

# EL FISCAL GENERAL Y LA ELECCIÓN POR VOTO POPULAR EN MÉXICO: UN DEBATE NECESARIO

*The Attorney General and popular election in Mexico: a necessary debate*

Octavio Martínez Cazarez

Universidad Autónoma Sinaloa, México.

[Octavio.martinez@uas.edu.mx](mailto:Octavio.martinez@uas.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-8128-3070>

Elizabeth Chía Galaviz

Universidad Autónoma Sinaloa, México.

[elizabeth.chia@uas.edu.mx](mailto:elizabeth.chia@uas.edu.mx)

<https://orcid.org/0009-0008-7491-088X>

**Cómo Citar:** Martínez Cazarez, O., Chía Galaviz, E. (2025). El Fiscal General y la elección por voto popular en México: un debate necesario. *Momboy* (25), 526-538. <https://doi.org/10.70219/mby-252025-420>

## RESUMEN

El presente artículo analiza la viabilidad de elegir al Fiscal General de la República por voto popular en México, considerando experiencias internacionales, evidencia empírica y el contexto institucional nacional actual. A partir de un enfoque cualitativo-comparativo, se examinan riesgos y beneficios de este modelo, y se proponen alternativas de diseño institucional que fortalezcan la legitimidad democrática sin comprometer la autonomía institucional. La metodología empleada combina el método histórico-evolutivo para analizar la trayectoria del Ministerio Público (MP) mexicano desde 1917, el método jurídico-dogmático para examinar el marco normativo vigente, el método comparado para evaluar experiencias internacionales (particularmente el modelo estadounidense de fiscales electos), y el método analítico para integrar evidencia disponible. Se estudian tres momentos históricos: la institucionalización del MP en 1917, la reforma al sistema acusatorio en 2008 y el establecimiento de la autonomía constitucional en 2014. Los datos muestran una brecha que persiste entre la ciudadanía y las instituciones de procuración de justicia, lo que obliga a explorar mecanismos de legitimación democrática. El análisis comparado muestra que la experiencia estadounidense, si bien es viable, entraña riesgos de populismo penal e influencia del financiamiento electoral. La elección judicial mexicana de 2025, con baja participación (13%) y más de 26 millones de votos inválidos, ilustra los desafíos de democratizar instituciones técnicas. La conclusión central es prudente: la elección popular del Fiscal General, sin un rediseño estructural previo, puede politizar y

Recibido	Revisado	Aceptado
05/10/2025	15/11/2025	19/12/2025



comprometer la independencia. Se plantean modelos híbridos que incorporen la participación ciudadana acotada y verificable como alternativas más viables en el contexto actual mexicano.

**Palabras clave:** fiscal general, elección popular, autonomía institucional, legitimidad democrática, participación ciudadana.

## ABSTRACT

This article analyzes the feasibility of electing the Attorney General of the Republic by popular vote in Mexico, considering international experiences, empirical evidence, and the current national institutional context. Using a qualitative-comparative approach, it examines the risks and benefits of this model and proposes alternative institutional designs that strengthen democratic legitimacy without compromising institutional autonomy. The methodology combines the historical-evolutionary method to analyze the trajectory of the Mexican Public Prosecutor's Office (MP) since 1917, the legal-dogmatic method to examine the current regulatory framework, the comparative method to evaluate international experiences (particularly the U.S. model of elected prosecutors), and the analytical method to integrate available evidence. Three historical moments are studied: the institutionalization of the MP in 1917, the reform of the accusatory system in 2008, and the establishment of constitutional autonomy in 2014. The data reveals a persistent gap between citizens and law enforcement institutions, necessitating an exploration of mechanisms for democratic legitimization. Comparative analysis shows that the U.S. experience, while viable, entails risks of penal populism and the influence of campaign finance. The 2025 Mexican judicial election, with low turnout (13%) and over 26 million invalid votes, illustrates the challenges of democratizing technical institutions. The central conclusion is cautious: the popular election of the Attorney General, without prior structural redesign, can politicize the process and compromise independence. Hybrid models incorporating limited and verifiable citizen participation are proposed as more viable alternatives in the current Mexican context.

**Keywords:** Attorney General, popular election, institutional autonomy, democratic legitimacy, citizen participation.

## Introducción

La legitimidad institucional del sistema de procuración de justicia constituye un elemento fundamental para la consolidación del estado de derecho en México. Hoy, la Fiscalía General de la República enfrenta una crisis de confianza que compromete tanto su eficacia operativa como su aceptación social, colocando en primer plano los mecanismos de selección y rendición de cuentas de quienes ejercen esta función crítica para el sistema democrático.

