad democrática, la transparencia, la protección de los derechos humanos, la organización de los procesos electorales, la rendición de cuentas y la regulación de actividades estratégicas del Estado. La experiencia nacional demuestra que la autonomía constitucional no constituye un privilegio orgánico, sino un mecanismo diseñado para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y garantizar el ejercicio objetivo de funciones públicas cuya naturaleza exige independencia y más aún la procuración de justicia.

Dentro de este proceso evolutivo, la procuración de justicia ocupa un lugar de especial relevancia. La investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal representan funciones esenciales para la preservación del Estado de Derecho, la





tutela de los derechos fundamentales, la protección de las víctimas y el combate efectivo contra la impunidad. Su ejercicio exige que quienes las desempeñan actúen exclusivamente conforme a la Constitución, la ley y los principios que rigen el sistema penal, sin admitir interferencias externas que comprometan la objetividad de sus decisiones.

La legitimidad del sistema de procuración de justicia depende, en buena medida, de la percepción ciudadana sobre su independencia. Una institución encargada de investigar delitos debe inspirar confianza no solamente por la calidad técnica de sus actuaciones, sino también por la certeza de que sus decisiones no responden a intereses políticos, personales o partidistas. La imparcialidad constituye, en este sentido, un requisito indispensable para la credibilidad institucional y para la eficacia del sistema de justicia.

Durante muchos años, el modelo tradicional de procuradurías respondió a una concepción administrativa propia del constitucionalismo del siglo XX, caracterizada por la subordinación jerárquica del Ministerio Público al Poder Ejecutivo. Bajo ese esquema, la titularidad de las instituciones de procuración de justicia formaba parte de la estructura gubernamental ordinaria, lo que generaba una estrecha vinculación política con el titular del Ejecutivo y colocaba a dichas instituciones dentro de la lógica propia de los cambios de administración.

La experiencia acumulada tanto en México como en otros sistemas constitucionales evidenció que ese diseño institucional resultaba insuficiente para garantizar una actuación plenamente independiente en aquellos asuntos en los que las investigaciones involucraban a personas servidoras públicas, actores políticos, grupos de poder o intereses económicos de gran relevancia. Ello motivó un amplio proceso de reflexión académica, legislativa y jurisdiccional acerca de la necesidad de construir un nuevo modelo de procuración de justicia compatible con los principios propios del constitucionalismo democrático contemporáneo.

A partir de esa evolución, comenzó a consolidarse el reconocimiento de que la autonomía institucional constituye una condición necesaria para fortalecer la objetividad del Ministerio Público, incrementar la confianza ciudadana, reducir los márgenes de discrecionalidad política y asegurar que la persecución penal responda exclusivamente al interés público y a los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, eficiencia y respeto irrestricto a los derechos humanos.



## **I. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO GARANTÍA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

### **1. La autonomía constitucional como garantía institucional**

La Constitución no solamente distribuye competencias entre los distintos órganos del Estado; también diseña mecanismos institucionales destinados a impedir que el ejercicio del poder público se concentre en una sola autoridad o quede sujeto a intereses ajenos al orden constitucional. Dentro de esos mecanismos, la autonomía constitucional constituye una garantía institucional cuya finalidad consiste en preservar la independencia funcional de determinados órganos que ejercen atribuciones estratégicas para la vigencia del Estado Democrático de Derecho.

En la doctrina constitucional contemporánea, la autonomía constitucional se entiende como una forma especializada de descentralización política que dota a ciertos órganos públicos de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, con el propósito de asegurar que las decisiones inherentes a su competencia se adopten con independencia respecto de los poderes tradicionales del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los órganos constitucionales autónomos forman parte de la estructura fundamental del Estado mexicano y participan en el sistema de distribución del poder previsto por la Constitución, ejerciendo funciones especializadas que requieren independencia para garantizar el adecuado cumplimiento de los fines constitucionales que les fueron encomendados.

Desde esta perspectiva, la autonomía constitucional no implica ausencia de controles ni independencia absoluta frente al orden jurídico. Por el contrario, los órganos constitucionales autónomos permanecen sujetos a la Constitución, a la ley, al control jurisdiccional, al escrutinio público y a los mecanismos de rendición de cuentas previstos por el propio sistema constitucional. Su autonomía se refiere exclusivamente a la imposibilidad de recibir instrucciones o subordinación jerárquica de otro poder en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Este diseño institucional ha permitido fortalecer la legitimidad democrática de instituciones encargadas de funciones altamente sensibles, como la organización de los procesos electorales, la protección de los derechos humanos, la transparencia gubernamental, la política monetaria y, más recientemente, la procuración de justicia.

La evolución constitucional mexicana demuestra que la autonomía constituye una respuesta institucional frente a la necesidad de garantizar imparcialidad, estabilidad





y profesionalización en ámbitos cuya naturaleza exige decisiones técnicas alejadas de la lógica político-electoral.

## **2. La procuración de justicia como función esencial del Estado**

Entre las funciones esenciales del Estado, pocas poseen una incidencia tan directa sobre la vigencia efectiva de los derechos fundamentales como la procuración de justicia. La investigación de los delitos, la protección de las víctimas, la conducción de la política criminal y el ejercicio de la acción penal representan actividades indispensables para preservar la paz pública, garantizar la seguridad jurídica y combatir la impunidad.

En un Estado democrático, la procuración de justicia no puede concebirse únicamente como una actividad administrativa dependiente de la estructura gubernamental. Su naturaleza constitucional exige que las investigaciones penales se desarrollen bajo criterios de legalidad, objetividad, independencia, profesionalismo y respeto irrestricto a los derechos humanos.

La transición hacia el sistema penal acusatorio reforzó esta exigencia. El Ministerio Público dejó de ser una autoridad predominantemente inquisitiva para convertirse en un sujeto procesal obligado a conducir investigaciones científicas, objetivas y transparentes, sometidas al control judicial y al respeto de los principios del debido proceso, y en un régimen de máxima exhaustividad en sus investigaciones.

En consecuencia, la eficacia de la procuración de justicia depende no sólo de la existencia de recursos humanos, materiales y tecnológicos suficientes, sino también de la existencia de garantías institucionales que permitan a quienes ejercen la función ministerial actuar libres de presiones políticas o administrativas.

## **3. La autonomía de las fiscalías como evolución del constitucionalismo mexicano**

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 marcó un punto de inflexión en el diseño institucional del Ministerio Público mexicano. Mediante dicha reforma se modificó el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sustituir la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Esta decisión legislativa respondió al reconocimiento de que el modelo tradicional de subordinación del Ministerio Público al Poder Ejecutivo Federal había agotado sus posibilidades para garantizar investigaciones independientes, particularmente en asuntos relacionados con corrupción, delincuencia organizada, violaciones graves a los derechos humanos y responsabilidades de personas servidoras públicas.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

El Constituyente Permanente estimó que la nueva realidad democrática exigía construir una institución con mayores garantías de estabilidad, profesionalización e independencia, capaz de ejercer la acción penal con objetividad y sin interferencias provenientes del poder político.

La autonomía constitucional otorgada a la Fiscalía General de la República no modificó la naturaleza del Ministerio Público como institución encargada de la investigación y persecución de los delitos; transformó, sin embargo, el marco institucional dentro del cual ejerce esas atribuciones, dotándolo de un estatuto constitucional compatible con los principios de división de poderes y equilibrio institucional.

La experiencia derivada de la reforma federal ha influido de manera decisiva en el rediseño constitucional de las entidades federativas, muchas de las cuales han optado por reconocer autonomía constitucional a sus respectivas fiscalías, fortaleciendo los mecanismos de designación de sus titulares, ampliando su autonomía presupuestaria y estableciendo reglas más rigurosas en materia de rendición de cuentas.

