



3009093

CC. DIPUTADOS SECRETARIOS DE LA LXI LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.
P R E S E N T E S.

Los suscritos **HÉCTOR MENDIZÁBAL PÉREZ, ESTHER ANGÉLICA MARTÍNEZ CÁRDENAS, JUAN ALEJANDRO MÉNDEZ ZAVALA** diputados locales integrantes de esta Sexagésima Primera Legislatura, con fundamento en lo que disponen los artículos 61 y 137 de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí**; 130 y 131 de la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado**; y 61, 62, 65 y 66 del **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado**, sometemos a consideración de esta Soberanía, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que busca **REFORMAR la fracción XXXVII del artículo 57; la fracción XII del artículo 80; y el artículo 85 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, con el objeto de establecer los principios elementales que garanticen contar con una Fiscalía General que sirva, de acuerdo a estándares sobre autonomía de los fiscales y fiscalías, que responda a las necesidades de justicia del Estado de San Luis Potosí, bajo la siguiente ;**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa de reforma constitucional adecua las propuestas más significativas contenidas en el Dictamen Ciudadano presentado por más de 300 organizaciones de la sociedad civil a la Cámara de Senadores (el 6 de septiembre de 2017) y a la Cámara de Diputados Federal (el 18 de septiembre de 2017).

Detrás de ese Dictamen Ciudadano, está el trabajo realizado a lo largo de muchos meses de estudio y la construcción de consensos entre cientos de organizaciones de la sociedad civil, seminarios especializados, foros de participación ciudadana y deliberación pública entre los expertos que conformaron su grupo de análisis y redacción.

En esencia, los propósitos que persigue la presente propuesta son los siguientes: autonomía funcional; modelo de gestión adecuado; profesionalización; idoneidad de perfiles; transparencia; servicio profesional de carrera fiscal; transición gradual de los recursos humanos; eficiencia administrativa; eficacia en las competencias; mecanismos de control y confianza; independencia técnica de los servicios periciales; entre otras.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

En el Dictamen Ciudadano, al abundar en lo tocante a las Fiscalías Generales de las entidades federativas se refiere lo siguiente:

El nacimiento de una Fiscalía General de la República en un estado federal como es México, tiene implicaciones necesarias en las instituciones homólogas de los estados. En Estados federados como, por ejemplo, Alemania y Estados Unidos, la fortaleza de las fiscalías estatales es un presupuesto para el buen funcionamiento de la fiscalía federal. En México se ha pensado de manera recurrente en la Procuraduría General de la República como institución subsidiaria ante la debilidad de las procuradurías estatales, lo que ha conllevado la generación de falsas expectativas sobre las capacidades reales de la institución federal y la ausencia de respuesta de las estatales.

Por ello es necesario, que de manera paralela a la transformación de la Procuraduría General de la República también pasen por este proceso los ministerios públicos estatales. De hecho el tema de la autonomía de las Fiscalías en México tiene cierto grado de avance en algunos estados. No obstante, habrá que reconocer que a pesar de que casi la mitad de las entidades federativas han realizado dicho cambio, en la mayoría ha implicado sólo una transformación denominativa de "procuraduría" a "fiscalía".

Ahora bien, la réplica de la autonomía para las entidades federativas no implica en modo alguno la copia estructural de la Fiscalía Federal, ya que evidentemente la definición de los delitos que se conocen en cada ámbito tiene efecto en la arquitectura organizacional de una y otras. En razón de lo expuesto, el esquema para la autonomía de las fiscalías estatales queda abierto a la atención de sus necesidades.

Por ello, es importante tener en consideración la necesidad de homologar ciertas normas sobre la autonomía de las fiscalías, ya que proporcionará una mayor certeza jurídica a la ciudadanía sobre la independencia y transparencia del órgano persecutor de delitos.

Asimismo, el contar con un modelo homologado debe atender los estándares mínimos aquí establecidos, pero considerando y respetando las diferencias en cuanto a su ámbito de competencia, incidencia delictiva y a



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

los problemas que enfrentan en torno a la criminalidad local. Por esta razón, el modelo tendrá una naturaleza flexible a fin de que se puedan formular diversas estrategias con las áreas especializadas que se requiera para combatir la criminalidad a nivel nacional y a nivel local, construido a partir de la autonomía y tomando en cuenta la competencia, así como el tipo e índice de criminalidad que enfrentan.

