



JUZGADO TERCERO
DE DISTRITO
LEON, GTO.
Copia y 2
019 AGO -2 PM 2: 28

Ciudad de México, a la fecha de su presentación

Referencia:

Juicio de Amparo 220/2019-V

Asunto: Se presenta escrito, en calidad de *Amicus Curiae*

Honorable Gabriela Elizeth Almazán Hernández
Jueza Tercera de Distrito en el Estado de
Guanajuato

Ana Lorena Delgadillo, en mi calidad de representante de la organización de la sociedad civil **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho**, acudo a usted, titular del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, con base en los artículos 1º y 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la tesis aislada con número de registro 2016906; y, por analogía, el Acuerdo General 2/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para presentar —en calidad de *Amicus Curiae*— el presente escrito.

Por lo anterior, a Usted H. Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Guanajuato, solicito que:

PRIMERO. Tenga por presentado el presente escrito, en calidad de *Amicus Curiae*, dentro del expediente del Juicio de Amparo.

SEGUNDO. En su oportunidad, conceda oportuno estudio al presente escrito.

Pacífica y respetuosamente,

Ana Lorena Delgadillo
Directora Ejecutiva

Washington D.C., a la fecha de su presentación

Referencia:

Juicio de Amparo 220/2019-V

Asunto: Se presenta escrito, en calidad de *Amicus Curiae*

Honorable Gabriela Elizeth Almazán Hernández

Jueza Tercera de Distrito en el Estado de
Guanajuato

Katya Salazar, en mi calidad de representante de la organización de la sociedad civil **Due Process of Law Foundation (Fundación para el Debido Proceso)**, acudo a usted, titular del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, con base en los artículos 1° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la tesis aislada con número de registro 2016906; y, por analogía, el Acuerdo General 2/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para presentar —en calidad de *Amicus Curiae*— el presente escrito.

Por lo anterior, a Usted H. Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Guanajuato, solicito que:

PRIMERO. Tenga por presentado el presente escrito, en calidad de *Amicus Curiae*, dentro del expediente del Juicio de Amparo.

SEGUNDO. En su oportunidad, conceda oportuno estudio al presente escrito.

Pacífica y respetuosamente,



Katya Salazar
Directora Ejecutiva

AMICUS CURIAE

**Juzgado Tercero de Distrito
en el Estado de Guanajuato**

Juicio de Amparo 220/2019-V

“ESTÁNDARES DE DERECHO INTERNACIONAL APLICABLES A LA FIGURA DEL ‘PASE AUTOMÁTICO’ DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA COMO PRIMER FISCAL GENERAL DEL ESTADO, EN EL ESTADO DE GUANAJUATO”

Washington DC y Ciudad de México, 31 de julio de 2019

Información acerca de las instituciones que suscriben el presente documento

Due Process of Law Foundation (DPLF) / Fundación para el Debido Proceso DPLF es una organización no gubernamental con sede en Washington, D.C., dedicada a promover el Estado de Derecho y los derechos humanos en América Latina mediante la investigación aplicada, las alianzas estratégicas con actores de la región y actividades de cabildeo. La finalidad de nuestro trabajo es lograr un pleno respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos, bajo el marco de referencia de las normas y los estándares internacionales. Página web: <http://dplf.org/>

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) es una organización no gubernamental con sede en Ciudad de México, y con oficinas en Honduras, Guatemala y el Salvador, dedicada a promover el acceso a la justicia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en la región, sobre todo respecto de las personas migrantes desaparecidas por su paso en México; a través del litigio estratégico, la difusión del conocimiento de los derechos de las personas y los deberes del Estado, la propuesta de políticas públicas y la participación en la agenda pública mediante la creación e impulso de plataformas ciudadanas, así como el acompañamiento a familias de personas desaparecidas. Página web: <https://www.fundacionjusticia.org>

Tabla de contenidos

- I. Resumen de los hechos que motivan el presente *amicus curiae*
 - I.1. Del objeto del presente *amicus curiae*
 - I.2. Del objeto del presente Juicio de Amparo
 - I.3. De la modificación de la normativa federal para otorgar autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República, y de la eliminación del llamado “pase automático” del Artículo Décimo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - I.4. De la modificación de la Constitución Política del Estado de Guanajuato para introducir la figura del “pase automático”
 - I.5. De la ratificación de Carlos Zamarripa Aguirre como titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato sin haberse sometido a un proceso de selección
- II. De la obligación del Estado mexicano de garantizar la independencia, competencia e imparcialidad de las autoridades del sistema de justicia, incluyendo a los titulares de las instituciones de procuración de justicia
- III. De los estándares internacionales que deben ser observados por el Estado mexicano en la regulación del proceso de selección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato
- IV. Análisis de la incompatibilidad de la figura del “pase automático” del último Procurador General del Estado al cargo de Fiscal General del Estado, sin mediar un proceso de selección, con los estándares internacionales anteriormente mencionados.
- V. Conclusiones

I. Resumen de los hechos que motivan el presente *amicus curiae*

I.1. El objeto del presente memorial de *amicus curiae*

El presente memorial es sometido a la Honorable Jueza Tercera de Distrito en el Estado de Guanajuato, en el marco del Juicio de Amparo radicado bajo el expediente N° 220/2019-V, iniciado por [REDACTED]

[REDACTED]
integrantes del Colectivo Ciudadano “Fiscalía que Sirva Guanajuato”.

Mediante el mismo, las organizaciones firmantes queremos aportar estándares de Derecho Internacional en torno a dicha solicitud de amparo, específicamente respecto de uno de los extremos de la controversia constitucional planteada:

la incompatibilidad de la figura denominada “pase automático”, que permite que el último titular de la Procuraduría General del Estado pase a ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, sin mediar un proceso de selección, y que fue introducida en la Constitución del Estado de Guanajuato, con las obligaciones de derecho interno y de derecho internacional asumidas por Estado mexicano respecto del nombramiento de sus altas autoridades del sistema de procuración de justicia a nivel local: la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

Es importante mencionar que el presente documento no contiene una calificación o valoración positiva ni negativa de las cualificaciones y méritos de la persona que ocupa actualmente el cargo de Fiscal General del Estado de Guanajuato, Carlos Zamarripa Aguirre, pues ello debe ser valorado y ponderado mediante las herramientas que formen parte de un proceso de selección acorde con los estándares internacionales en la materia, y que en el caso que se presenta en el presente amparo, fue suprimido en el Derecho Interno del Estado de Guanajuato, conforme se detalla más adelante.