#### **4. La autonomía como instrumento para fortalecer la confianza ciudadana**

La legitimidad de las instituciones encargadas de procurar justicia depende, en buena medida, de la confianza que la sociedad deposita en su imparcialidad. Cuando la ciudadanía percibe que las investigaciones penales pueden verse influenciadas por intereses ajenos a la legalidad, se debilita la credibilidad del sistema de justicia y se incrementa la percepción de impunidad.

La autonomía constitucional constituye una herramienta destinada a fortalecer esa confianza. No garantiza, por sí sola, la eficacia institucional; sin embargo, crea las condiciones necesarias para que las decisiones del Ministerio Público se adopten con independencia, transparencia y responsabilidad.

La autonomía debe complementarse con mecanismos eficaces de control democrático, evaluación de resultados, disciplina administrativa, fiscalización del gasto público y rendición periódica de cuentas ante el Congreso del Estado. De esta forma se logra un equilibrio entre independencia institucional y responsabilidad constitucional, evitando tanto la subordinación política como el aislamiento institucional.

Por último la evolución del constitucionalismo mexicano demuestra que la autonomía constitucional de los órganos encargados de funciones estratégicas constituye una respuesta institucional orientada a fortalecer el Estado Democrático de Derecho. En materia de procuración de justicia, dicha evolución encuentra su máxima expresión





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

en la transformación del Ministerio Público en una institución dotada de independencia funcional, autonomía técnica y estabilidad constitucional.

En este contexto, la reforma propuesta para el Estado de Chihuahua no representa una ruptura con el orden constitucional vigente, sino la continuidad lógica del proceso de fortalecimiento institucional iniciado a nivel federal y desarrollado progresivamente por diversas entidades federativas. La autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado se presenta, así, como un instrumento indispensable para consolidar una procuración de justicia imparcial, profesional, eficiente y plenamente comprometida con la protección de los derechos humanos y el combate efectivo a la impunidad.

## **II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE 2014: LA TRANSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO**

### **1. El cambio de paradigma en la procuración de justicia mexicana**

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 constituye uno de los acontecimientos más trascendentes en la evolución del sistema constitucional mexicano en materia de procuración de justicia. Su importancia no radica únicamente en la sustitución nominal de la Procuraduría General de la República por la Fiscalía General de la República, sino en la transformación estructural del modelo institucional encargado de investigar y perseguir los delitos del orden federal.

El Constituyente Permanente reconoció que el diseño institucional vigente desde la Constitución de 1917 respondía a un contexto político caracterizado por un presidencialismo fuerte y por una organización administrativa centralizada, en la que el Procurador General de la República formaba parte del Poder Ejecutivo Federal y mantenía una relación de subordinación jerárquica con la persona titular de la Presidencia de la República.

Si bien dicho modelo permitió durante décadas consolidar una institución permanente de procuración de justicia, la evolución democrática del Estado mexicano evidenció que la dependencia orgánica respecto del Poder Ejecutivo podía afectar la percepción de imparcialidad e independencia en investigaciones relacionadas con corrupción, delincuencia organizada, violaciones graves a derechos humanos y responsabilidades de personas servidoras públicas.

La alternancia política iniciada a finales del siglo XX, el fortalecimiento del pluralismo democrático, la consolidación del sistema nacional de protección de los derechos



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

humanos y la implementación del sistema penal acusatorio evidenciaron la necesidad de revisar el diseño constitucional del Ministerio Público Federal.

En este nuevo contexto, la autonomía constitucional dejó de concebirse como una opción institucional para convertirse en una condición indispensable para fortalecer la credibilidad, legitimidad y eficacia de la procuración de justicia.

## **2. La evolución constitucional previa a la reforma de 2014**

La reforma de 2014 no surgió de manera aislada. Constituyó el resultado de un proceso gradual de transformación institucional iniciado años atrás con diversas reformas constitucionales encaminadas a fortalecer el sistema democrático mexicano.

Entre ellas destacan:

- La reforma judicial de 1994, que consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional y fortaleció los mecanismos de control constitucional.
- La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que incorporó el principio pro persona y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- La reforma constitucional de seguridad y justicia penal publicada el 18 de junio de 2008, mediante la cual se instauró el sistema penal acusatorio y oral.

Cada una de estas modificaciones generó nuevas exigencias para el Ministerio Público. La transición hacia un sistema acusatorio requirió una institución capaz de conducir investigaciones técnicas, científicas y objetivas, sometidas al control judicial y al escrutinio público.

Paralelamente, la reforma en materia de derechos humanos obligó a replantear el papel del Ministerio Público como garante de los derechos fundamentales de víctimas, imputados y sociedad, superando la visión tradicional que privilegiaba únicamente la persecución penal.

Estas transformaciones evidenciaron la necesidad de dotar al órgano encargado de la procuración de justicia de mayores garantías de independencia institucional.

## **3. La reforma al artículo 102, Apartado A, de la Constitución Federal**

Como resultado de este proceso evolutivo, el Constituyente Permanente modificó el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que el Ministerio Público de la Federación se organizaría en una





Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Esta modificación constitucional representó un cambio cualitativo respecto del modelo anterior. Mientras la Procuraduría General de la República constituía una dependencia integrante del Poder Ejecutivo Federal, la nueva Fiscalía General de la República pasó a integrar directamente el sistema constitucional mexicano como un órgano con autonomía constitucional.

La autonomía reconocida por el Constituyente comprende diversos ámbitos:

- Autonomía orgánica, al dejar de formar parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.
- Autonomía técnica, para definir criterios de investigación y persecución penal con independencia de instrucciones externas.
- Autonomía de gestión, que permite organizar internamente sus procesos administrativos y operativos.
- Autonomía presupuestaria, encaminada a fortalecer su independencia financiera mediante un presupuesto propio aprobado conforme al procedimiento constitucional.
- Personalidad jurídica y patrimonio propios, que le permiten actuar con plena capacidad jurídica en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Con ello, el Constituyente reconoció expresamente que la investigación y persecución de los delitos constituye una función cuya naturaleza exige independencia institucional frente a los demás poderes públicos.

#### **4. Las razones constitucionales del Constituyente Permanente**

Del análisis de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional pueden identificarse diversas razones que justificaron la creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En primer término, se buscó fortalecer la independencia del Ministerio Público Federal frente a posibles presiones derivadas de cambios en la titularidad del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, se pretendió incrementar la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia mediante un diseño constitucional que privilegiara la objetividad, la imparcialidad y el profesionalismo.

Asimismo, la reforma respondió a la necesidad de consolidar un modelo compatible con el sistema penal acusatorio, en el cual la calidad técnica de las investigaciones



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

constituye un elemento indispensable para garantizar el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Finalmente, el nuevo diseño constitucional buscó generar condiciones institucionales que permitieran desarrollar investigaciones complejas relacionadas con delincuencia organizada, corrupción, desaparición de personas, delitos electorales, delitos financieros y violaciones graves a los derechos humanos, sin interferencias provenientes de intereses políticos o coyunturales.

La autonomía constitucional se configuró, así, como una garantía institucional destinada a proteger la objetividad del ejercicio de la acción penal y no como un privilegio administrativo del órgano encargado de la procuración de justicia.

Es por esto que la reforma constitucional federal de 2014 transformó de manera definitiva la concepción tradicional del Ministerio Público mexicano. La creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo representó la culminación de un proceso evolutivo iniciado décadas atrás, cuyo propósito consistió en fortalecer la independencia institucional, la profesionalización de la investigación penal y la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia.

Lejos de constituir una reforma aislada, esta transformación respondió a la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en el cual las funciones públicas de mayor trascendencia requieren estructuras institucionales capaces de ejercer sus atribuciones con autonomía, objetividad y responsabilidad.