La magnitud del desafío puede observarse a través de los indicadores de desempeño: mientras que la cifra negra (delitos no denunciados o sin carpeta de investigación) alcanza 92.9% según la ENVIPE 2024 (INEGI, 2024, p. 52), la confianza ciudadana en el Ministerio Público se sitúa “en mucha o algo de confianza” alrededor de 59.7%. Esta disonancia entre expectativas y resultados evidencia un déficit de legitimidad que trasciende lo técnico y sitúa en el centro del debate el vínculo entre las instituciones de procuración de justicia y la ciudadanía.

Frente a esta problemática, democratizar la selección del Fiscal General mediante la elección popular directa ha cobrado fuerza como una alternativa para reconectar la

institución ministerial con la ciudadanía. Esta propuesta, inspirada en el modelo estadounidense de District Attorneys, la propuesta intenta conciliar la legitimidad democrática y la eficacia técnica. Sin embargo, su análisis exige considerar las particularidades del federalismo mexicano y la arquitectura actual del sistema penal.

La relevancia de esta investigación radica en un vacío en la literatura jurídica mexicana sobre modelos alternativos de selección del Fiscal General y en la oportunidad histórica y analítica que ofrece la elección judicial del 1 de junio de 2025, evidencia empírica para valorar la democratización de instituciones técnicas.

El objetivo principal de esta investigación es determinar si la elección por voto popular del Fiscal General puede fortalecer la legitimidad institucional, la autonomía funcional y la eficacia en la procuración de justicia en México, dadas las circunstancias institucionales, políticas y sociales del país. Para alcanzar este objetivo, la investigación responde a cuatro preguntas específicas: ¿Qué elementos históricos y político-institucionales han configurado el modelo actual de designación del Fiscal General?, ¿qué lecciones ofrece la experiencia comparada?, ¿qué reformas serían necesarias para instrumentar el voto popular? ¿cómo equilibrar la tensión entre legitimidad democrática y pericia técnica especializada en el contexto mexicano?

La metodología combina cuatro enfoques complementarios: i) método histórico-evolutivo para seguir la trayectoria del MP (1917-2014) y sus tres transformaciones. ii) método jurídico-dogmático para examinar los artículos 21 y 102 constitucionales y de la Ley de la FGR; iii) método comparado para valorar experiencias relevantes (Estados Unidos, Francia, Alemania, España y Guatemala); y iv) método analítico para integrar evidencia. Las fuentes incluyen documentos primarios (constitución y reformas), informes institucionales (ENVIPE 2024; datos del INE sobre la elección judicial 2025) y literatura académica nacional e internacional.

## Evolución del Ministerio Público en México (1917-2014)

La evolución del Ministerio Público (MP) en México muestra el esfuerzo por lograr mayor independencia y eficacia en la persecución de delitos. Tres momentos históricos resultan fundamentales: su institucionalización en 1917, la reforma al sistema penal acusatorio en 2008 y la obtención de su autonomía constitucional en 2014.

En 1917, la Constitución Política estableció las bases constitucionales para la procuración de justicia. El artículo 21 original dispuso que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial” (CPEUM, 1917, art. 21), mientras que el artículo 102 señaló que “la ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General” (CPEUM, 1917, art. 102). Este modelo concentró el poder en el Ejecutivo y subordinó del Procurador General al proyecto político presidencial.

En 2008, la reforma constitucional del 18 de junio giró el eje del sistema de justicia penal, transitando del modelo inquisitivo al sistema acusatorio, adversarial y oral (Decreto, 2008). Los cambios incluyeron la creación del juez de control, el reforzamiento del principio de presunción de inocencia, métodos alternativos de solución de controversias y plazos para la investigación. Además, se reformó el artículo 21 constitucional para precisar que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías” (Decreto, 2008, art. 21).

La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 representó el paso más significativo hacia la autonomía del Ministerio Público en México, ya que modificó el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política, para establecer que “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” (Decreto, 2014, art. 102-A). Pese a ello, la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) no se concretó, sino hasta el 20 de diciembre de 2018, tras la publicación de la declaratoria de entrada en vigor de la reforma antes mencionada, cuando la FGR inició formalmente sus operaciones (Declaratoria, 2018).

La reforma estableció también un nuevo mecanismo de designación del Fiscal General, con una duración de 9 años en el cargo, a propuesta del Ejecutivo, comparecencia ante el Senado y una aprobación por una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes.

Asimismo, mandató que las entidades federativas debían adoptar el modelo de fiscalía autónoma; sin embargo, en el decreto no se establecieron plazos específicos para dicha transición, lo que resultó en un proceso asincrónico en todo el país, donde las 32 entidades federativas iniciaron sus propias rutas para realizar cambios institucionales, requiriendo modificaciones a sus marcos constitucionales y la aprobación de nuevas normativas legales. Más de una década después, el proceso continúa en marcha, evidenciando lo complejo de consolidar este nuevo paradigma.