I.2. El objeto del presente Juicio de Amparo

El petitorio formulado en la demanda consiste en que se conceda el amparo de la justicia contra las autoridades responsables por los actos y omisiones que se detallan en el escrito inicial, y los efectos y consecuencias que de ellos se deriven, vinculados a dos acontecimientos principales, que son distintos pero concatenados entre sí:

- El primero, es la **reforma al Artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la aprobación del Artículo Primero Transitorio**, lo cual se realizó mediante el decreto 202, publicado el 14 de julio de 2017 en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, mediante el cual se introdujo el mecanismo del “pase automático” del último Procurador General de Justicia como primer Fiscal General del Estado de Guanajuato.

- El segundo, es el procedimiento para la **ratificación del señor Carlos Zamarripa Aguirre, como Fiscal General del Estado de Guanajuato.**

Cada uno de estos dos acontecimientos principales, agrupa o comprende a su vez una serie de hechos y omisiones, las cuales en el escrito inicial de demanda se atribuyen a la omisión en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Guanajuato y a lo establecido en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

La demanda señala como autoridades responsables, a las siguientes:

Respecto de la reforma al Artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la aprobación del Artículo Primero Transitorio de la misma

- El Congreso del Estado de Guanajuato
- Los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato que aprobaron la citada reforma y que se citan en la demanda
- El Gobernador del Estado de Guanajuato

Respecto del procedimiento para la ratificación del señor Carlos Zamarripa Aguirre, como Fiscal General del Estado de Guanajuato

- El Titular del Ejecutivo del Estado de Guanajuato
- El Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato LXVI Legislatura

Las violaciones que se atribuyen a cada una de dichas autoridades son las siguientes:

Respecto de la reforma al Artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la aprobación del Artículo Primero Transitorio de la misma

- El Congreso del Estado de Guanajuato:
 - Por haber aprobado, con fecha 29 de mayo de 2017, el decreto 202 mediante el cual se reforman y adicionan las normas citadas anteriormente, y que fuera posteriormente publicado el 14 de julio de 2017 en el periódico oficial del Estado.
 - Por haber emitido la declaratoria de reforma constitucional por parte de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, el 29 de junio de 2017.
- Los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato mencionados en la demanda, 29 en total:
 - Por haber aprobado, con fecha 29 de mayo de 2017, el decreto 202 mediante el cual se reforman y adicionan las normas citadas anteriormente.

- El Gobernador del Estado de Guanajuato:
 - Por haber promulgado la reforma constitucional contenida en el decreto 202 ya citado, y por su publicación, esto último como acto derivado y no por vicios propios.

Respecto del procedimiento para la ratificación del señor Carlos Zamarripa Aguirre, como Fiscal General del Estado de Guanajuato

- El Titular del Ejecutivo del Estado de Guanajuato:
 - Por haber ratificado a Carlos Zamarripa Aguirre como Procurador General del Estado, mediante oficio al Congreso el 18 de octubre de 2018, sin someter la decisión a consideración del órgano legislativo y sin mediar justificación o motivación suficiente sobre la idoneidad y méritos de dicha persona para mantenerlo en el cargo.
 - Por haber emitido y publicado la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, publicada el 20 de febrero de 2019, en virtud de la cual Carlos Zamarripa Aguirre rindió protesta como el primer Fiscal General del Estado de Guanajuato.
- El Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato LXVI Legislatura
 - Por haber emitido y publicado la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, publicada el 20 de febrero de 2019, en virtud de la cual Carlos Zamarripa Aguirre rindió protesta como el primer Fiscal General del Estado de Guanajuato.
 - Por haber tomado protesta a Carlos Zamarripa Aguirre, el 20 de febrero de 2019, como Fiscal General del Estado de Guanajuato, sin que exista una motivación suficiente que lo justifique y afectando el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos, al no haber armonizado este aspecto de la Constitución Política del Estado de Guanajuato con la Constitución Federal y con el derecho internacional.

I.3. De la modificación de la normativa federal para otorgar autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República, y de la eliminación del llamado “pase automático” del Artículo Décimo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como información de contexto en el presente memorial de *amicus curiae*, consideramos importante mencionar los antecedentes de la creación de la Fiscalía General de la República

en México, como un órgano con autonomía constitucional respecto del Poder Ejecutivo, así como de la eliminación de la figura denominada “pase automático” a nivel federal.

Con fecha 10 de febrero de 2014, se reformaron diversos artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos vinculados a la procuración de justicia. De manera particular, en el nuevo texto del artículo 102, se creó una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, que estaría dirigida por un Fiscal General con un mandato de 9 años, y que sería designado mediante un procedimiento de selección en el que intervendrían dos órganos políticos: la Presidencia de la República y el Senado.

De forma general, el procedimiento regulado en el 102 constitucional establecía que el Senado debía integrar un listado de diez personas candidatas para enviarla al titular del Ejecutivo Federal, de entre las cuales éste debía escoger una terna, y enviarla de vuelta al Senado a fin de que el órgano legislativo realice, previa comparecencia, la elección final de quien ocuparía el cargo de titular de la Fiscalía General de la República.

Con esta reforma constitucional, se buscaba reemplazar la figura del Procurador General de la República que era designado por el Presidente de la República, con ratificación del Senado, y que podía ser removido libremente por el primero¹, por una figura con mayor autonomía del

¹ “Artículo 102.- El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

- I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.
- II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.
- III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.
- IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el

Poder Ejecutivo.