## **5. El nuevo procedimiento de designación del Fiscal General**

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional consistió en modificar el procedimiento de nombramiento del titular de la institución. El nuevo mecanismo incorporó la participación del Senado de la República, fortaleciendo el equilibrio entre poderes y reduciendo la concentración de la decisión en el Ejecutivo Federal.

Este esquema respondió a la necesidad de conferir mayor legitimidad democrática al proceso de designación, procurando que la persona titular de la Fiscalía General reuniera condiciones de independencia, capacidad técnica, experiencia profesional y solvencia ética.

La duración del cargo también fue objeto de una modificación sustancial. El establecimiento de un periodo constitucional de mayor amplitud respecto del mandato presidencial obedeció al propósito de desvincular el ejercicio de la función





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

ministerial de los ciclos político-electorales, favoreciendo la continuidad institucional y la estabilidad en la conducción de la política de persecución penal.

## **6. La reforma de 2014 como paradigma para las entidades federativas**

La creación de la Fiscalía General de la República marcó el inicio de una nueva etapa en el federalismo mexicano. A partir de la reforma constitucional federal, diversas entidades federativas emprendieron procesos de revisión de sus propios modelos de procuración de justicia, con el propósito de armonizar sus constituciones locales con los principios que inspiraron el nuevo diseño institucional.

Si bien las entidades federativas conservan libertad de configuración normativa dentro del marco constitucional, la experiencia nacional evidencia una tendencia consistente hacia el fortalecimiento de la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria de las fiscalías locales, así como hacia la adopción de procedimientos de designación más abiertos, requisitos de elegibilidad reforzados, mecanismos de rendición de cuentas y garantías de estabilidad para las personas titulares de dichas instituciones.

En este contexto, la reforma propuesta para la Constitución Política del Estado de Chihuahua se inserta en un proceso nacional de consolidación de la autonomía ministerial y busca fortalecer el sistema de procuración de justicia mediante un modelo institucional compatible con los principios del Estado Constitucional de Derecho, el federalismo cooperativo y la tutela efectiva de los derechos humanos.

## **III. DIAGNÓSTICO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

### **1. Planteamiento general del diagnóstico**

El análisis constitucional de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua exige partir de una premisa central: el diseño institucional vigente conserva elementos propios de un modelo de procuración de justicia vinculado al Poder Ejecutivo, mientras que la evolución constitucional federal y comparada ha avanzado hacia modelos de fiscalías dotadas de autonomía constitucional plena.

La Constitución Federal reconoce actualmente a la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme al artículo 102, apartado A, reformado mediante decreto publicado el 10 de febrero de 2014.

El artículo 121 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, menciona expresamente la persona que ocupe la titularidad de la



Fiscalía General del Estado será nombrada por el Gobernador y aprobada por el Congreso, mediante el voto de las dos terceras partes de las y los diputados presente

Así mismo la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua vigente establece expresamente que la Fiscalía General del Estado es una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, encargada de funciones de investigación, persecución del delito, seguridad pública, prevención del delito y atención a víctimas.

Este dato normativo es el punto de partida del diagnóstico: Chihuahua cuenta con una institución de procuración de justicia con atribuciones constitucional y legalmente relevantes, pero sin el estatuto de órgano autónomo que permita desvincularla plenamente del ciclo político-administrativo del Ejecutivo estatal.

## **2. Naturaleza jurídica vigente de la Fiscalía General del Estado**

Como se ha mencionado el modelo vigente de Chihuahua ubica a la Fiscalía General del Estado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo. Ello tiene consecuencias constitucionales relevantes.

Primero, la Fiscalía no aparece configurada como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Segundo, su régimen jurídico se encuentra vinculado a la lógica administrativa del Poder Ejecutivo.

Tercero, la definición legal vigente permite advertir que sus funciones no se limitan estrictamente a la investigación y persecución del delito, sino que también comprenden tareas de seguridad pública, prevención del delito y atención a víctimas.

Esta concentración funcional merece una revisión constitucional profunda, porque la autonomía de una fiscalía exige delimitar con precisión su misión institucional principal: dirigir la investigación penal, ejercer la acción penal, proteger a las víctimas dentro del proceso penal y conducir una política de persecución penal basada en criterios técnicos, objetivos y verificables.

La técnica legislativa aconseja que toda reforma normativa preserve coherencia sistemática, claridad conceptual y precisión en la distribución de competencias, de modo que el texto legal refleje adecuadamente la decisión política que lo motiva y pueda ser interpretado de manera uniforme.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

### **3. Problema constitucional central**

El problema constitucional no consiste en afirmar que la Fiscalía General del Estado carezca de atribuciones legales. Por el contrario, la Fiscalía cuenta con un marco normativo amplio.

El problema radica en que su ubicación como dependencia del Poder Ejecutivo puede generar una tensión estructural entre:

- La necesidad de investigar delitos con independencia, objetividad e imparcialidad; y
- La subordinación orgánica propia de una dependencia administrativa.

Esta tensión se vuelve especialmente relevante cuando las investigaciones pudieran involucrar a personas servidoras públicas, autoridades estatales, intereses económicos relevantes, redes de corrupción o hechos de alto impacto político.

La autonomía busca resolver precisamente esa tensión: no para sustraer a la Fiscalía de controles democráticos, sino para garantizar que sus decisiones sustantivas no dependan de instrucciones, prioridades o conveniencias del gobierno en turno.

### **4. Insuficiencia del modelo administrativo tradicional**

El modelo administrativo tradicional parte de una premisa histórica: la procuración de justicia como función del Ejecutivo.

Ese diseño pudo tener sentido en un momento constitucional caracterizado por estructuras gubernamentales centralizadas. Sin embargo, en el contexto actual resulta insuficiente frente a tres exigencias contemporáneas:

#### **a) Exigencia de independencia funcional**

La Fiscalía debe poder investigar hechos delictivos sin recibir instrucciones de autoridades ajenas a la función ministerial.

#### **b) Exigencia de profesionalización**

El Ministerio Público, la policía de investigación y los servicios periciales, quienes realizan las funciones sustantivas requieren estabilidad dentro de un servicio profesional de carrera, en su formación inicial y capacitación continua, evaluación objetiva y reglas de ingreso, permanencia y promoción basadas en mérito.



### **c) Exigencia de rendición de cuentas**

La autonomía no puede confundirse con ausencia de control. Una Fiscalía autónoma debe rendir cuentas ante el Congreso, presentar informes públicos, justificar su política de persecución penal y sujetarse a fiscalización presupuestaria.

## **5. Diferencia entre autonomía constitucional y desconcentración administrativa**

Es indispensable distinguir entre una dependencia con cierta capacidad operativa y un órgano constitucional autónomo.

Una dependencia puede tener facultades técnicas, estructura interna y presupuesto asignado; sin embargo, continúa formando parte del Poder Ejecutivo. Un órgano constitucional autónomo, en cambio, nace directamente de la Constitución, no depende jerárquicamente de ninguno de los poderes tradicionales, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestaria y capacidad normativa interna para organizarse conforme a su mandato constitucional.

Por tanto, la reforma propuesta no debe limitarse a fortalecer administrativamente a la Fiscalía, si no que debe modificar su naturaleza constitucional.

La finalidad debe ser clara: transformar a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua de dependencia del Poder Ejecutivo en órgano constitucional autónomo del Estado, con autonomía técnica, de gestión, administrativa, presupuestaria y funcional.

## **6. La Constitución local como punto de intervención normativa**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua es la norma fundamental del régimen interior del Estado y constituye la sede adecuada para definir la naturaleza de los órganos públicos esenciales.

Por ello, la reforma debe establecer en la Constitución local, al menos, los siguientes elementos:

- Naturaleza de órgano autónomo;
- Personalidad jurídica;
- Patrimonio propio;
- Autonomía técnica;
- Autonomía de gestión;
- Autonomía administrativa;
- Autonomía presupuestaria;
- Procedimiento reforzado de designación;





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

- Duración del cargo;
- Causas tasadas de remoción;
- Obligación de rendición de cuentas;
- Plan de Persecución Penal;
- Servicio profesional de carrera;
- Principios rectores de actuación.