Para ello, se prevé la obligación de que los Estados de la Federación constituyan Fiscalías Generales de Justicia, que contarán con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objeto será prevenir, conocer, investigar, y en su caso, consignar ante los tribunales competentes aquellos actos u omisiones que puedan constituir delitos competencia del fuero común, conforme a las bases contenidas en la Constitución.

En virtud de lo anterior, es necesario profundizar en el proceso de diseño constitucional de la Nueva Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, con la finalidad de que el cambio de la actual Procuraduría no sea solo nominativo, sino que implique una transformación profunda y estratégica.

En el Congreso de la Unión, el efecto jurídico y político de la presentación del Dictamen Ciudadano ha sido tal, que ha provocado que se suspendan los trabajos de legislación e implementación de la reforma, y se abra un espacio para incorporar las propuestas de la ciudadanía organizada.

En nuestra entidad, es posible actuar de forma similar y ponderar con mucha responsabilidad que podemos y debemos ir más allá, e impulsar una reforma que no solo se armonice en lo general a la modificación de la Constitución Mexicana, sino que vaya más allá y se comprometa con la propuesta que actualmente se encuentra a debate en el Poder Legislativo Federal, la cual es de avanzada y que es muy probable, modifique el trazado y el calado que tendrá la procuración de justicia en nuestro país.

En San Luis Potosí, el pasado jueves 21 de septiembre, fue declarada la constitucionalidad de la reforma que creó la Fiscalía General, por lo que el propósito de la presente iniciativa es que, al igual que ya ocurre en el orden federal, nos demos la oportunidad de reflexionar sobre el alcance y diseño de la Nueva Fiscalía General de Justicia para tener una que verdaderamente responda a los desafíos de nuestro presente.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

A continuación, me permito citar la exposición de motivos que fundamenta el Dictamen Ciudadano, y en la cual se fundamenta la presente propuesta de reforma constitucional:

I. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

1. La reforma al sistema de justicia penal

La reforma constitucional de 2008¹ introdujo un cambio de paradigma en el sistema de justicia procesal penal en México, al transitar de un modelo que conservaba fuertes notas de corte inquisitivo –herencia de un sistema político autoritario–, a uno de naturaleza acusatorio adversarial y predominantemente oral, que resulta más acorde con el respeto a los derechos humanos y los valores de la democracia.

Luego de un proceso gradual de inicio de vigencia, el 18 de junio de 2016 cobró pleno vigor en todo el territorio nacional este nuevo sistema acusatorio, de forma que apenas a un año de operación plena, los resultados preliminares de su implementación muestran que falta que éste vaya madurando para que pueda dar los resultados esperados.

Por ejemplo, en el documento elaborado por la Procuraduría General de la República (PGR), titulado “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo”², se exponen datos que revelan cómo se han saturado sus áreas sustantivas, y se exhiben los problemas de falta de eficiencia operativa de la institución³. A partir de la muestra que ahí se ocupa – del 24 de noviembre de 2014 al 31 de diciembre de 2016, periodo en el cual se iniciaron 63,059 carpetas de investigación–, se destacan los siguientes resultados:

¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017

² Procuraduría General de la República. “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo. Febrero de 2017. Disponible en: (http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-02-16-1/assets/documentos/INFORME_PGR.pdf) (Fecha de último acceso: 05 de septiembre de 2017).

³ Ídem. pp. 8 a 11.



- *Más del 65% de los asuntos que ha conocido la PGR en ese lapso se encuentran sin determinar, es decir, que no tienen decisión conclusiva alguna.*
- *Si a lo anterior sumamos los 9,857 casos que fueron determinados como archivo temporal, tenemos que más del 81% de los expedientes no están resueltos.*
- *Ahora bien, de los asuntos determinados, en 114 casos se ejerció la facultad de abstenerse de investigar y en 8,380 se emitió acuerdo de no ejercicio de la acción penal, lo cual suma 13.5% del total.*
- *Lo anterior significa que se ha promovido alguna forma activa de procuración de justicia –mecanismos alternos de solución de controversias, suspensión condicional del procedimiento, procedimiento abreviado, criterios de oportunidad o juicio oral– solamente en 3,377 asuntos, equivalentes al 5.36% del total de carpetas de investigación iniciadas en más de dos años.*

Por otro lado, a partir de la estadística que provee el Poder Judicial de la Federación en su informe “Operación del NSJP en el PJJ”⁴ –la cual, por cierto, no es consistente con la que contiene el informe diagnóstico de la PGR– se desprende que desde noviembre de 2014 hasta febrero de 2017 se iniciaron 10,571 causas penales⁵, de las cuales el 52% fueron con detenido, y las que fueron “(...) sin detenidos se integran casi por entero de los casos en lo que, si bien hubo flagrancia, no fue judicializada de inmediato con detenido, sino que se puso en libertad, así sea por alguna medida cautelar, y luego al judicializarse se solicitó que fuera conducido a la audiencia inicial, mediante citación (...)”⁶. Esto quiere decir que aquellos casos en que no hay flagrancia, difícilmente llegan a ser conocidos por un Juez.