### **Función actual del Ministerio Público y su base constitucional**

El marco constitucional actual del Ministerio Público tiene su base principalmente en los artículos 21 y 102 Apartado A de la Constitución Federal y en la Ley de la Fiscalía General de la República, publicada el 20 de mayo de 2021.

El artículo 21 constitucional establece que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público... El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público” (CPEUM, 2025). Esta disposición fija el monopolio de la acción penal y la dirección funcional de la investigación criminal como principios rectores. La Ley de la Fiscalía General desarrolla estos mandatos constitucionales, prevé fiscalías especializadas en delincuencia organizada, delitos electorales, combate a la corrupción, derechos humanos, delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, y asuntos internos, como respuesta a la complejidad de los fenómenos delictivos actuales.

Las atribuciones del Ministerio Público abarcan tres dimensiones: i) materia penal (investigación delictiva y ejercicio de la acción penal), ii) protección a víctimas (denuncias, orientación jurídica, medidas de protección, y reparación del daño) y , iii) control de legalidad (intervención en procedimientos de interés social).

El Fiscal General dirige, coordina y organiza la institución, supervisa unidades administrativas, participa en instancias de coordinación de seguridad pública, suscribe convenios, fija políticas de investigación y persecución, y emite protocolos de técnicas de investigación (Ley de la Fiscalía General de la República, 2024, art. 19). Su cargo dura 9 años y el procedimiento de designación atiende al principio de paridad de género.

El sistema vigente intenta equilibrar la independencia funcional, la competencia técnica y la legitimidad democrática. El proceso constitucional se estructura en tres etapas: primero, el Senado integra una lista de al menos 10 candidatos aprobada por las dos terceras partes y respetando paridad de género (CPEUM, 2025, art. 102-A); segundo,

el Ejecutivo Federal formula una terna y la envía al Senado y tercero, los candidatos comparecen ante comisiones del Senado exponiendo su visión institucional. Los requisitos de elegibilidad incluyen nacionalidad mexicana por nacimiento, edad mínima de treinta y cinco años, título profesional en derecho con una antigüedad mínima de 10 años, buena reputación y ausencia condenatoria por delito doloso.

Este complejo sistema enfrenta cuestionamientos y crítica, pues la ciudadanía no elige a quien encabeza un cargo de alto impacto y los mecanismos de control existentes (comparecencias e informes anuales) no satisfacen plenamente las demandas contemporáneas de participación ciudadana directa, generando un vacío de legitimidad que abre el debate sobre la elección por voto popular.

### Análisis comparado: modelos de selección del Fiscal General

El modelo jerárquico (designación ejecutiva) constituye un sistema donde el Poder Ejecutivo influye directa o indirectamente en la conducción general de los fiscales. En Francia, el sistema presenta una jerarquización clara donde “el Ministro de Justicia dirige la acción pública penal determinada por el Gobierno. Vela por la coherencia de su aplicación en el territorio de la República. Con este fin, dirige a los magistrados del Ministerio Público instrucciones generales de acción pública” (Code de Procédure Pénale, 2025, art. 30). En Alemania, el Fiscal General es propuesto por el Ministro Federal de Justicia y Protección al Consumidor (Gerichtsverfassungsgesetz [GVG], 2024).

Los modelos jerárquicos híbridos combinan la intervención de varios poderes: en España, el Fiscal General es nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno (Constitución Española, 1978, art. 124.4); en Estados Unidos, a nivel federal el Attorney General es nominado por el Presidente y confirmado por el Senado; en Guatemala, lo nombra el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, art. 251).

Las ventajas del modelo jerárquico incluyen la coherencia de políticas públicas y la agilidad en la toma de decisiones estratégica. Sin embargo, presenta desventajas significativas como el riesgo de politización de la función ministerial, la vulnerabilidad ante cambios gubernamentales, y la reducción de la independencia ministerial.

El modelo de elección legislativa busca equilibrar la legitimidad democrática con la independencia política. En la práctica internacional, generalmente incorpora elementos ejecutivos o técnicos y su fortaleza radica en la legitimidad democrática que confiere al titular del MP y la independencia respecto al poder ejecutivo, creando un contrapeso institucional. No obstante, las limitaciones incluyen el riesgo de partidización cuando refleja correlaciones de fuerzas políticas coyunturales.

El modelo de elección popular directa tiene como exponente más amplio la experiencia estadounidense. De acuerdo con datos de la National Association of Attorneys General (NAAG, 2025) 43 de los 50 estados el cargo se elige por voto popular. Existen más de 2,300 oficinas de fiscales locales (District Attorneys) que manejan casos de delitos graves en tribunales de jurisdicción general (Bureau of Justice Statistics, 2024, p. 3). Ejemplo concreto: en Maine, los District Attorneys se eligen por distrito (Title 30-A, §251, 2019).