Sin embargo, esta reforma, destinada a dotar de autonomía real al Fiscal General, no entraría en vigencia de inmediato, sino solamente cuando se cumplieran dos condiciones previas: (i) que se expida la nueva legislación orgánica de la FGR, y (ii) que el Congreso emita una declaración expresa sobre la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la FGR.

Respecto de la primera condición, con fecha 14 de diciembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR). Respecto de la segunda condición, el 18 de diciembre de 2018, el Congreso declaró la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 introdujo además, el Artículo Transitorio Décimo Sexto que contenía la figura denominada “pase automático”, mediante la cual, la persona que se encontrase en el cargo de Procurador General al momento de cumplirse la segunda condición anteriormente señalada (declaratoria expresa sobre la entrada en vigor de la autonomía de la FGR) se convertiría automáticamente en el primer Fiscal General de la República, cargo que ejercería por el plazo de 9 años, sin necesidad de pasar por un proceso de selección:

“El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.”

De esta forma, el citado Artículo Transitorio Décimo Sexto en su redacción vigente hasta agosto de 2018, permitía que el cargo máximo del Ministerio Público Federal, que debía investigar y perseguir la criminalidad en México *con autonomía*, fuera ocupado durante sus primeros nueve años, por una persona cuyos méritos, capacidad, idoneidad e independencia del poder político, no iban a ser evaluados ni sometidos a escrutinio público, y que además, había sido colocada en dicha posición por el Poder Ejecutivo del que, precisamente, se le buscaba distanciar.

Posteriormente, el Artículo Transitorio Décimo Sexto fue reformado, eliminándose el

-
- Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.
- V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.
- VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.”

citado “pase automático” y generando la obligación de realizar un proceso de selección para designar al Fiscal General de la República. Luego de ser aprobado por el Congreso de la Unión y por 17 estados de la federación entre los que no se encontraba el Estado de Guanajuato, el decreto de reforma fue **publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018**. El nuevo texto del Transitorio Décimo Sexto, vigente a la fecha de presentación de este memorial, es el siguiente:

“Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo primero de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República”.

I.4. De la modificación de la Constitución Política del Estado de Guanajuato para introducir la figura del “pase automático”

Con fecha 14 de julio de 2017, se publicó en el Diario Oficial del Estado de Guanajuato el Decreto 202 aprobado por la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato con fecha 29 de mayo de 2017, luego de ser aprobado por 28 de sus ayuntamientos.

Mediante este decreto se reformaron y adicionaron diversos artículos a la Constitución Política del Estado, entre ellos, el Artículo 95, que establece los requisitos para ser Fiscal General del Estado, y regula un proceso para seleccionar y nombrar al más alto funcionario del sistema de procuración de justicia a nivel estatal, que incorpora la participación del Congreso del Estado y del Gobernador estatal. En cuanto a la duración en el cargo, al igual que la Constitución federal, establece un mandato de 9 años.

De forma general, el procedimiento regulado en el Artículo 95² establece que el Congreso debe

² “**ARTÍCULO 95.-** El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General del Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; y haber residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado.

El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

integrar un listado de cinco personas candidatas para enviarla al Gobernador, de entre las cuales éste debía escoger una terna, y enviarla de vuelta al Congreso a fin de que el órgano legislativo estatal realice, previa comparecencia, la elección final de quien ocuparía el cargo de titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.

El citado Decreto 202 también introdujo la figura del “pase automático” que, a dicha fecha, aun se encontraba vigente a nivel federal. Lo hizo mediante su Artículo Primero Transitorio, cuyo tercer párrafo establece:

“El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, asumirá las funciones Fiscal General del Estado, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV del artículo 95”.

Para efectos del presente memorial, es importante destacar que luego de eliminarse la figura del “pase automático” de la Constitución federal a fines del mes de agosto de 2018, la Constitución del Estado de Guanajuato no fue armonizada con el marco jurídico federal, pese a existir diversas iniciativas de reforma orientadas en ese sentido.

La disposición que introdujo el “pase automático” se mantuvo vigente y fue actualizada al entrar en vigencia la autonomía de la Fiscalía General de Guanajuato, permitiendo que Carlos Zamarripa Aguirre fuera nombrado como primer Fiscal General del Estado sin haberse sometido a un proceso de selección.

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado, el Congreso del Estado contará con veinte días para integrar una lista de al menos cinco candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Gobernador del Estado; en tanto, éste designará un Fiscal General del Estado en forma provisional, quien ejercerá sus funciones hasta que se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.

Si el Gobernador no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Congreso del Estado una terna.

El Fiscal General del Estado designado provisionalmente podrá formar parte de la terna.

II. Recibida oportunamente la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Congreso del Estado.

III. El Congreso del Estado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General del Estado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

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

Si el Congreso no formula la lista o no hace la designación en los plazos que establece este artículo, el Gobernador designará al Fiscal General del Estado libremente en el primer supuesto y en el segundo de entre los candidatos que integren la terna. (...).”

I.5. De la ratificación de Carlos Zamarripa Aguirre como titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato sin haberse sometido a un proceso de selección

Con fecha 18 de octubre de 2018, el Gobernador del Estado de Guanajuato, comunicó al Congreso su decisión de ratificar a Carlos Zamarripa Aguirre en el cargo de Procurador General de Justicia. Es importante resaltar que, a dicha fecha, a nivel federal, ya había sido eliminada la figura del pase automático, conforme fue indicado en el apartado anterior.

Varios meses después, con fecha 20 de febrero de 2019, el Congreso de Guanajuato declaró la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado, activando el mecanismo de “pase automático” previsto en el Artículo Primero Transitorio del Decreto 202, y convirtiendo al Carlos Zamarripa Aguirre en el primer Fiscal General del Estado Guanajuato por un término de 9 años. Ese mismo día, en sesión ordinaria, Carlos Zamarripa Aguirre tomó protesta en dicho cargo.

II. De la obligación del Estado mexicano de garantizar la independencia, competencia e imparcialidad de las autoridades del sistema de justicia, incluyendo a los titulares de las instituciones de procuración de justicia

El Derecho Internacional se ha ocupado de la independencia de los operadores de justicia a través de diversos instrumentos y declaraciones, en los cuales se le reconoce como un elemento esencial del sistema democrático, pero también como un derecho humano.