⁴ Colectivo FiscalíaQueSirva. Informe de audiencia “Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia de México”. Audiencia celebrada el 17 de marzo de 2017 en el 161 Período ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-Audiencia-Situacion-de-independencia-y-autonomia-Fiscalia-MX-16-Mar-VFF.pdf> p. 18

⁵ Se afirma que la estadística proporcionada por la no PGR no es consistente con la que ofrece el Poder Judicial, ya que mientras éste refiere más de 10 mil causas penales iniciadas, en el Informe de la Procuraduría apenas se superan los 3 mil asuntos judicializados en casi similar periodo.

⁶ *Óp. Cit.*



“2017, Un siglo de las Constituciones”.

A través de los datos expuestos en el párrafo anterior se pone de relieve que casi la totalidad de asuntos que la PGR ha presentado, conforme al nuevo sistema procesal, corresponden a detenciones en flagrancia llevadas a cabo por alguna fuerza pública (primer respondiente⁷) en su mayoría casos de portación de arma de fuego o contra la salud (éstos a su vez mayoritariamente en modalidad de narcomenudeo).

Al respecto, el diagnóstico institucional de la PGR es todavía más alarmante, pues afirma que se han determinado en sede judicial 3,186 carpetas de investigación iniciadas con detenido, que es prácticamente la totalidad de casos judicializados.

Se destaca de las dos fuentes estadísticas invocadas, que la PGR no ha desarrollado capacidades técnicas de investigación y persecución criminal conforme al nuevo modelo acusatorio, sino que ha limitado sus acciones penales ante los tribunales a supuestos de flagrancia que no revisten mayor complejidad.

Además, el reporte del Poder Judicial “(...) señala que en julio de 2015 se realizó el primer juicio oral, y desde ese momento ha aumentado el número de personas absueltas (...)”⁸

El diagnóstico institucional de la PGR se hace cargo de esta realidad al afirmar que “(...) la arquitectura institucional⁹ de la Procuraduría General de la República no es la idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial (...)”¹⁰ y que dicha arquitectura institucional, propia del viejo sistema, continúa presente en la forma de trabajar de la mayoría de los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las nuevas leyes penales.

⁷ En términos del Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente es la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención. Documento disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/protocolos/ProtocoloPrimerRespondienteVI.pdf>

⁸ *Ibidem*

⁹ Entendiendo por tal concepto: las normas internas, procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos.

¹⁰ *Óp. Cit.* p. 3.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

En este dramático contexto se enmarca la discusión relacionada con la transformación de la institución en la que se organiza el Ministerio Público de la Federación.

2. Sobre la autonomía del Ministerio Público

La autonomía es un atributo que protege la función del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, frente a influencias indebidas, tanto externas como internas. Constituye, además, una garantía específica protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando las conductas antijurídicas calificadas como delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos.¹¹

Por otra parte, es necesaria para el cumplimiento del deber estatal de investigar y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos respetando los derechos y garantías procesales de la persona imputada en el proceso penal, enfatizando su derecho a la presunción de inocencia.

Sin embargo, históricamente ha existido una relación de dependencia entre el Ministerio Público y otros órganos del Estado que han tenido impacto en su actuación independiente, en la efectividad e impulso de la investigación, y en el respeto de las garantías del debido proceso¹². Bajo este esquema, el ejercicio de la acción penal pueden verse afectado por intereses extralegales, ya sea políticos, económicos, e incluso, intereses ilegítimos o ilegales. Cuando esto ocurre, se genera impunidad y ello envía el mensaje de que el delito es tolerado, lo que favorece su perpetuación¹³.

¹¹ Colectivo FiscalíaQueSirva, Informe Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México. Informe de la audiencia del 17 de marzo de 2017 durante el 161 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/informe-audiencia-situacion-independencia-autonomia-del-sistema-procuracion-justicia-en-mexico-ante-la-cidh/>

¹² CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en Las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre 2011, párrafo 37.