La evidencia de Bandyopadhyay & McCannon (2014) indica que, bajo condiciones de presión electoral, los fiscales electos aumentan los juicios y disminuye la negociación de culpabilidad, especialmente en períodos cercanos a elecciones competitivas. Por su parte, Hessick (2020) documenta poca competitividad o ausencia de oposición en

numerosos distritos, lo que pone en duda la efectividad de la rendición de cuentas democrática.

No existe un modelo óptimo universal para la selección del Fiscal General, la efectividad de cada sistema depende del contexto institucional, la cultura jurídica y las condiciones políticas específicas de cada país.

El modelo jerárquico ofrece coherencia de políticas públicas y eficiencia en la toma de decisiones, pero presenta vulnerabilidad en términos de independencia persecutoria e influencia política indebida. El modelo de elección legislativa equilibra mejor la legitimidad democrática con la separación de poderes, pero permanece susceptible a la partidización y los cálculos políticos coyunturales y el modelo de elección popular directa maximiza la legitimidad democrática y la rendición de cuentas, pero introduce riesgos de populismo penal, influencia del financiamiento electoral, y menoscabo de la competencia técnica.

### **El debate sobre la elección popular del Fiscal General en México**

La propuesta de democratizar la selección del Fiscal General mediante elección popular directa tiene características específicas en el contexto mexicano que la distinguen de experiencias internacionales. Su viabilidad considera tanto las particularidades del sistema federal mexicano como los desafíos específicos que enfrenta el sistema de procuración de justicia.

Los argumentos a favor enfatizan en la necesidad de que exista una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas en la Fiscalía. El argumento más sólido radica en la urgencia de revertir la crisis de confianza institucional que caracteriza al sistema de procuración de justicia: apenas 59.7% de la población manifiesta mucha o algo de confianza en el Ministerio Público y las Fiscalías (INEGI, 2024), un déficit significativo especialmente si se contrasta con la confianza en otras instituciones de seguridad como la Marina (89.3%) o el Ejército (86.7%).

En este sentido, la elección popular representaría un mecanismo directo de legitimación que conectaría al titular del MP con la voluntad popular, generando un mandato ciudadano claro que fortalecería la autoridad moral de la institución. Otra ventaja es la rendición de cuentas: la elección popular sería un mecanismo de evaluación directa e inmediata del desempeño del Fiscal General por parte de los votantes, algo que no existe en el modelo vigente. Este escrutinio periódico ciudadano permitiría al Fiscal legitimarse o ser removido en función de resultados percibidos por la sociedad.

En un país donde la “cifra negra” de delitos no denunciados supera el 92.9% (INEGI, 2024, P. 52) la desconexión entre las políticas ministeriales y las necesidades ciudadanas constituye un problema medular; la experiencia internacional demuestra que los fiscales electos tienden a ser más receptivos a cambios en las prioridades comunitarias en materia de seguridad. Asimismo, se argumenta que un Fiscal General electo gozaría de mayor independencia real del Poder Ejecutivo, al derivar su legitimidad directamente del voto popular en lugar de un nombramiento presidencial o una ratificación del Senado.

Paradójicamente, esta independencia democrática podría ser más efectiva que la autonomía formal establecida en 2014: un Fiscal con mandato ciudadano propio no debería su posición al favor del Presidente ni al consenso parlamentario, sino al respaldo directo de los electores. La evidencia comparada nos dice que, los fiscales electos tienen incentivos electorales para lograr condenas y mostrarse “duros” contra el delito (Gordon & Huber, 2002), lo cual, en la medida en que responda a las demandas legítimas de

justicia, podría alinear la actuación del MP con las expectativas sociales de combate a la impunidad.

Por otro lado, los argumentos en contra de la elección popular subrayan el contraste entre la naturaleza altamente técnica de las funciones ministeriales y la lógica de la competencia electoral popular. La procuración de justicia requiere conocimientos especializados en derecho penal, derecho procesal penal, ética profesional, criminología, medicina forense, contabilidad forense, técnicas de investigación y de análisis pericial, entre otras disciplinas técnicas que difícilmente pueden ser evaluadas adecuadamente por el electorado general.

En México, los niveles de educación formal son relativamente bajos: sólo el 24% de la población de 15 años y más cuenta con educación media superior completa (INEGI, 2020), lo que representa un riesgo significativo de que las campañas electorales se centren en propuestas populistas o simplificaciones excesivas de problemas complejos. Se advierte que una elección del Fiscal General podría derivar en incentivos al populismo penal, particularmente en un contexto nacional donde la inseguridad pública constituye la principal preocupación ciudadana y donde existe una demanda social generalizada por respuestas punitivas más severas.