Los órganos de los sistemas universal e interamericano, a través de sus pronunciamientos y decisiones, han abordado el tema de la selección de jueces y fiscales, y especialmente, de los altos funcionarios del sistema de justicia, estableciendo algunos estándares mínimos que deben observarse para garantizar su independencia, y que se encuentran relacionados básicamente, con el establecimiento de mecanismos adecuados para la identificación del mérito, y la introducción de mecanismos transparentes y públicos de selección, que hagan posible la participación y escrutinio de la ciudadanía y que sean respetuosos del principio de igualdad y no discriminación.

El **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**, ha reconocido la garantía de la independencia **como un derecho humano**, en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la CADH) al establecer que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, “por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial”.

México ha ratificado dicha Convención con fecha 02 de marzo de 1981, y como indica su regulación interna, como es el caso de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en su Artículo Primero, los derechos humanos y las garantías para su protección establecidos en la Convención, como todo tratado internacional del que México es parte, son marco jurídico de protección a la que el Estado de Guanajuato y el Estado mexicano en su totalidad, a través de su Constitución local y de la federal, se obligan:

“Artículo 1. En el Estado de Guanajuato todas las personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.”

A su vez, el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Guanajuato, remite directamente la interpretación de los alcances de su autonomía, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente forma:

“Artículo 2. La Fiscalía General del Estado de Guanajuato es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y la normatividad que de ellas emanen.”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde el 2006 con su *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*³, ha considerado a los operadores de justicia como una categoría especial de defensores de derechos humanos.

A su vez, en su *Segundo Informe* realizado en el 2011⁴, dedicó un apartado especial a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, estableciendo que “en virtud de la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la administración de justicia.”

Respecto de los procesos de selección, **si bien reconoce que los Estados pueden regular distintos tipos de procedimientos, la CIDH señala claramente que no cualquiera satisface las exigencias de la Convención Americana para el establecimiento de un régimen independiente, pues para ello debe tratarse de un proceso de selección (i) transparente, (ii) basado en criterios objetivos y (iii) que garantice la igualdad entre los aspirantes**⁵.

Asimismo, en el Capítulo IV de su Informe Anual 2009, la CIDH ha indicado que los concursos públicos de oposición son un medio adecuado para la designación de jueces y fiscales, ya que reducen la discrecionalidad en los nombramientos⁶, y que los requisitos exigidos para desempeñar el cargo deben ser señalados de manera pública, clara y transparente, y deben asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a éste, siendo inadmisibles las restricciones

³ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc.5 rev.1, 07 de marzo de 2006.

⁴ CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 357.

⁵ *Ibidem*, párr. 361.

⁶ CIDH, Informe Anual 2009. Capítulo IV- Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 coor. 1, 30 de diciembre de 2009, /15 párr. 479.

que impiden el acceso a quienes no forman parte de la Administración o de alguna entidad⁷.

La CIDH ha venido dando especial atención a la situación de la independencia y autonomía de la administración de justicia en sus informes de país, como se aprecia de los informes emitidos en 2016 sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala⁸ y Honduras⁹, en los que dedica apartados específicos a este tema.

En este último, la CIDH apreció como algo positivo, que los procesos de selección y designación se encuentren a cargo de un órgano autónomo y especializado, remarcando la importancia de que no solo en las leyes, sino también en la práctica, los procesos de selección respeten los estándares internacionales sobre la materia.

Por su parte, en diversos pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que uno de los propósitos de la separación de poderes, es precisamente, garantizar la independencia de los órganos del sistema de justicia.

A través de diversas sentencias, como en las emitidas en los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*¹⁰, *Palamara Iribarne vs. Chile*¹¹, *Apitz Barbera vs. Venezuela*¹², *Reverón Trujillo vs. Venezuela*¹³, y recientemente en el caso *López Lone y Otros vs. Honduras*¹⁴, por citar algunos de los más relevantes, la Corte ha establecido claramente la obligación de los Estados de respetar y garantizar la independencia del sistema de justicia.

De manera particular, en el caso *Reverón Trujillo vs. Venezuela*, la Corte ha establecido que “se debe seleccionar a los jueces exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se va a desempeñar.”¹⁵

En su informe titulado *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, emitido en el año 2013, la CIDH ha sistematizado los pronunciamientos y estándares existentes a nivel interamericano en esta materia, que incluyen lo indicado tanto por la propia CIDH como por la Corte Interamericana, indicando que la apertura de los procedimientos de nombramiento al

⁷ CIDH, *Segundo informe*, nota 4 *supra*, párr. 362.

⁸ CIDH, *Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 372 a 390.

⁹ CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 286 a 288.

¹⁰ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Nota 2 *supra*, párr. 75.

¹¹ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 156.

¹² Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera en lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 05 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 138.

¹³ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr. 359.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Lopez Lone y Otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 05 de octubre de 2015, Serie C No. 302, párr. 190.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, nota 13 *supra*, párr. 72.

escrutinio de los sectores sociales, puede reducir significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación de los méritos y capacidades profesionales de los candidatos¹⁶.

Igualmente, ha considerado que los mecanismos dirigidos a una mayor publicidad, participación y transparencia, contribuyen a tener mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las y los operadores designados y a brindar confianza a la ciudadanía sobre la objetividad del proceso.¹⁷ Por otro lado, en el **Sistema Universal de Derechos Humanos**, el derecho a ser oído por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, está recogido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, los *Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura*¹⁸, constituyen un instrumento pionero en este tema, en el que se consigna de manera explícita el principio de no discriminación en los procesos de selección judicial, y se establece una relación entre la idoneidad y las calificaciones de los jueces con la independencia judicial (Principio 10).

Asimismo, mediante las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, celebrado entre el 27 de agosto al 07 de septiembre de 1990, se establecieron lineamientos “para asistir a los Estados miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal” y que “deben ser respetadas y tenidas en cuenta por los gobiernos en el marco de sus leyes y prácticas nacionales”.