¹³ Uno de los elementos que, según la Corte IDH, configura la impunidad es la falta -en su conjunto- de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

La defensa de la legalidad, eje del trabajo de la Fiscalía o Ministerio Público, requiere que la institución pueda conducirse con plena independencia para investigar y perseguir objetivamente las conductas criminales sin importar si éstas comprometen a altos funcionarios.

No sólo es importante que el Ministerio Público pueda actuar de manera independiente sino también que su teoría del caso y líneas de acción no estén determinadas por presiones o injerencias ilegítimas externas más allá de la prueba y lo que marca la ley. Un Ministerio Público autónomo podrá hacer frente a los intentos de influenciar sus decisiones acerca del curso de una investigación o el ejercicio de la acción penal, y no cederá a la pretensión de utilizar el poder punitivo del Estado para reprimir la protesta social legítima, o para desalentar los reclamos de minorías o grupos en situación de vulnerabilidad¹⁴.

3. Antecedentes del Ministerio Público

En México, la figura de la fiscalía como ente persecutor de delitos nació adscrita al Poder Judicial. En la Constitución de 1824 se dispuso que la Suprema Corte se integraría por once ministros y un fiscal, modelo que permaneció esencialmente en las Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843¹⁵, mientras que en la Constitución de 1857 se estableció la existencia, además del fiscal competente en materia penal, de un procurador general con funciones de vigilancia para asegurar la legalidad en los procesos.

En las reformas constitucionales de 1900 se modificó el modelo de adscripción de la fiscalía al Poder Judicial, trasladando al Presidente de la República la

crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares. Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

¹⁴ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundación para el Debido Proceso y Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías. México, 2017., p. 18. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/publicaciones/>

¹⁵ Senado de la República, LXII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política- Electoral*, México, 02 de diciembre de 2013, p. 66, Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCMPE_3-1.pdf (Fecha de último acceso: 06 de septiembre de 2017)



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

atribución de nombrar al Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación, ente responsable de ejercer la acción penal ante los tribunales así como la representación de los intereses sociales, para lo cual tendría a partir de entonces intervención en todos los procesos judiciales que de algún modo afecten el interés público, aspectos precisados en su primera Ley Orgánica, emitida en 1903¹⁶.

La Constitución de 1917 recogió en su artículo 102 a la figura del Ministerio Público, presidido por un Procurador General, cuyos funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo¹⁷. Se le atribuyó el monopolio de la acción penal, con la policía judicial bajo su mando, consolidándose también como representante de los intereses sociales y de la Federación, así como consejero jurídico del Gobierno.

La reforma constitucional de 1994 introdujo importantes cambios: (i) La ratificación del nombramiento presidencial del Procurador General por parte del Senado; (ii) La Procuraduría dejó de tener la función de consejería jurídica del Gobierno; (iii) Se le dio participación en controversias y acciones de inconstitucionalidad¹⁸.

Así las cosas, el marco constitucional todavía vigente¹⁹ atribuye al Ministerio Público de la Federación tres funciones esenciales:

- a) Investigación y persecución de delitos.*
- b) Vigilancia de la regularidad constitucional y de la legalidad, al ser parte permanente en todos los juicios de amparo y mediante la intervención en las controversias y acciones de inconstitucionalidad, así como a través del ejercicio de su facultad para denunciar ante la Suprema Corte las contradicciones de tesis y solicitar la atracción de juicios de amparo.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 67.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Idem*, pp. 68 - 70.

¹⁹ Ya que no ha entrado aún en vigor el decreto de reformas del 10 de febrero de 2014, en lo que refiere a la figura del Ministerio Público de la Federación.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

- c) *Representación jurídica de la Federación e intervención con tal carácter en las controversias en que sean parte los diplomáticos o cónsules generales*²⁰.