Adicionalmente, la elección popular introduciría el problema del financiamiento de campañas electorales para un cargo tan delicado. Esto generaría riesgos de captura por grupos de interés económico o incluso por el crimen organizado, dada la infiltración documentada de estos actores en procesos políticos cuando las instituciones son débiles. Bailey & Taylor (2009) documentan que, en contextos de debilidad institucional, la corrupción resulta una opción factible y que la intimidación de jueces, fiscales o policías se presenta con frecuencia. Asimismo, advierten que la exposición mediática y las rondas electorales pueden desestabilizar los acuerdos corruptos existentes, revelando la vulnerabilidad del sistema. A partir de esta evidencia, es posible inferir que en México la incorporación de campañas electorales para designar al Fiscal General aumentaría la posibilidad de injerencia del crimen organizado en el proceso de procuración de justicia.

Un precedente reciente lo constituye la elección de jueces, magistrados y ministros del 1 de junio de 2025 representa un precedente histórico y ofrece evidencia empírica para evaluar la viabilidad de democratizar instituciones técnicas en México. De acuerdo con los cómputos oficiales del Instituto Nacional Electoral (INE, 2025), basados en la integración de los Cómputos Distritales Judiciales, que constituyen la suma nacional preliminar de toda la elección y sirven de base para la Declaratoria de Validez, la participación ciudadana se situó en torno al 13% del padrón electoral, equivalente a aproximadamente 13 millones de votantes. Asimismo, se registraron más de 26 millones sufragios inválidos, de los cuales poco más de 12 millones fueron votos nulos y alrededor de 14 millones correspondieron a boletas en blanco.

Resulta particularmente preocupante que más de la mitad de los votos emitidos fueran inválidos, lo cual cuestiona seriamente la capacidad del electorado para emitir decisiones informadas sobre candidatas o candidatos a cargos técnicos especializados. Este panorama muestra la confusión generalizada sobre la naturaleza y relevancia de las funciones judiciales que se sometieron a votación.

Esta baja participación y el alto índice de votos inválidos destacan los enormes desafíos en la implementación de elecciones populares para funciones técnicas especializadas y poco conocidas para el electorado. Entre las causas identificadas están la novedad del proceso, la limitada información pública sobre candidatos y sus trayectorias

profesionales, la ausencia de debates públicos que permitieran evaluar las propuestas de las y los aspirantes, y la complejidad para evaluar competencias técnicas y jurídicas sin criterios claros para el ciudadano promedio.

A diferencia de otros cargos de elección popular como alcaldes o diputados, donde los electores pueden evaluar propuestas de políticas públicas concretas, en el caso judicial la evaluación debería centrarse en la trayectoria profesional, en los conocimientos técnicos y en la experiencia, sin embargo, estos elementos difícilmente pueden ser comunicables en una campaña electoral tradicional y aún más complejo se vuelve, el valorar sin formación jurídica especializada.

Por tanto, estos resultados advierten la necesidad de mecanismos adicionales de información ciudadana y educación cívica si se pretendiera extender la elección popular a cargos como el Fiscal General. Este precedente ofrece información importante pero no concluyente sobre la democratización del Fiscal General. La naturaleza de las funciones del Fiscal General, vinculadas con la experiencia de seguridad pública de la ciudadanía, podría generar patrones de participación y niveles de conocimiento distintos a los observados en la elección judicial.

### **Posicionamientos de actores relevantes**

En el marco de la reforma judicial de 2025, la comunidad académica manifestó escepticismo frente a la elección popular de jueces, magistrados y ministros, subrayando que en democracias consolidadas este mecanismo no se utiliza y que el electorado carece de elementos para evaluar funciones tan especializadas (Villa & Dina, 2023). A esta postura crítica se han sumado colegios y organizaciones profesionales del derecho, mientras que el sector empresarial ha externado preocupación por los riesgos que el nuevo modelo podría representar para la seguridad jurídica.

En paralelo, el debate sobre la eventual democratización de la Fiscalía General ha seguido una ruta distinta. El expresidente Andrés Manuel López Obrador impulsó la idea de que el titular de la FGR fuese electo por voto popular (Domínguez, 2023; Castillo & Gutiérrez, 2023), aunque la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo no ha presentado una iniciativa formal en ese sentido. Incluso, rumores sobre una posible reforma para modificar la autonomía de la FGR fueron desmentidos oficialmente (Cruz, 2025). Algunos actores han sugerido alternativas intermedias, como modelos híbridos de designación mediante ternas participativas, que permitan introducir un componente democrático sin comprometer la evaluación técnica de los perfiles.