## 7. Primer hallazgo del diagnóstico

El primer hallazgo institucional es que Chihuahua mantiene una Fiscalía jurídicamente fuerte en atribuciones, pero constitucionalmente dependiente en su naturaleza orgánica.

Esto produce una asimetría relevante frente al modelo federal de Fiscalía General de la República, cuya autonomía fue reconocida constitucionalmente desde la reforma de 2014 y de las Fiscalías de las 26 entidades federativas que ya son autónomas.

Por ende, la pregunta constitucional no es si la Fiscalía del Estado funciona o no funciona en términos administrativos. La pregunta es más profunda:

*¿El diseño constitucional vigente ofrece garantías suficientes para que la investigación y persecución de los delitos se ejerzan con plena independencia frente al poder político?*

La respuesta que sostiene esta iniciativa es negativa.

Por ello, el objetivo de la reforma no es sustituir personas ni alterar coyunturalmente la operación institucional, sino rediseñar la arquitectura constitucional de la procuración de justicia en Chihuahua.

## 8. Los riesgos estructurales del modelo vigente de procuración de justicia

La discusión en torno a la autonomía de las fiscalías no debe centrarse en el desempeño personal de quienes ocupan temporalmente la titularidad de la institución, sino en el diseño constitucional que regula su organización y funcionamiento. Las constituciones no se elaboran para responder a coyunturas políticas ni para valorar administraciones específicas; se construyen para establecer instituciones estables, capaces de garantizar el ejercicio imparcial del poder público con independencia de las personas que lo ejercen.

Desde esta perspectiva, el análisis del modelo vigente en el Estado de Chihuahua revela una serie de riesgos estructurales inherentes a la adscripción de la Fiscalía



General del Estado al Poder Ejecutivo. Dichos riesgos no implican necesariamente la existencia de intervenciones indebidas, sino la permanencia de condiciones institucionales que permiten, al menos potencialmente, la influencia política sobre decisiones que, por su naturaleza, deben responder exclusivamente a criterios de legalidad, objetividad y protección de los derechos humanos.

En los sistemas democráticos contemporáneos, la confianza ciudadana constituye uno de los activos más importantes de las instituciones encargadas de procurar justicia. La eficacia de una investigación penal no depende únicamente de su resultado procesal, sino también de la certeza pública de que las decisiones adoptadas por el Ministerio Público obedecen exclusivamente al mandato constitucional y no a consideraciones políticas o administrativas.

La permanencia de un vínculo orgánico con el Poder Ejecutivo puede generar una percepción de dependencia incompatible con la exigencia constitucional de objetividad que rige la actuación ministerial. La legitimidad institucional exige no sólo independencia real, sino también independencia visible, pues ambas constituyen condiciones necesarias para fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de investigar los delitos.

## **9. La dependencia presupuestaria como límite para la autonomía funcional**

Uno de los elementos menos estudiados en el diseño institucional de las fiscalías es la relación entre autonomía funcional y suficiencia presupuestaria. La experiencia comparada demuestra que la independencia técnica de un órgano autónomo puede verse limitada cuando su funcionamiento depende de decisiones discrecionales adoptadas por otros poderes respecto de la asignación, administración o disponibilidad de recursos.

En el caso de Chihuahua, la discusión sobre la autonomía de la Fiscalía no puede agotarse en la separación orgánica respecto del Poder Ejecutivo. Resulta indispensable analizar también las condiciones materiales que permitan a la institución ejercer efectivamente sus atribuciones constitucionales.

La autonomía presupuestaria no significa inmunidad frente a los mecanismos de fiscalización del gasto público, ni implica la posibilidad de administrar recursos sin controles. Significa, por el contrario, que la institución cuente con garantías constitucionales mínimas para planear, ejecutar y administrar los recursos indispensables para cumplir sus fines, sujetándose a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





La ausencia de estas garantías puede traducirse en restricciones que afecten la contratación de personal especializado, la profesionalización del Ministerio Público, el fortalecimiento de los servicios periciales, el desarrollo de capacidades de investigación criminal y la implementación de tecnologías indispensables para combatir fenómenos delictivos de alta complejidad.

## **10. La designación y permanencia de la persona titular de la Fiscalía**

Otro aspecto que requiere revisión constitucional es el procedimiento de designación de la persona titular de la Fiscalía General del Estado. En los modelos contemporáneos de fiscalías autónomas, el procedimiento de nombramiento constituye una garantía institucional orientada a fortalecer la independencia del órgano. No basta con exigir requisitos personales de elegibilidad; es necesario diseñar un procedimiento transparente, abierto y participativo que reduzca la discrecionalidad política y fortalezca la legitimidad democrática de quien asuma la conducción de la institución.

La tendencia nacional e internacional se orienta hacia mecanismos en los que intervienen diversos poderes públicos, acompañados de comparecencias públicas, evaluación de perfiles, criterios objetivos de idoneidad y mayorías calificadas para la designación. Estas herramientas permiten construir consensos institucionales y disminuyen el riesgo de capturas partidistas.

Asimismo, la estabilidad en el cargo constituye un elemento esencial de la independencia funcional. Un periodo constitucional que trascienda los ciclos electorales evita que la conducción de la política de persecución penal se encuentre condicionada por los cambios de gobierno y favorece la continuidad de las estrategias institucionales de largo plazo.

En el caso de Chihuahua, la propuesta de establecer un periodo de ocho años para la persona titular de la Fiscalía General responde precisamente a esa lógica constitucional: asegurar que la institución pueda desarrollar una política criminal estable, técnica y profesional, desvinculada de las alternancias político-electorales, sin menoscabo de los mecanismos de control y responsabilidad que deben subsistir durante todo el ejercicio del cargo.

## **11. Evolución constitucional de la procuración de justicia en el Estado de Chihuahua**

La organización constitucional de la procuración de justicia en Chihuahua ha seguido, en términos generales, la evolución del constitucionalismo mexicano. Durante gran parte del siglo XX, la Procuraduría General de Justicia del Estado fue concebida como una dependencia integrante del Poder Ejecutivo, cuyo titular era nombrado y removido libremente por la persona titular del Gobierno del Estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Este modelo respondió a la tradición constitucional derivada de la Constitución Federal de 1917, bajo la cual el Ministerio Público era entendido como un órgano auxiliar del Ejecutivo encargado de la investigación y persecución de los delitos. En ese contexto histórico, la concentración del poder político y la estabilidad del sistema presidencialista hacían compatible la subordinación administrativa de las procuradurías con el diseño institucional predominante.

Sin embargo, la transición democrática iniciada a finales del siglo XX modificó profundamente las condiciones políticas y constitucionales que dieron origen a dicho modelo. La pluralidad política, la alternancia en el ejercicio del poder, la consolidación del sistema nacional de derechos humanos, la reforma judicial de 1994, la reforma penal de 2008 y, posteriormente, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos transformó la función del Ministerio Público y exigieron nuevas garantías institucionales para el ejercicio de sus atribuciones.

En Chihuahua, estas transformaciones se reflejaron en sucesivas reformas constitucionales y legales que fortalecieron la organización interna de la institución, ampliaron sus competencias y modificaron su denominación hasta constituir la actual Fiscalía General del Estado. No obstante, dichas reformas no alteraron de manera sustancial su naturaleza constitucional, pues la institución continuó ubicada dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

Esta circunstancia revela una diferencia significativa respecto del proceso seguido en el ámbito federal, donde la reforma constitucional de 2014 implicó un rediseño integral del modelo institucional mediante la creación de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo. En Chihuahua, la evolución normativa se concentró principalmente en aspectos organizacionales y funcionales, sin consumar la transformación constitucional que desvinculara plenamente la función de procuración de justicia del ámbito de dirección política del Ejecutivo estatal.