4. Inercia autoritaria del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos

*El sistema de procuración de justicia en México ha estado históricamente sesgado a lineamientos de orden político, dada la subordinación jerárquica y funcional del Ministerio Público de la Federación al presidente de la República, lo que ha posibilitado que violaciones graves de derechos humanos hayan quedado en la impunidad y, en cambio, el poder de persecución criminal del Estado ha sido utilizado en múltiples casos para reprimir a los disidentes del régimen.*²¹

*La procuración de justicia en México, no ha cumplido su función en la persecución penal, sino que ha fungido como un aparato coactivo del régimen político y ejerce de manera inadecuada su poder contra detractores del régimen o enemigos del mismo. Funciona con grandes márgenes de discreción y manipulación política, con un cuerpo de servidores públicos incapaces de oponerse a dicha manipulación.*²²

Dados esos antecedentes, a pesar de que la Reforma Procesal Penal de 2008 introdujo el sistema acusatorio –según el cual se atemperan las desigualdades procesales propias del sistema inquisitivo mixto y se restan espacios para que el Ministerio Público cometa excesos– aún prevalecen las inercias del pasado

²⁰ Senado de la República, LXII Legislatura, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política- Electoral*, México, 02 de diciembre de 2013, pp. 70 - 72. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCMPE_3-1.pdf (Fecha de último acceso: 06 de septiembre de 2017)

²¹ Cruz, Víctor Jesús. *La Autonomía del Ministerio Público y el Modelo Acusatorio*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/8.pdf> (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).

²² Magaloni, Ana Laura. *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. Cuaderno de trabajo 42. CIDE. México, 2009, p. 6. Disponible en: <http://www.libreriadecide.com/libros/pdf/DTEJ-42.pdf>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

autoritario fuertemente enraizado en la cultura organizacional que sostiene a la Procuraduría General de la República²³.

Expresiones de ese autoritarismo son la excesiva concentración de facultades discrecionales del Procurador General, no sólo en materia sustantiva, sino respecto del gobierno interno de la Institución. Así, por ejemplo, se condiciona la libertad e independencia técnica de los agentes del Ministerio Público, de sus auxiliares directos –policías ministeriales y peritos– y de otros colaboradores suplementarios, como los analistas en investigación criminal que desempeñan funciones de inteligencia en el contexto de un servicio de carrera extremadamente endeble. De tal suerte que el personal no goza de condiciones de estabilidad, sino que se encuentran permanentemente condicionados a la jerarquía superior, ya sea por reglas explícitas (la gran mayoría del personal es de libre designación y remoción) o por otros mecanismos que apuntalan el control vertical sobre los servidores públicos, como las adscripciones con fines represivos o las evaluaciones de control de confianza dirigidas.

Esta arquitectura institucional –por las razones indicadas y otras de diversa índole– no ha favorecido mecanismos serios para reclutar, formar y mantener en un plan de vida profesional a los mejores talentos, lo cual se refleja en la baja efectividad técnica en las funciones de investigación y persecución criminal, sobre todo a la luz de las habilidades que demanda el nuevo sistema de justicia acusatorio.

5. La reforma constitucional del 2014 que crea la Fiscalía General Autónoma de México

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF)²⁴ el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, entre las cuales se reformaron los artículos que

²³ Colectivo FiscalíaQueSirva, Informe Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México. Informe de la audiencia del 17 de marzo de 2017 durante el 161 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p. 17. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/informe-audiencia-situacion-independencia-autonomia-del-sistema-procuracion-justicia-en-mexico-ante-la-cidh/> (Fecha de último acceso: 06 de septiembre de 2017)

²⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero del 2014. Disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

regulan al Ministerio Público y/o aluden a su titular²⁵ en las vertientes de fondo que enseguida se sintetizan:

- a) **Autonomía constitucional:** Se estableció que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.
- b) **Facultades:** Se circunscriben las atribuciones del Ministerio Público a la materia penal, lo cual implica que dicha institución abandona otras funciones, como la de ser representante jurídico de la Federación y todo lo relacionado con la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad, lo cual pasará al ámbito de atribuciones de la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.
- c) **Fiscal General:** Sustituye a la figura del Procurador General como cabeza de la institución, con las siguientes notas características:
 - i) **Procedimiento de designación:** A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República cuenta con veinte días para elaborar una lista de al menos diez candidatos, aprobada por dos terceras partes de los senadores presentes²⁶, la cual deberá turnar al Presidente de la República para que en el plazo de diez días elija una terna de entre la cual el Senado habrá de elegir al Fiscal General dentro de los 10 días siguientes, previa comparecencia de los candidatos y por mayoría calificada. Los casos de inactividad de alguno de los poderes se resuelven así:
 - Si el Senado no envía la lista de diez candidatos al Presidente, el Presidente enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente a un Fiscal General que seguirá en funciones hasta que se realice la designación definitiva. El Fiscal Provisional

²⁵Artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución.

²⁶ Para efectos de este dictamen se entiende por “mayoría calificada” las dos terceras partes de los miembros presentes. Véase: Sistema de Información Legislativa. Glosario disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=152> (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

designado por el Presidente podrá ser parte de la terna que el Presidente envíe al Senado.