La evaluación integral de la viabilidad de la elección popular del Ministerio Público en México revela un panorama complejo donde los beneficios potenciales en términos de legitimidad democrática y rendición de cuentas deben balancearse cuidadosamente con riesgos significativos de populismo penal, influencia del financiamiento electoral y el menoscabo de la competencia técnica. En el contexto específico mexicano, caracterizado por altos niveles de desconfianza institucional, penetración del crimen organizado en procesos políticos y debilidad del Estado de derecho, los riesgos de la elección popular parecen superar los beneficios potenciales, al menos en las condiciones actuales. No obstante, las alternativas híbridas que incorporan la participación ciudadana controlada en procesos de selección y evaluación del Ministerio Público ofrecen posibilidades más prometedoras para el contexto nacional.

La implementación exitosa de cualquier reforma en esta materia requeriría cambios constitucionales significativos, fortalecimiento previo de instituciones electorales, y

construcción de consensos sociales amplios. La experiencia comparada sugiere que las transiciones graduales hacia mayor democratización son más exitosas que cambios abruptos de modelo.

### **Implicaciones constitucionales y legales**

La materialización de la elección popular del Fiscal General implicaría reformas sustantivas constitucionales y legales. En el plano constitucional, sería necesaria una modificación al artículo 21, para incorporar el precepto de elección popular como mecanismo de designación, reemplazando el esquema vigente. Esta reforma debería definir si la elección popular aplicaría solo al Fiscal General de la República o también a los fiscales estatales, dado que tal decisión determinaría el alcance de las enmiendas y su impacto en el federalismo mexicano.

El artículo 102 constitucional, apartado A, requeriría modificaciones integrales para incorporar periodicidad de las elecciones, requisitos específicos para candidatos (experiencia, formación, antecedentes), procedimientos de postulación y campaña, sistema electoral aplicable (mayoría relativa, segunda vuelta, etc.) y mecanismos de rendición de cuentas durante el ejercicio del cargo. El artículo 76 y 89 constitucionales necesitaría ajustes para eliminar las atribuciones del Ejecutivo y el Senado en la designación del Fiscal General.

En el plano legal, la implementación de la elección popular requeriría reformar en primer término la Ley de la FGR, particularmente en sus disposiciones sobre designación, organización interna y relaciones institucionales. La nueva ley debería regular: procedimientos de registro de candidatos, órganos responsables de la organización electoral, financiamiento de campañas, límites al gasto electoral y prohibiciones específicas que aseguren la integridad del proceso electoral.

Asimismo, demandaría modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, incorporando un nuevo tipo de elección que no existe actualmente en el sistema electoral mexicano. Aunque la Reforma Judicial del 2024 ofrece un precedente, la elección de fiscales presentaría características específicas que requerirían regulación particular sobre circunscripción electoral, sistema electoral aplicable, boletas electorales específicas, capacitación especializada para funcionarios de casilla y procedimientos de cómputo.

Sin duda, la implementación de la elección popular del Fiscal General requeriría un marco normativo de transición que regule el paso del sistema actual al nuevo modelo democrático. Este marco debería incluir cronogramas específicos de implementación, procedimientos para la primera elección, disposiciones sobre el destino de los funcionarios designados bajo el sistema anterior, y mecanismos de evaluación. Las disposiciones transitorias tendrían que prever también escenarios de contingencia para garantizar la continuidad de la función de procuración de justicia.

Este estudio presenta limitaciones que deben reconocerse explícitamente. Primero, el análisis de la elección judicial de 2025 se basa en datos preliminares. Segundo, la comparación con modelos internacionales enfrenta el desafío de las diferencias contextuales significativas entre sistemas jurídicos. Tercero, la ausencia de experiencias previas de elección popular de fiscales en América Latina limita las posibilidades de comparación regional directa. Cuarto, el análisis sobre la viabilidad de reformas constitucionales no puede anticipar completamente las dinámicas políticas que influirían en su implementación. Finalmente, la investigación se desarrolló en un contexto de

polarización política que podría sesgar tanto las fuentes consultadas como la interpretación de los datos disponibles.

### **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis histórico evolutivo del Ministerio Público mexicano demuestra que la institución ha experimentado una transformación gradual pero constante hacia mayor autonomía e independencia desde su institucionalización en 1917. Los hitos de 2008 (sistema acusatorio) y 2014 (otorgamiento de autonomía constitucional) evidencian la capacidad del sistema jurídico mexicano para adaptarse a nuevos paradigmas institucionales, lo que sugiere receptividad hacia innovaciones adicionales debidamente fundamentadas.

Sin embargo, la experiencia de implementación de la autonomía constitucional del Fiscal General revela una brecha significativa entre la autonomía formal proclamada y la autonomía real alcanzada. Los mecanismos actuales de designación, aunque mejorados respecto al modelo anterior, mantienen vínculos de dependencia política que comprometen la percepción social de independencia institucional. Esto refuerza los argumentos a favor de mayor democratización, aunque también muestra que los cambios normativos formales no siempre se traducen en transformaciones reales.