Por ello, el proceso evolutivo de la Fiscalía General del Estado puede calificarse como parcialmente concluido. La institución ha fortalecido sus capacidades operativas y técnicas, pero aún conserva un diseño constitucional que responde a una lógica administrativa anterior a la consolidación del constitucionalismo democrático contemporáneo.

## **12. La Constitución de Chihuahua frente al nuevo constitucionalismo mexicano**

El constitucionalismo mexicano de las últimas tres décadas se caracteriza por la progresiva creación de órganos constitucionales autónomos encargados de funciones estratégicas del Estado.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

La autonomía dejó de ser una figura excepcional para convertirse en un mecanismo ordinario de organización del poder público cuando la naturaleza de determinadas funciones exige independencia respecto de los poderes tradicionales.

Este fenómeno puede observarse en instituciones como el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Transparencia (en su diseño original), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, especialmente, la Fiscalía General de la República.

La Constitución del Estado de Chihuahua ha incorporado diversos procesos de modernización institucional; sin embargo, el diseño constitucional de la Fiscalía General todavía no refleja plenamente esa evolución.

Mientras otros órganos estatales han fortalecido progresivamente sus mecanismos de autonomía funcional y administrativa, la institución encargada de investigar los delitos continúa vinculada constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

Esta situación genera una asimetría institucional difícil de justificar desde la perspectiva del principio de división de poderes

La investigación penal constituye una de las funciones públicas con mayor capacidad de afectar derechos fundamentales. De ella dependen decisiones relativas a la libertad personal, el patrimonio, la reparación del daño, el acceso a la justicia y el combate a la impunidad.

Precisamente por esa razón, la función ministerial requiere un estatuto constitucional reforzado que asegure la adopción de decisiones objetivas, técnicas y jurídicamente fundadas.

### **13. La autonomía constitucional como garantía para la sociedad y no como privilegio institucional**

Uno de los errores más frecuentes en el debate público consiste en asumir que la autonomía constitucional representa un beneficio para las instituciones, lo que realmente se busca implementar y sobre todo materializar es lo siguiente:

- Que la autonomía constituye una garantía para la sociedad.
- La finalidad de conferir autonomía constitucional a una Fiscalía no es proteger a quien ocupa temporalmente su titularidad.
- La finalidad consiste en proteger a las víctimas del delito
- Proteger la legalidad
- Proteger el debido proceso.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

- Proteger la igualdad ante la ley.
- Proteger la investigación objetiva de los hechos.

En consecuencia, la autonomía debe analizarse desde la perspectiva de los derechos fundamentales y no desde la organización administrativa del Estado. Cuando una persona denuncia hechos posiblemente constitutivos de delito, tiene derecho a que la investigación sea realizada por autoridades imparciales, objetivas, profesionales e independientes.

Ese derecho encuentra sustento tanto en la Constitución Federal como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha sostenido que las investigaciones de violaciones a derechos humanos deben ser independientes, imparciales, serias, diligentes y orientadas a la verdad.

Por ello, la autonomía constitucional de la Fiscalía representa una garantía institucional destinada a proteger el derecho de acceso a la justicia de todas las personas.

#### **14. La insuficiencia del modelo vigente frente a los estándares internacionales**

Durante los últimos veinte años, los organismos internacionales especializados en justicia penal han insistido en la necesidad de fortalecer la independencia del Ministerio Público.

Las Directrices sobre la Función de los Fiscales, adoptadas por las Naciones Unidas en La Habana en 1990, establecen que los fiscales deben desempeñar sus funciones con imparcialidad, objetividad y libres de presiones indebidas.

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) ha señalado que la autonomía del Ministerio Público constituye un elemento relevante para preservar la confianza pública en las instituciones encargadas de la persecución penal.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha construido una línea jurisprudencial en la que exige que las investigaciones relacionadas con violaciones graves a derechos humanos sean desarrolladas por órganos independientes de cualquier autoridad que pudiera resultar involucrada en los hechos.

Aunque dichos estándares no obligan necesariamente a adoptar un único modelo organizacional, sí establecen un principio rector común: la estructura institucional debe generar condiciones suficientes para garantizar investigaciones objetivas e independientes.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Desde esta perspectiva, el diseño constitucional vigente en Chihuahua presenta áreas de oportunidad susceptibles de fortalecerse mediante una reforma constitucional integral.

### **15. La autonomía como mecanismo de fortalecimiento democrático**

Las democracias constitucionales más consolidadas fortalecen sus instituciones precisamente mediante órganos independientes que actúan dentro del marco constitucional y sujetos a estrictos mecanismos de control democrático.

Por lo tanto una Fiscalía autónoma no reduce la autoridad del Poder Ejecutivo, la fortalece, porque libera al gobierno de cualquier sospecha de intervención en investigaciones penales, fortalece también al Congreso, porque le otorga mayores facultades de control constitucional mediante comparecencias, informes, evaluación institucional y procedimientos reforzados de designación, igualmente al Poder Judicial, porque garantiza que las investigaciones que llegan ante los tribunales hayan sido desarrolladas con objetividad y profesionalismo, y por último fortalece la confianza ciudadana ya que le transmite una certeza de ninguna persona se encuentra por encima de la Ley.

Por lo tanto, se hace indispensable para nuestra Entidad, esta evolución en la procuración de justicia, que, si bien ha fortalecido su organización, aún no culmina en el reconocimiento de su plena autonomía constitucional. El mantenimiento de un diseño orgánico vinculado al Poder Ejecutivo resulta cada vez más difícil de armonizar con la evolución del constitucionalismo mexicano, con el modelo adoptado por la Federación desde 2014 y con los estándares internacionales sobre independencia de los órganos de procuración de justicia.

Por ello, la presente iniciativa no propone una ruptura con el sistema constitucional vigente, sino la conclusión lógica de un proceso de transformación institucional orientado a consolidar una Fiscalía General del Estado que actúe con autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y funcional, sujeta a controles democráticos eficaces y plenamente comprometida con la protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia y el combate a la impunidad.

### **16. El diseño constitucional vigente frente a las exigencias del Estado Constitucional de Derecho**

El diseño institucional de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua debe analizarse no sólo desde la perspectiva de la distribución formal de competencias, sino a la luz de los principios que caracterizan al Estado Constitucional y Democrático de Derecho. En este modelo, las instituciones encargadas de ejercer funciones de



EL CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

especial trascendencia para la protección de los derechos fundamentales requieren garantías reforzadas de independencia, imparcialidad y estabilidad.

La investigación y persecución de los delitos constituye una función pública cuya incidencia sobre los derechos humanos es particularmente intensa. Las determinaciones adoptadas por el Ministerio Público pueden afectar la libertad personal, el patrimonio, la honra, la presunción de inocencia, los derechos de las víctimas y el acceso efectivo a la justicia. En consecuencia, el órgano encargado de ejercer dichas atribuciones debe encontrarse protegido frente a cualquier forma de influencia indebida, ya sea política, económica o administrativa.

Si bien el marco jurídico vigente dota a la Fiscalía General del Estado de atribuciones amplias para el cumplimiento de sus funciones, el análisis constitucional revela que la institución aún carece de un estatuto orgánico equiparable al de otros órganos constitucionales autónomos. Esta circunstancia limita la consolidación de una auténtica independencia institucional y genera una brecha respecto del modelo federal establecido a partir de la reforma constitucional de 2014.