Estas Directrices se refieren expresamente a las calificaciones, selección y capacitación de los fiscales, de la siguiente manera:

“Calificaciones, selección y capacitación

1. Las personas designadas como fiscales serán personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas.
2. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para que:
 - a) Los criterios de selección de los fiscales contengan salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y excluyan toda discriminación

¹⁶ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 80.

¹⁷ *Ibidem* párr. 82, y Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Adición. Informe preliminar sobre la misión al Ecuador*. E/CN.4/2005/60/Add.4, 29 de marzo de 2005, párr. 5; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 31. En el mismo sentido, Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial, Gabriela Knaul, Comunicaciones y respuestas*, A/HRC/14/26/Add.1, 18 de junio de 2010, Guatemala, párr. 379.

¹⁸ Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, patrimonio, nacimiento, situación económica u otra condición, con la excepción de que no se considerará discriminatorio exigir que el candidato que se postule al cargo de fiscal sea nacional del país;

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos (antecesora del actual Consejo de Derechos Humanos), nombró por primera vez en 1994 un *Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados*, a raíz de los frecuentes atentados a la independencia judicial que enfrentaban los operadores de justicia.¹⁹

Es importante destacar el Informe Anual presentado el 07 de junio de 2012 por la entonces Relatora Especial Gabriela Knaul, el cual desarrolla los estándares internacionales sobre la independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías²⁰,

En este Informe, que constituye una de las piezas básicas que refleja los estándares universales sobre fiscales y fiscalías, la Relatora coincide con las *Normas de Responsabilidad Profesional* de la Asociación Internacional de Fiscales, y señala que el nombramiento “debe basarse en procedimientos justos e imparciales”²¹. Agrega que “un proceso de selección por concurso (mediante un examen) es un método objetivo de asegurar el nombramiento de candidatos calificados para la fiscalía” y que “tanto el proceso de selección como el de ascenso deben ser transparentes a fin de evitar una influencia indebida, favoritismo o nepotismo” para lo cual los órganos de selección “deben desempeñar sus funciones de modo imparcial y empleando criterios objetivos”²².

El actual Relator Especial, Diego García-Sayán, se ha pronunciado públicamente exhortando a los Estados a respetar estándares internacionales en sus mecanismos de designación de las máximas autoridades de procuración de justicia. En esa línea, recientemente mediante su comunicado de prensa de fecha 03 de abril de 2018, el Relator se dirigió a Honduras, Guatemala y El Salvador, para exhortarlos a elegir a sus fiscales generales observando estándares internacionales²³.

III. De los estándares internacionales que deben ser observados por el Estado de Guanajuato en el proceso de selección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado una serie de estándares

¹⁹ Nota informativa disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Judiciary/Pages/IDPIndex.aspx>

²⁰ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/197, 07 de junio de 2012, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/138/17/PDF/G1213817.pdf?OpenElement>

²¹ *Ibidem*, párr. 59.

²² *Ibidem*, párr. 62.

²³ ONU, Relatoría Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados, “Experto de la ONU pide a los países del Triángulo del Norte que garanticen una selección transparente de los fiscales generales”, comunicado de prensa de fecha 03 de abril de 2018. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22911&LangID=S>

aplicables a la elección de *altas autoridades del sistema de justicia*, los cuales que se derivan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la interpretación de este instrumento por parte de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Estos aportes se encuentran sistematizados en el informe temático titulado *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión o la CIDH) en 2013²⁴.

La CIDH es el órgano permanente de la Organización de Estados Americanos que tiene a su cargo el monitoreo y la protección de los derechos humanos en la región. Este órgano ha considerado que “si no se respetan ciertos parámetros básicos, el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas”²⁵.

Asimismo, ha establecido que estos parámetros básicos “se deben verificar tanto en los requisitos, como en el procedimiento y determinación de las calificaciones para la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia a fin de garantizar su actuación independiente”²⁶.

De otro lado, la CIDH ha indicado que cuando el proceso de selección y nombramiento de altos funcionarios implica la participación de órganos políticos (como el Presidente de la República y/o el Parlamento), es conveniente adoptar salvaguardas reforzadas²⁷, y que “lo más relevante para cualquier procedimiento [...] es que, desde una perspectiva sustancial, los Estados aseguren que éstos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente.”

De manera específica, **en lo que respecta a la función que cumplen los fiscales**, la CIDH ha destacado en el informe temático titulado *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, la importancia de que las actividades relacionadas con la persecución del delito sean independientes e imparciales, como un medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito, así como el respeto de la garantía del debido proceso²⁸. De esta forma, la Comisión ha vinculado la función de los fiscales, con el derecho de acceso a la justicia, y del derecho a las garantías procesales en materia penal.

Por otro lado, la CIDH ha destacado de manera especial, la independencia que deben tener las fiscalías respecto de otros órganos –y **especialmente, del Poder Ejecutivo**. Particularmente, ha resaltado que la existencia de una relación de dependencia puede afectar no solo la

²⁴ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013.

²⁵ *Ibidem*, párr. 56.

²⁶ *Ibidem*, párr. 58.

²⁷ *Ibidem*, párr. 104.

²⁸ *Ibidem*, párr. 36.

efectividad o el impulso en las investigaciones, sino incluso influir en la decisión de ejercer o no la acción penal o de archivar una investigación²⁹. Esta influencia indebida, que resulta grave respecto de cualquier delito, es más grave aún si se trata de graves violaciones de derechos humanos.

La CIDH da seguimiento regular a los procesos de elección de Fiscales Generales en la región, con el objeto de promover que estos sean conducidos de acuerdo a los estándares internacionales.

Así, durante su 161º Período de Sesiones, concedió la audiencia de país titulada “Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México”, la que se llevó a cabo el 17 de abril de 2017, en la ciudad de Washington DC. Esta audiencia es particularmente importante para efectos del presente memorial, debido a que, en ella, la CIDH recibió información acerca del mecanismo del “pase automático” a nivel federal.