El análisis comparado de experiencias internacionales ofrece datos valiosos, pero también advertencias importantes. La experiencia estadounidense de District Attorneys demuestra que la elección popular de fiscales es viable y puede generar beneficios en términos de capacidad de respuesta, innovación y representatividad. Sin embargo, los estudios empíricos documentan también riesgos significativos como populismo penal, influencia del poder económico, y disparidades en calidad técnica según las características socioeconómicas de las jurisdicciones.

Los factores determinantes del éxito incluyen: requisitos de calificación para candidatos, financiamiento público de campañas, periodos que permitan estabilidad temporal y contextos de fortaleza institucional general. Estos elementos son precisamente aquellos que presentan mayores debilidades en el contexto mexicano actual.

El examen del debate contemporáneo en México revela argumentos legítimos tanto a favor como en contra de la democratización del Fiscal General. Los argumentos pro-democratización (legitimidad democrática, rendición de cuentas, independencia real del ejecutivo) responden a problemas genuinos del sistema actual y encuentran respaldo en principios democráticos fundamentales. Los argumentos críticos (tecnicidad de la función, riesgo de politización, influencia de grupos de interés) se basan en evidencia empírica sólida y experiencias documentadas de otros países.

La experiencia reciente de la elección judicial en México ofrece un caso de estudio revelador para evaluar la viabilidad de democratizar instituciones técnicas especializadas. La baja participación ciudadana, el alto porcentaje de votos inválidos (poco más de 12 millones de votos nulos y alrededor de 14 millones de boletas en blanco) y el desconocimiento generalizado de candidatos ilustran los desafíos de implementar elección popular en funciones que requieren pericia técnica especializada.

Bajo las condiciones actuales y al evaluar la evidencia disponible resulta claro, que la elección popular directa del Fiscal General en México, presenta riesgos que superan los beneficios potenciales. Esta conclusión se basa en la convergencia de múltiples factores del sistema de justicia mexicano, como índices de impunidad superiores al 90% (México Evalúa, 2024), la penetración del crimen organizado en procesos políticos, y la

limitada cultura de legalidad crean un ambiente donde los riesgos de captura electoral y politización son particularmente elevados.

Por su parte, la experiencia de la elección judicial demuestra que la ciudadanía mexicana enfrenta dificultades significativas para tomar decisiones informadas sobre candidatos a funciones técnicas especializadas. El desconocimiento generalizado de candidatos y la baja participación sugieren que la elección popular no garantiza necesariamente mayor legitimidad democrática si los votantes carecen de elementos para evaluaciones fundamentadas. Además, las complejidades del sistema federal mexicano y la diversidad de condiciones entre entidades federativas generarían implementaciones desiguales que podrían profundizar disparidades existentes en la calidad de la procuración de justicia.

El actual sistema de partidos y competencia electoral de México presentan vulnerabilidades que podrían comprometer la independencia de fiscales electos. La influencia de recursos económicos en campañas, la polarización política creciente, y la debilidad de marcos regulatorios para el financiamiento electoral crean condiciones propicias para la captura de fiscales electos por grupos de interés.

A pesar de las limitaciones identificadas para la implementación inmediata de la elección popular directa, la investigación revela la necesidad de abordar los déficits de legitimidad democrática y rendición de cuentas que caracterizan al sistema actual. En consecuencia, se propongo cinco recomendaciones para aprovechar los beneficios de una mayor democratización reduciendo los riesgos.

Primero, iniciar con mecanismos de participación ciudadana en la evaluación periódica del desempeño del Fiscal General, como consultas ciudadanas vinculantes cada tres años sobre la continuidad en el cargo. Segundo, reforzar los comités técnicos de selección con representación ciudadana, combinando la experticia especializada con la participación de colegios de abogados, universidades, organizaciones de la sociedad civil, y ciudadanos seleccionados aleatoriamente. Tercero, experimentar con proyectos piloto de elección popular en fiscalías especializadas de competencia acotada antes de considerar la democratización de la Fiscalía General. Cuarto, fortalecer previamente el marco institucional, robusteciendo las instituciones electorales y estableciendo regulaciones estrictas para el financiamiento de campañas. Quinto, promover educación cívica orientada a informar a la ciudadanía sobre las funciones del Fiscal General y propiciar un debate público amplio y plural antes de adoptar cualquier reforma.

La complejidad del tema analizado abre múltiples líneas de investigaciones futuras. Por ejemplo, encuestas de opinión pública qué evalúen el nivel de apoyo ciudadano a la democratización del Fiscal General; análisis comparados de modelos híbridos internacionales; seguimiento sistemático de los resultados de la elección judicial 2025; explorar las implicaciones de la democratización del Fiscal General en el sistema federal mexicano; y un análisis costo-beneficio de diferentes modelos de selección, incluyendo sus impactos en la eficacia, la legitimidad y el funcionamiento del sistema de justicia.