## **17. Diagnóstico de las capacidades institucionales**

La eficacia de una fiscalía no depende exclusivamente de la existencia de un marco normativo adecuado. Requiere también de capacidades institucionales suficientes para desarrollar investigaciones técnicas, oportunas y respetuosas de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, el diagnóstico institucional de Chihuahua debe considerar, entre otros, los siguientes componentes:

### **a) Organización ministerial**

Es indispensable revisar la distribución territorial de las fiscalías de distrito, fiscalías especializadas y unidades de investigación, con el propósito de identificar posibles asimetrías en la cobertura institucional y en la asignación de recursos humanos y materiales.

### **b) Servicios periciales**

Los servicios periciales constituyen uno de los pilares de la investigación científica del delito. La suficiencia de laboratorios, especialistas, equipamiento tecnológico y procesos de acreditación impacta directamente en la calidad de las investigaciones penales y en la solidez de las pruebas presentadas ante los órganos jurisdiccionales.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

### **c) Policía de investigación**

La coordinación entre el Ministerio Público y la policía de investigación representa un elemento esencial del sistema penal acusatorio. Resulta necesario evaluar los mecanismos de profesionalización, capacitación, certificación y control interno para garantizar investigaciones objetivas y eficientes.

### **d) Atención a víctimas**

El acceso a la justicia exige fortalecer los mecanismos de atención integral a las víctimas del delito, garantizando asesoría jurídica, acompañamiento psicológico, medidas de protección y reparación integral del daño conforme a los estándares constitucionales y convencionales.

## **18. Transparencia y rendición de cuentas**

La autonomía constitucional exige mecanismos eficaces de control democrático.

En consecuencia, la reforma deberá incorporar obligaciones constitucionales específicas de rendición de cuentas, entre ellas:

- Presentación anual de un informe de actividades ante el Congreso del Estado.
- Comparecencias cuando sean requeridas por el Poder Legislativo.
- Publicación de indicadores de desempeño institucional.
- Difusión de estadísticas de procuración de justicia.
- Evaluación periódica del cumplimiento del Plan de Persecución Penal.
- Auditoría de los recursos públicos ejercidos.

Estos mecanismos permitirán armonizar la independencia funcional de la Fiscalía con los principios republicanos de transparencia y responsabilidad en el ejercicio del poder público.

## **19. Coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública**

La Fiscalía General del Estado deberá mantener mecanismos permanentes de coordinación con las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, respetando las competencias constitucionales de cada autoridad.

Esta coordinación deberá orientarse al intercambio de información, fortalecimiento de capacidades de investigación, combate a la delincuencia organizada, atención de fenómenos delictivos de alto impacto y cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de seguridad y justicia.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## 20. Conclusiones del diagnóstico

Del análisis realizado se desprenden las siguientes conclusiones:

- El modelo constitucional vigente de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua representa un avance respecto del antiguo esquema de Procuraduría General de Justicia; sin embargo, no culmina el proceso de transformación institucional iniciado por el Constituyente Permanente en 2014.
- La permanencia de la Fiscalía dentro de la estructura del Poder Ejecutivo genera una tensión estructural con los principios de independencia, objetividad e imparcialidad que deben regir la investigación y persecución de los delitos.
- Resulta necesario incorporar al texto constitucional principios de autonomía técnica, de gestión, administrativa y presupuestaria, así como mecanismos reforzados de designación, permanencia, rendición de cuentas y profesionalización.
- La reforma constitucional propuesta no constituye una ruptura con el orden jurídico vigente, sino la continuación lógica del proceso de modernización institucional del Estado mexicano y del fortalecimiento del federalismo constitucional.

## IV. DERECHO COMPARADO DE LAS FISCALÍAS AUTÓNOMAS EN MÉXICO

### 1. El derecho comparado como herramienta de interpretación constitucional

El derecho comparado constituye una de las herramientas metodológicas más relevantes para el análisis de las instituciones públicas contemporáneas. En materia constitucional, su utilidad no radica en reproducir de manera acrítica los modelos adoptados por otras entidades federativas, sino en identificar las mejores prácticas legislativas, los mecanismos institucionales más eficaces y las soluciones normativas que han demostrado ser compatibles con los principios del Estado Constitucional de Derecho.

En el caso de la autonomía de las fiscalías, el estudio comparado reviste especial importancia debido a que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce un amplio margen de configuración normativa a las entidades federativas para organizar sus instituciones de procuración de justicia. Ello ha dado lugar a una diversidad de modelos constitucionales que, si bien comparten principios comunes, presentan diferencias relevantes en aspectos como la naturaleza jurídica de la institución, el procedimiento de designación de la persona titular, la





duración del cargo, los mecanismos de rendición de cuentas, el régimen presupuestario y las causas de remoción.

Este ejercicio comparativo permitirá demostrar que la propuesta de reconocer plena autonomía a la Fiscalía General del Estado no constituye una innovación aislada ni una solución excepcional, sino la continuidad de una tendencia consolidada en el constitucionalismo local mexicano, orientada a fortalecer la independencia de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, máxime que 26 de las 32 entidades federativas realizaron su metamorfosis de facto y de iure a la autonomía.

Dentro de los puntos más relevantes de estas adecuaciones se encuentra el de separar orgánicamente la función de investigación y persecución de los delitos de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, dotando a las Fiscalías de un estatuto constitucional propio, con personalidad jurídica, patrimonio y autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Estas decisiones han obedecido al reconocimiento de que la legitimidad de la procuración de justicia depende, en gran medida, de la confianza ciudadana en la independencia de las investigaciones penales, particularmente cuando éstas involucran hechos de corrupción, delincuencia organizada o responsabilidades de personas servidoras públicas.

Asimismo, una constante ha sido la incorporación de mecanismos de designación en los que participa el Poder Legislativo, fortaleciendo el equilibrio institucional y procurando que la designación de la persona titular responda a criterios de idoneidad, experiencia y legitimidad democrática.

Otro aspecto destacable consiste en la previsión de reglas específicas para la remoción de la persona titular de la Fiscalía, limitando las causas de separación del cargo a supuestos expresamente establecidos en la Constitución y en la ley, con el propósito de evitar remociones discrecionales que pudieran afectar la independencia institucional.

En materia de rendición de cuentas se reconoce la obligación de informar periódicamente al Congreso sobre el desempeño institucional, preservando al mismo tiempo la autonomía técnica en el ejercicio de la acción penal.

Otra fortaleza de dotar de autonomía al órgano de procuración de justicia radica en haber consolidado constitucionalmente su independencia orgánica reforzando su legitimidad institucional y dotándola de herramientas para ejercer sus funciones con mayor objetividad.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

No obstante, la experiencia comparada demuestra que la autonomía debe complementarse con mecanismos eficaces de evaluación, indicadores de desempeño, profesionalización permanente y una política de persecución penal claramente definida.

Uno de los aspectos más relevantes del modelo neoleonés radica en el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación y control institucional. La autonomía no se concibe como una ausencia de controles, sino como una garantía para que las decisiones ministeriales se adopten con independencia, sujetas al escrutinio público, al control presupuestario y a la rendición periódica de cuentas.

Del análisis anterior y de los antecedentes en esta transición en las 26 entidades federativas que pasaron a la autonomía podemos destacar los siguientes:

1. Reconocimiento expreso de la Fiscalía como órgano autónomo.
2. Personalidad jurídica y patrimonio propios.
3. Autonomía técnica, de gestión, administrativa y presupuestaria.
4. Procedimiento reforzado de designación con participación decisiva del Congreso.
5. Comparecencias públicas de las personas aspirantes.
6. Requisitos de elegibilidad fortalecidos.
7. Periodo constitucional desvinculado del mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo.
8. Causas de remoción expresamente previstas en la Constitución.
9. Obligación de rendir un informe anual al Congreso.