Del mismo modo, concedió la audiencia titulada “Derechos humanos y selección del Fiscal General en Honduras”, celebrado el 07 de mayo de 2018 en la ciudad de Santo Domingo (168º Período de Sesiones); la audiencia titulada “Independencia judicial y selección del Fiscal General en El Salvador”, celebrada el 06 de diciembre de 2018 en la ciudad de Washington DC (170º Período de Sesiones), y la audiencia titulada “Garantías de independencia judicial y operadores de justicia en Bolivia” celebrada el 01 de octubre de 2018 en la ciudad de Boulder, Colorado (169º Período de Sesiones), en la que se abordó entre otras cosas, la elección del Fiscal Nacional en Bolivia.

Respecto de este alto funcionario de procuración de justicia -el Fiscal General- la CIDH ha señalado que se trata de un proceso importante para garantizar la autonomía de toda la institución en su conjunto, y que por ello deben apegarse a los estándares internacionales aplicables a la elección de altas autoridades del sistema de justicia. Así lo dijo expresamente en el Comunicado de Prensa 131/18 del 21 de junio de 2018, la Comisión urgió “a garantizar los estándares de independencia e imparcialidad en la elección del Fiscal General de Honduras”³⁰.

La independencia y autonomía de los fiscales y las fiscalías, y su relación con los procesos de selección también ha sido abordada por la CIDH en sus informes de país, especialmente en lo que respecta a México.

En su **Informe Situación de los Derechos Humanos en México**, emitido a fines del año 2015, la Comisión reconoció la naturaleza estructural y sistémica de la impunidad en México³¹, y señaló que “la falta de autonomía y profesionalización de muchas agencias encargadas de la investigación y persecución del delito en México es una de las causas

²⁹ *Ibidem*, párr. 37.

³⁰ CIDH, Nota de prensa 131/10 “CIDH urge a Honduras a garantizar los estándares internacionales de independencia e imparcialidad en la elección del Fiscal General de la República”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/131.asp>

³¹ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 66.

estructurales de la impunidad” y “obstruye que el proceso de investigación sea integral, exhaustivo y oportuno”³².

El seguimiento a las recomendaciones al Estado mexicano, contenidas en ese informe, aparece en el Capítulo V de su **Informe Anual 2018**. La CIDH consideró que México había cumplido solo parcialmente su recomendación referida al fortalecimiento de la fiscalía, debido entre otras cosas, a la poca transparencia e imparcialidad del proceso mediante el cual se eligió al primer Fiscal General de la República a nivel federal³³.

Por su parte, desde el Sistema Universal, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados, ha resaltado especialmente la elección de los Fiscales Generales. Al respecto, no solo ha exhortado a que los mecanismos de selección cumplan con los estándares internacionales, sino que “es importante que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas”³⁴ para lo cual recomienda involucrar la participación de expertos externos³⁵. Deben ser “transparentes a fin de evitar una influencia indebida, favoritismo o nepotismo”³⁶.

A continuación, desarrollaremos los estándares internacionales aplicables a la elección de la figura del Fiscal General: (i) transparencia y publicidad, (ii) elección en base al mérito y las capacidades, (iii) escrutinio de los sectores sociales (iv) respeto al principio de igualdad de condiciones y no discriminación.

(i) **Transparencia y publicidad**

El primer estándar internacional es el transparencia y publicidad, que ha sido considerado “prioritario” por la CIDH, y que tiene por finalidad el evitar y reducir la arbitrariedad y las influencias indebidas en los nombramientos, al tener mayor certeza sobre la integridad e idoneidad de las y los operadores designados, y construyendo la confianza ciudadana en la objetividad del proceso, y en la designación y facilitando la identificación de los méritos del candidato, mediante el escrutinio ciudadano. Así, la CIDH ha indicado que, sobre la base de este estándar, los Estados deben³⁷:

- Realizar un “señalamiento ampliamente público, claro y transparente de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo”.
- “Emitir de manera previa y pública las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfaga los

³² *Ibidem*, párr. 488.

³³ CIDH, *Informe Anual 2018*, Cap. V: Seguimiento de Recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Tercer informe de seguimiento a recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación de los derechos humanos en México, párr. 101 a 105.

³⁴ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Gabriela Knaul, A/HRC/20/197, 07 de junio de 2012, párr. 64.

³⁵ *Ibidem*, párr. 63.

³⁶ *Ibidem*, párr. 62.

³⁷ *Ibidem*, párr. 79-82.

requerimientos, pueda acceder a los puestos de fiscal, juez, jueza, defensora o defensor público”.

- Celebrar “audiencias públicas para la elección de candidatos a magistrados o magistradas de altas cortes”.
- Asimismo, la CIDH ha valorado positivamente la publicación del listado de candidatos considerados en diarios de circulación nacional”.

La Comisión también ha señalado, que cuando los órganos políticos intervienen en el proceso de selección, es preciso incrementar el parámetro de transparencia “de tal manera que resulte más evidente para el público que se elige a los candidatos con base al mérito y capacidades profesionales”³⁸. Para la CIDH, la intervención de órganos políticos supone por sí misma el riesgo de que las decisiones se adopten por criterios políticos, y que tales riesgos se incrementan.

“[P]or la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar.

Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino solo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así. Asimismo, en muchas ocasiones, no se previene en los procedimientos la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a las candidatas y candidatos y de expresar sus inquietudes en relación con un determinado candidato, favoreciéndose la discrecionalidad por parte de las autoridades encargadas de tales procesos.

(ii) Elección en base al mérito y las capacidades

La CIDH ha señalado que el objetivo principal de todo proceso de selección y nombramiento de los operadores de justicia “debe ser seleccionar a los candidatos y candidatas con base al mérito personal y su capacidad profesional, así como la singularidad y especificidad de las funciones que van a desempeñar”³⁹.

Para ello, la CIDH ha indicado que los Estados deben:

³⁸ *Ibidem*, párr. 104.

³⁹ CIDH, Garantías..., párr. 75. También en: CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 31 de diciembre de 2011, párr. 363. Ver también, Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, par. 72.