**Conflictos de interés:** Los autores declaran no tener conflictos de interés.

**Fuentes de Financiamiento:** Ninguna declarada.

## Referencias

- Bailey, J. & Taylor, M. M. (2009). *Evade, corrupt, or confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico*. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 3-28. <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100201>
- Bandyopadhyay, S., & McCannon, B. C. . (2014). *The effect of the election of prosecutor on criminal trials*. (Discussion Paper No. 11-08) University of Birmingham. <https://repec.cal.bham.ac.uk/pdf/11-08.pdf>
- Bureau of Justice Statistics. (2024). *Prosecutor in state courts, 2020: Statistical Tables (NCJ 309440)*. U. S. Departament of Justice, Office of Justice Programs. <https://bjs.ojp.gov/document/psc20.pdf>
- Castillo, E. &. Gutiérrez, N. (2023, 31 de julio). *No solo los jueces: AMLO propone que el titular de la FGR sea electo por una votación*. *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2023/7/31/no-solo-los-jueces-amlo-propone-que-el-titul>
- Code de Procédure Pénale*. (2025, 25 de julio). Article 30. Légifrance. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006152027/?anchor=LEGIARTI000027753870#LEGIARTI000027753870](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071154/LEGISCTA000006152027/?anchor=LEGIARTI000027753870#LEGIARTI000027753870)
- Congreso Constituyente. (1917, 5 de febrero). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)
- Constitución Española*. (1978, 27 de diciembre). Boletín Oficial del Estado, 311. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Constitución Política de la República de Guatemala*. (1985). Artículo 251. [https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco\\_legal/b376c-cprg.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/congreso/marco_legal/b376c-cprg.pdf)
- Cruz, A. (2025, 19 de Mayo). *Sheinbaum desmiente reforma para eliminar autonomía de la FGR y fiscalías estatales*. Político MX. <https://politico.mx/2025/05/19/sheinbaum-desmiente-reforma-para-eliminar-autonomia-de-la-fgr-y-fiscalias-estatales/>
- Domínguez, P. (2023, 31 de julio). *AMLO propone que fiscal general sea elegido por voto popular*. Milenio. <https://www.milenio.com/politica/amlo-propone-eliaj-titular-fgr-voto-popular>
- Gerichtsverfassungsgesetz [GVG]*. (2024). §149 Ernennung der Bundesanwälte. <https://dejure.org/gesetze/GVG/149.html>
- Gordon, S. C. & Huber, G. A. (2002). *Citizen oversight and the electoral incentives of criminal prosecutors*. *American Journal of Political Science*, 46 (2), 334-351. <https://doi.org/10.2307/3088380>
- Hessick, C. B. (2020). *The prosecutors and politics project: National study of prosecutor elections*. University of North Carolina School of Law. <https://law.unc.edu/wp-content/uploads/2020/01/National-Study-Prosecutor-Elections-2020.pdf>
- Honorable Congreso de la Unión. (2008, 18 de junio). *Diario Oficial de la Federación. Decreto por que el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0)
- Honorable Congreso de la Unión. (2014, 10 de febrero). *Decreto. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008#gsc.tab=0)

- Mexicanos, en materia política-electoral.*  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)
- Honorable Congreso de la Unión. (2018, 20 de diciembre). *Declaratoria. Entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República. Diario Oficial de la Federación.*  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5546944&fecha=20/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546944&fecha=20/12/2018#gsc.tab=0)
- Honorable Congreso de la Unión. (2024, 01 de abril). *Ley de la Fiscalía General de la República.* <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFGR.pdf>
- Honorable Congreso de la Unión. (2025, 15 de octubre). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*  
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020: Tabulados del Cuestionario Básico. Principales resultados.*  
<https://www.inegi.org.mx/temas/educacion/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.*  
[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024\\_presentation\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentation_nacional.pdf)
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2025). *Cómputos nacionales: Elección de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2025.*  
<https://computospj2025.ine.mx/scjn/nacional/candidatas>
- México Evalúa. (2024). *Hallazgos 2023: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal.* <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2024/10/HALLAZGOS2023.pdf>
- National Association of Attorneys General [NAAG]. (2025). Attorney General Office Characteristics. <https://www.naag.org/news-resources/research-data/attorney-general-office-characteristics/>
- Title 30-A, §251. (2019). *Election; qualifications, Maine Revised Statutes.*  
<https://legislature.maine.gov/legis/statutes/30-A/title30-Asec251.html>
- Villa y Caña, P., & Dina, E. (2023, 01 de agosto). *Elegir a fiscal federal, una ocurrencia: especialistas. El Universal.* <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/elegir-a-fiscal-federal-una-ocurrencia-especialistas/>