La primera y más importante coincidencia entre las entidades analizadas consiste en el reconocimiento constitucional de la Fiscalía como un órgano con autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Este cambio representa una ruptura con el modelo tradicional en el que el Ministerio Público formaba parte de la administración pública centralizada. La autonomía deja de ser una característica prevista únicamente en la legislación secundaria y adquiere rango constitucional, garantizando que cualquier modificación futura requiera un procedimiento de reforma constitucional y no una simple reforma legal.

La autonomía fortalece la estabilidad institucional, incrementa la seguridad jurídica y protege a la institución frente a cambios derivados de coyunturas políticas.

Para Chihuahua, este elemento resulta indispensable. La autonomía debe quedar reconocida directamente en la Constitución local, con una formulación clara que





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

identifique a la Fiscalía General del Estado como un órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Otro rasgo común observado en las entidades federativas es la ampliación del papel del Congreso en el procedimiento de designación de la persona titular de la Fiscalía.

La experiencia comparada demuestra que la legitimidad democrática de una institución autónoma aumenta cuando el proceso de nombramiento incorpora mecanismos de deliberación pública, evaluación objetiva de perfiles y mayorías calificadas.

La participación legislativa cumple una doble función. Por un lado, limita la concentración de la decisión en una sola autoridad; por otro, obliga a construir consensos políticos que favorecen la estabilidad institucional.

No obstante, el análisis comparado también evidencia que la simple intervención del Congreso no garantiza, por sí misma, un proceso transparente. Resulta indispensable que el procedimiento constitucional establezca reglas claras sobre convocatoria pública, comparecencias, publicidad de los expedientes, criterios objetivos de evaluación y motivación de la decisión final.

Por ello, la reforma constitucional para Chihuahua deberá diseñar un procedimiento que combine legitimidad democrática, transparencia y rigor técnico.

La duración del cargo del Fiscal General constituye uno de los aspectos más relevantes del derecho comparado.

La mayoría de las entidades que han fortalecido la autonomía de sus fiscalías optaron por establecer periodos constitucionales superiores al mandato del Poder Ejecutivo. Esta decisión responde a una finalidad específica: impedir que la conducción de la política de persecución penal quede sujeta a los ciclos político-electorales.

La estabilidad institucional favorece la continuidad de investigaciones complejas, fortalece la planeación estratégica y reduce los incentivos para modificar prioridades institucionales en función de cambios de gobierno.

En este contexto, la propuesta de establecer un periodo de ocho años para la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua encuentra respaldo en una tendencia nacional orientada a desvincular la procuración de justicia de las alternancias políticas.

Sin embargo, la duración prolongada del cargo exige mecanismos igualmente robustos de responsabilidad constitucional. La estabilidad no puede traducirse en ausencia de controles. Debe coexistir con causas de remoción claramente tasadas, procedimientos de responsabilidad y obligaciones permanentes de rendición de cuentas.



## **V. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

### **1. Justificación constitucional**

La investigación y persecución de los delitos constituye una función esencial para garantizar el derecho de acceso a la justicia previsto en los artículos 17 y 20 de la Constitución Federal. Cuando el órgano investigador depende política o administrativamente del Poder Ejecutivo, existe un riesgo permanente de interferencia en investigaciones relacionadas con corrupción, delincuencia organizada, violaciones graves a derechos humanos o delitos cometidos por servidores públicos.

Por ello, la evolución constitucional mexicana ha transitado hacia la creación de órganos constitucionales autónomos, cuyo diseño institucional busca asegurar independencia funcional, imparcialidad, profesionalismo y continuidad en las políticas públicas.

La autonomía de la Fiscalía no constituye un privilegio institucional, sino una garantía para la ciudadanía de que las investigaciones penales estarán libres de presiones políticas y orientadas exclusivamente por la Constitución, la ley y los derechos humanos.

### **2. Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Aunque la SCJN no ha emitido una tesis que ordene a las entidades federativas crear fiscalías constitucionalmente autónomas, sí ha desarrollado criterios que fortalecen este modelo institucional. El Tribunal Constitucional ha sostenido que los órganos constitucionales autónomos existen para ejercer funciones estratégicas sin subordinación a los poderes tradicionales, preservando imparcialidad e independencia en beneficio de la sociedad.

La persecución penal es precisamente una función que exige independencia frente al poder político. El Ministerio Público debe actuar conforme al principio de legalidad y objetividad, el artículo 21 constitucional exige que la investigación de los delitos se conduzca bajo criterios objetivos, sin instrucciones políticas ni intereses ajenos a la ley, es así que se fortalece la autonomía y potencializa precisamente esos principios.

La Corte ha sostenido que la autonomía no puede ser únicamente nominal.

Debe comprender, entre otros aspectos:

- Autonomía técnica;





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

- Autonomía de gestión;
- Autonomía presupuestaria;
- Independencia en la toma de decisiones;
- Estabilidad de su titular;
- Procedimientos objetivos de nombramiento y remoción.

Estos elementos sirven como parámetro para el diseño constitucional de la Fiscalía.

### **3. Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

La Corte Interamericana ha sido mucho más contundente respecto de la independencia de los órganos encargados de investigar delitos en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. La Corte estableció que el Estado tiene el deber de realizar investigaciones:

- Serias.
- Imparciales.
- Efectivas.
- Independientes.

Una investigación influenciada por intereses políticos incumple la Convención Americana.

En el caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala la Corte sostuvo que la investigación debe desarrollarse libre de cualquier interferencia indebida proveniente de autoridades políticas. Y en los casos Favela Nova Brasília vs. Brasil y Luna López vs. Honduras, nos menciona que la investigación penal debe realizarse por órganos independientes de quienes puedan resultar involucrados y que la independencia institucional constituye un requisito indispensable para garantizar el acceso efectivo a la justicia.

La Corte ha reiterado que los Estados deben organizar todo su aparato institucional para garantizar investigaciones independientes y eficaces. Una fiscalía subordinada políticamente puede comprometer la obligación convencional del Estado de investigar violaciones de derechos humanos. Estos estándares han sido desarrollados por la Corte Interamericana y sistematizados en estudios especializados sobre autonomía de las fiscalías.

Así mismo como puede verse, en lo que respecta a nuestra entidad, la Constitución Política del Estado de Chihuahua establece en su Título X lo concerniente al Ministerio Público, sus atribuciones y su dependencia a la Fiscalía General del Estado como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo. En este sentido, nuestra



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

propuesta pretende dotar a esta institución de la naturaleza de un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, presupuestal, financiera y de gestión, estableciendo de manera expresa que sus funciones no podrán ser influidas, restringidas ni condicionadas por ninguna otra autoridad, y que su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, transparencia, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia, imparcialidad y respeto a los derechos humanos, con la finalidad de que la autonomía que se confiere sea efectiva y no meramente formal, atendiendo a las recomendaciones que en este sentido ha formulado la evaluación técnica más reciente del desempeño de las fiscalías del país.

Asimismo, se pretende modificar el método para la designación de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, estableciendo un procedimiento que habrá de iniciar mediante convocatoria del Poder Legislativo a la ciudadanía, a través de la Junta de Coordinación Política, quien será la encargada de integrar la terna que será sometida a consideración del Pleno de la Legislatura, requiriendo la aprobación de dos terceras partes de las y los legisladores presentes. Dicho procedimiento estará regido en todo momento por los principios de imparcialidad, transparencia e idoneidad de las personas aspirantes al cargo de Fiscal General del Estado, procurando la paridad de género en la integración de la terna. Con el objeto de dar certeza jurídica ante la ausencia definitiva de la persona titular, se establece también un mecanismo de designación provisional, así como las causas y el procedimiento conforme a los cuales podrá ser removida de su encargo.