- “En cuanto al mérito personal, elegir personas que sean integrales, idóneas y que cuenten con la formación o calificaciones jurídicas apropiadas”⁴⁰.
- “Cada uno de los aspectos a valorar debe hacerse con base en criterios objetivos”⁴¹.
- Considerar que la celebración de concursos públicos de oposición y de méritos, como un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales, “de tal forma que no sean seleccionados ni nombrados operadores de justicia de modo discrecional y puedan acceder todas las personas que estén interesadas y reúnan los requisitos.”⁴².
- Establecer “criterios objetivos para determinar con precisión [el] contenido [de los méritos y la capacidad profesional]. Dichos criterios deberían a su vez estar consagrados en instrumentos normativos del Estado para asegurar su observancia y exigibilidad”.

Por último, la Comisión Interamericana ha manifestado su preocupación frente a procesos de selección y nombramiento de operadores de justicia que no están dirigidos a garantizar que obtengan los puestos quienes tengan mérito o mejores capacidades profesionales, y que pueden llegar a estar motivados por cuestiones de carácter político.

(iii) Escrutinio de los sectores sociales

Un elemento fundamental dentro de los estándares interamericanos sobre elección de altas autoridades del sistema de justicia es la existencia de condiciones que permitan y faciliten el escrutinio de los sectores sociales, mediante mecanismos de participación de la ciudadanía en las designaciones. Al respecto, la CIDH ha señalado que:

“[L]a Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo.”⁴³.

Este estándar se encuentra íntimamente vinculado con el estándar de transparencia y publicidad, en la medida que la participación de la ciudadanía solo es posible cuando existe información disponible de forma oportuna, clara, completa y accesible, que permita hacer un escrutinio real de las razones que motivan la decisión de designar a una determinada persona

⁴⁰ CIDH, Garantías..., párr. 75.

⁴¹ *Ibid. loc. cit.*

⁴² *Ibidem*, párr. 76.

⁴³ *Ibidem*, párr. 80.

para el cargo.

Es por ello que la Comisión considera que, como parte de la exigencia que se deriva de este estándar, los Estados deben “incluir la **celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas**, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otros interesados tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo”⁴⁴, lo que considera particularmente importante cuando se trata de la designación de las más altas autoridades del sistema de justicia.

Asimismo, la CIDH ha valorado positivamente que los Estados incorporen en la regulación del proceso de selección, de manera expresa, las reglas que permitan a las personas interesadas plantear objeciones ciudadanas a las candidaturas para ocupar un determinado cargo en el sistema de justicia⁴⁵.

(iv) **Respecto del principio de igualdad de condiciones y no discriminación**

Este cuarto estándar se deriva del artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a acceder a un cargo público “en condiciones generales de igualdad”. Para garantizar este derecho, tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido que es necesario “que los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho”⁴⁶.

Este estándar no se agota en la exigencia de que las normas que regulan los procesos de selección no contengan requisitos que supongan alguna forma de discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, procedencia nacional, social o étnica, situación económica o alguna otra condición en los procedimientos llevados a cabo. Según la Comisión, la protección del principio de igualdad de condiciones y no discriminación también exige garantizar que cualquier persona que cumpla los requisitos para acceder a un cargo público, tenga la posibilidad de hacerlo en igualdad de condiciones:

“[L]a Comisión considera que todo proceso de selección y nombramiento debe tener como función no sólo la escogencia según los méritos y calidades profesionales y de integridad del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades. En esa medida, los Estados deben asegurar que las personas que cumplan con los requisitos estén en posibilidad de concursar en igualdad de condiciones a los procesos de selección y nombramiento [...]”⁴⁷.

Por último, la CIDH ha establecido que el respeto del principio de igualdad de condiciones y

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 81.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 82.

⁴⁶ CIDH, *Ibidem*, párr. 59 y Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206.

⁴⁷ CIDH, *Ibidem*, párr. 62 y Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, par. 72.

no discriminación, exige que, para evitar prácticas discriminatorias en los procesos de selección, los Estados establezcan criterios objetivos para examinar las cualidades de los y las aspirantes al cargo⁴⁸.

IV. Análisis de la incompatibilidad del mecanismo del “pase automático” del último Procurador General del Estado al cargo de Fiscal General del Estado, sin mediar un proceso de selección, con los estándares internacionales anteriormente mencionados.

De los hechos expuestos en la demanda de amparo, se desprende que el mecanismo del “pase automático” en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, introducido en el Artículo Primero Transitorio del Decreto 202 publicado el 14 de julio de 2017 en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, y mantenido en el marco jurídico estatal incluso después de que fuera eliminado a nivel federal, al haberse eliminado del Artículo Décimo Sexto Transitorio de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es incompatible con los estándares internacionales aplicables a la designación de altas autoridades del sistema de justicia, en los siguientes aspectos.

En cuanto a la publicidad y transparencia del proceso: El mecanismo del “pase automático” impide el conocimiento público de la siguiente información:

- De los criterios que son aplicados y que definen la permanencia de una persona en el cargo de Procurador General de Justicia para efectos de convertirse seguidamente en primer Fiscal General del Estado. Dado que esta permanencia en el cargo depende exclusivamente del Gobernador del Estado, el mecanismo del “pase automático” impide conocer si los criterios son subjetivos, o si incluso la decisión ha sido adoptada por motivos distintos al mérito y las capacidades.
- Impide conocer la existencia de otras personas candidatas que han sido consideradas por el órgano competente -en este caso, el Gobernador- para ocupar el cargo, sus antecedentes y trayectoria, y las razones por las cuales no han sido preferidas a la persona finalmente designada.
- El mecanismo del “pase automático” impide conocer la forma en que el órgano competente ha valorado y determinado el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y el requisito de buena reputación exigidos en el Artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato a quien ocupe el cargo de Fiscal General del Estado.
- Por otro lado, este mecanismo impide conocer de manera proactiva, oportuna completa y accesible, la información relativa a los antecedentes y trayectoria de quien por esa vía se convierte en el primer Fiscal General del Estado, lo que impide a la

⁴⁸ CIDH, *Ibidem*, párr. 64.

ciudadanía verificar si cumple con los requisitos de elegibilidad y el requisito de buena reputación que este cargo requiere.

- Este mecanismo, finalmente, impide que quien termina ocupando el cargo de Fiscal General del Estado, sea entrevistado públicamente con el objetivo de determinar y verificar su idoneidad para ocupar el cargo.

En cuanto a la elección en base al mérito y las capacidades, el mecanismo del “pase automático” elimina por completo cualquier espacio o etapa destinada a identificar y valorar si la persona designada efectivamente tiene los méritos y las capacidades para ocupar el cargo, ya que su nombramiento depende exclusivamente de un acontecimiento externo que no tiene ninguna relación con un análisis de esta naturaleza. Este punto es particularmente importante, si se tiene cuenta que el Art. 95 exige valorar el elemento de la Buena Reputación, incluyendo dentro de dicho aspecto, la independencia de la persona candidata. Este era un aspecto particularmente importante a valorar respecto de Carlos Zamarripa Aguirre, ya que esta persona venía desempeñando el cargo de Procurador General de Justicia por más de 9 años.

En cuanto al escrutinio de los sectores sociales, el mecanismo del “pase automático” impide a la ciudadanía y a los sectores sociales ejercer cualquier grado de escrutinio sobre la designación de la persona que termina ocupando el cargo de Primer Fiscal General del Estado y que lo ocupara por el plazo de 9 años. Al no existir proceso de selección alguno, los ciudadanos carecen de la posibilidad de aportar información relevante sobre los antecedentes de la persona designada, de oponerse a su nombramiento, apoyarlo, o plantear preguntas relevantes para la evaluación de sus méritos y capacidades.

En cuanto al principio de igualdad en el acceso y no discriminación, el mecanismo del “pase automático” impide a los ciudadanos y ciudadanas que cumplan con los requisitos establecidos en el Art. 95 de la Constitución de Guanajuato, acceder a dicho cargo en condiciones de igualdad, al no existir la posibilidad de concursar para el mismo, y al otorgarle un trato diferenciado a quien ocupa el cargo de último Procurador General de Justicia, que no se justifica en razones objetivas.

Como consecuencia de lo anterior, se puede concluir que en sí mismo y considerado en abstracto, pero también en su recepción concreta a través del Artículo Primero Transitorio del Decreto 202 publicado el 14 de julio de 2017 en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, **supone la eliminación absoluta todas las garantías de transparencia, publicidad, meritocracia, escrutinio ciudadano e igualdad y no discriminación que vienen exigidos por los estándares internacionales aplicables, y por lo tanto, constituye la negación misma del derecho a un sistema de procuración de justicia independiente, y de la obligación del Estado de garantizarlo.**

V. Conclusiones

1. El presente memorial es sometido a la Honorable Jueza Tercera de Distrito en el Estado

de Guanajuato, en el marco del Juicio de Amparo radicado bajo el expediente N° 220/2019-V, iniciado por [REDACTED] integrantes del Colectivo Ciudadano “Fiscalía que Sirva Guanajuato”.

2. Su objeto es aportar estándares de Derecho Internacional en torno a dicha solicitud de amparo, específicamente respecto de la incompatibilidad de la figura denominada “pase automático”, que permite que el último titular de la Procuraduría General del Estado pase a ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, sin mediar un proceso de selección, con las obligaciones de derecho interno y de derecho internacional asumidas por Estado mexicano respecto del nombramiento de sus altas autoridades del sistema de procuración de justicia a nivel local: la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato.
3. El Estado mexicano se encuentra obligado a no violentar, promover y garantizar los derechos fundamentales y estándares reconocidos por instrumentos internacionales del que es parte, como por ejemplo, los del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (ratificado el 02 de febrero de 1981), así como del Sistema Universal de Derechos Humanos.
4. El Estado de Guanajuato, como parte del Estado mexicano, se encuentra vinculado por las mismas obligaciones y su incumplimiento es susceptible de generar la responsabilidad internacional del Estado mexicano por incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
5. Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos obligan a los Estados a garantizar la independencia de los órganos y operadores de sus sistemas de justicia, ya que dicha independencia está garantizada como un elemento esencial del sistema democrático pero también como un derecho humano en los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ambos instrumentos ratificados por el Estado mexicano, y que por tanto, son también vinculantes para el Estado de Guanajuato que forma parte de él.
6. Los órganos internacionales de protección de derechos humanos han desarrollado las garantías que se derivan de este derecho humano, y han incluido entre ellas, la existencia de procesos de selección transparentes y públicos para seleccionar y nombrar a los operadores del sistema de justicia, que estén orientados a una elección en base al mérito y las capacidades, que estén sujetos al escrutinio de los sectores sociales, y que garanticen la igualdad y la no discriminación en el acceso a estos cargos. Dentro de la definición de operadores de justicia, han incluido a los jueces, fiscales y defensores públicos, los que además son reconocidos como un supuesto especial de defensores de derechos humanos, y han resaltado asimismo la necesidad de incorporar salvaguardas reforzadas, cuando se trata de la selección y nombramiento de las más altas autoridades del sistema de justicia.

7. El cargo de Fiscal General del Estado de Guanajuato es el más alto cargo del sistema estatal de procuración de justicia, y por lo tanto, es obligación del Estado de Guanajuato garantizar un mecanismo para la elección de su titular, que sea transparente, público, meritocrático, participativo y respetuoso del principio de igualdad y no discriminación.
8. El mecanismo del “pase automático” considerado en abstracto, pero también en su recepción concreta a través del Artículo Primero Transitorio del Decreto 202 publicado el 14 de julio de 2017 en el periódico oficial del Estado de Guanajuato, elimina de forma absoluta todas las garantías derivadas de los estándares internacionales mencionados anteriormente, y por lo tanto, constituye la negación misma del derecho a un sistema de procuración de justicia independiente, y de la obligación del Estado de garantizarlo.