A mayor abundamiento, la adición del artículo 121 Bis organiza al Ministerio Público en una Fiscalía General del Estado como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; precisa el tipo de autonomía de la que gozará y los principios que regirán su actuación; establece el procedimiento para la designación de su titular y los requisitos que habrán de acreditar las personas aspirantes; regula las causas de remoción y el mecanismo para cubrir las vacantes; y mandata la armonización de la legislación secundaria correspondiente, a fin de que la autonomía constitucional que se confiere a la institución tenga plena aplicación práctica.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Por lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta Representación Popular, la siguiente iniciativa con carácter de:

**DECRETO:**

**ÚNICO.- Se reforman los artículos 64 fracción XV, inciso B; 93 fracciones XXXIX y XL; 96 párrafo segundo, 97, 98 y 121 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua a efecto de dotar autonomía a la Fiscalía General del Estado.**

**Artículo 64 ...**

**Fraciones I a la XIV...**

**Fracción XV...**

**Inciso B.** Postular a las personas para integrar los cargos en el Poder Judicial del Estado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes; así como aprobar con la misma votación, en un plazo de diez días hábiles a partir de que los reciba, el nombramiento que para tal efecto envíe la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, de quien ocupe la titularidad de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo y, en su caso, aprobar por la misma votación, la remoción que de los mismos acuerde la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, conforme a lo previsto en esta Constitución y las leyes aplicables. En caso de que el nombramiento de los funcionarios antes señalados no alcance la votación requerida o no se designe en el plazo antes previsto, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado enviará nuevos nombramientos al cargo que se proponga. Si cualquiera de las hipótesis se repite y no se realiza el nombramiento por parte del Congreso, la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado procederá libremente a hacer la designación correspondiente.

**En el caso de la persona que ocupe la titularidad de la Fiscalía General del Estado, se seguirá lo establecido en el artículo 121 de este ordenamiento.**

**Artículo 93...**

**Fraciones I a la XXXVIII ...**

**Fracción XXXIX.-** Enviar al Congreso la terna de las personas propuestas para ocupar la titularidad de la Fiscalía General del Estado y del nombramiento de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo para la aprobación correspondiente de este último.

**Artículo 93...**

**Fraciones I a la XXXIX...**



**Fracción XL.-** Designar libre y directamente a quien deba encargarse del despacho de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo, por el tiempo que dure el procedimiento que se establece en esta Constitución para nombrar el titular de esta dependencia.

#### **Artículo 96...**

El Secretario General de Gobierno, los Secretarios y los Coordinadores, podrán ser llamados, por conducto de la Secretaría General de Gobierno, para asesorar y explicar al Congreso cuando se vaya a discutir un proyecto de ley o a estudiar un negocio relacionado con las funciones de su cargo.

**En el caso del Fiscal General del Estado dicho llamado será directamente por el Congreso del Estado.**

**Artículo 97.-**Todas las leyes o decretos del Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 74, deberán ser firmados por el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, requisito sin el cual no serán obligatorios; los reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares y demás disposiciones del Gobernador, serán firmados por el Secretario General de Gobierno y por el Secretario o Coordinador a que el asunto corresponda.

**Artículo 98.-** Las ausencias temporales del Secretario General de Gobierno, cuando no excedan de 60 días, serán suplidas **por el funcionario público que la persona titular del Ejecutivo designe.**

**Artículo 118.-** El Ministerio Público **se ejerce por la Fiscalía General del Estado con autonomía constitucional y con sujeción a los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, imparcialidad, debida diligencia y derechos humanos. Así como por una persona titular de la Fiscalía Anticorrupción cuando se trate de hechos susceptibles de constituir delitos en materia de corrupción.**

**Artículo 121.-** La Fiscalía General del Estado es un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal, financiera y de gestión. Sus funciones no podrán ser influidas, restringidas ni condicionadas por ninguna otra autoridad.

Las personas servidoras públicas de la Fiscalía General del Estado regirán su actuación por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, transparencia, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia, imparcialidad y respeto a los derechos humanos.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

**Para nombrar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado se estará al siguiente procedimiento:**

- i. El o la titular del Poder Ejecutivo remitirá una terna a la Comisión de Justicia del H. Congreso del Estado, integrada por las personas que reúnan los requisitos para ocupar la titularidad de la Fiscalía General del Estado.
- ii. La Comisión de Justicia del H. Congreso del Estado realizará al menos una comparecencia a las personas que integran la terna que le remitió el Poder Ejecutivo.
- iii. Dicha comparecencia tendrá por objeto evaluar el perfil, experiencia profesional y conocimientos de los integrantes de la terna.
- iv. Una vez concluida la comparecencia, dentro de los cinco días naturales siguientes, la Comisión de Justicia del H. Congreso del Estado elaborará el dictamen correspondiente y lo enviará al Pleno del H. Congreso del Estado.
- v. Recibido el dictamen, el Pleno del Congreso elegirá, mediante el voto por cédula de cuando menos las dos terceras partes de las y los diputados presentes, a la persona que ocupará la titularidad de la Fiscalía General del Estado.
- vi. En caso de no obtenerse la votación requerida, se someterá a votación de nueva cuenta. Si por segunda ocasión no se alcanza, la Presidencia del H. Congreso notificará al Poder Ejecutivo tal circunstancia, a efecto de que remita, en un plazo que no exceda de diez días naturales, una nueva terna, integrada por lo menos con dos personas diferentes a quienes integraban la anterior.
- vii. Si el Congreso se encontrare en receso, la Diputación Permanente convocará a Periodo Extraordinario para tales efectos.
- viii. El procedimiento de designación se llevará con apego a los principios de imparcialidad y transparencia.

**Para ocupar la titularidad de la Fiscalía General del Estado, se requiere:**

- ix. Tener la ciudadanía mexicana por nacimiento;
- x. Ser mayor de 30 años;
- xi. Tener título profesional de licenciatura en derecho debidamente registrado, o cinco años cuando menos de ejercicio profesional en materias relacionadas con la seguridad; procuración de justicia; prevención, persecución o investigación de los delitos; y



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

“2026, Año del Bicentenario de la Abolición de la Esclavitud en el Estado de Chihuahua”

---

**xii. No ser Ministra o Ministro de algún culto religioso o haberse retirado del mismo en los términos de ley.**

**La persona que ocupe la titularidad de la Fiscalía General durará en su encargo ocho años, y podrá ser designada por un periodo adicional, conforme al procedimiento establecido en esta Constitución.**

**La persona titular de la Fiscalía General del Estado no podrá ser removida de su encargo, salvo por causas graves debidamente acreditadas, garantizándose en todo momento su derecho de audiencia y defensa; y mediante el voto de las dos terceras partes de las y los diputados presentes.**

**En caso de falta absoluta de la persona titular, la ley determinará a quien deba encargarse del despacho de la Fiscalía General del Estado de manera provisional, quien ejercerá dichas funciones en tanto se desahoga el procedimiento de designación previsto en este artículo.**

#### **TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, atendiendo previamente lo dispuesto por el artículo 202 de la Constitución Política del Estado.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Congreso del Estado reformará la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y demás disposiciones legales relacionadas, a efecto de armonizarlas con lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo que no excederá de 90 días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

**ECONÓMICO.-** Aprobado que sea tórnese a la Secretaría para que se elaboren las minutas correspondientes.

Dado en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los 21 días del mes de Julio del año 2026.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2026, Año del Bicentenario de la Abolición de la Esclavitud en el Estado de Chihuahua"

---

## ATENTAMENTE



**FRANCISCO ADRIÁN SÁNCHEZ  
VILLEGAS**

COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO  
CIUDADANO



**JOSÉ ALFREDO CHÁVEZ MADRID**

COORDINADOR DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN

*Esta hoja forma parte de la iniciativa con carácter de Decreto, que pretende reformar los artículos 64 fracción XV, inciso B; 93 fracciones XXXIX y XL; 96 párrafo segundo, 97, 98 y 121 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, a efecto de dotar de autonomía a la Fiscalía General del Estado.*