- *Si el Senado no designa oportunamente al Fiscal de entre la terna que el Presidente le remitió (sea la terna propuesta libremente por el Presidente o de entre los diez candidatos propuestos por el Senado), será el Ejecutivo Federal quien hará la designación definitiva del Fiscal de entre los diez candidatos listados por el Senado o la terna de candidatos.*
- *Si el Ejecutivo no envía la terna de entre los diez candidatos listados por el Senado, el Senado designará al Fiscal General de entre esa lista candidatos, en un plazo de diez días.*

ii) Duración en el cargo: *nueve años.*

iii) Remoción: *Podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por causas graves, pero el Senado, por mayoría calificada, podrá objetar dicha remoción dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia sobre la remoción, se entenderá que no existe objeción. En periodos de receso, la Comisión Permanente convocará al Senado a sesión extraordinaria para designar al Fiscal u objetar su remoción.*

iv) "Pase automático": *El artículo Décimo Sexto transitorio del decreto establece que el primer Fiscal General de la República será el Procurador General de la República que se encuentre en funciones cuando se emita la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República y ocupará ese cargo por nueve años.*

d) Fiscalías especializadas: *Se estableció también que la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos libremente por el Fiscal General de la República, aunque dichos nombramientos y remociones podrán ser objetados por mayoría calificada del Senado de la República.*



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

- e) **Régimen transitorio para las fiscalías especializadas:** Como parte de las normas de tránsito de ese decreto de reforma constitucional²⁷, se establecieron a su vez modelos transitorios para las citadas fiscalías especializadas:
- i) *Respecto de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales (FEPADE) –la cual se encontraba ya creada en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República–, se indicó que a partir de la publicación del decreto (10 de febrero de 2014) el Senado haría el nombramiento del titular, por mayoría calificada.*
 - ii) *Respecto de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (Fiscalía Anticorrupción) la facultad para crearla fue atribuida por el Constituyente Permanente al Procurador General de la República²⁸, de manera que el diseño institucional de esa figura se contiene en un acuerdo administrativo²⁹ que es la base normativa de la Fiscalía Anticorrupción mientras no sea emitida la Ley de la Fiscalía General.³⁰*
 - iii) *Una vez creada la Fiscalía Anticorrupción mediante acuerdo del Procurador General, su nombramiento sería realizado por el voto de las dos terceras partes del Senado.*
 - iv) *Como reglas comunes para ambas fiscalías especializadas, además de su nombramiento por mayoría calificada del Senado, se indicó que: (i) el Ejecutivo Federal podría objetar dichos nombramientos, (ii) estarán en el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018 y, (iii) el Procurador General, o en su caso, el Fiscal General, podrá*

²⁷ Artículo Transitorio Décimo Octavo de la Constitución.

²⁸ En la doctrina esto se conoce como "reglamentos autónomos", ya que el Constituyente directamente dota de facultades materialmente legislativas a una autoridad administrativa, por lo cual dicha atribución no está limitada a desarrollar una Ley del Congreso de la Unión.

²⁹ Acuerdo A/011/14 del Procurador General de la República, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2014, modificado mediante el diverso A/029/17, publicado en el mismo órgano de difusión el 19 de abril de 2017.

³⁰ Si bien se reformó la Ley Orgánica de la PGR (DOF 18 de julio de 2016) para introducir regulaciones específicas respecto de la Fiscalía Anticorrupción, las mismas están condicionadas al acuerdo del Procurador, quien tiene la atribución por mandato constitucional.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

removerlos libremente, sin perjuicio de que el Senado, por mayoría simple, pueda objetar la remoción, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

- f) Inicio de vigencia de la reforma constitucional:** *Es importante destacar que las modificaciones, reformas y adiciones a las normas constitucionales descritas anteriormente no se encuentran aún vigentes –con excepción de las disposiciones transitorias respecto de las fiscalías especializadas– ya que las reglas de tránsito³¹ las condicionaron a la emisión de las normas secundarias (destacadamente la expedición de la nueva ley orgánica de la Fiscalía General, además de adecuaciones a diversas leyes), así como a la declaratoria del Congreso de la Unión expresando que ha entrado en vigor la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, lo cual no ha ocurrido a la fecha.*

Si bien la reforma constitucional del año 2014 es ampliamente reconocida por haber establecido la autonomía de la que será la nueva Fiscalía, la misma ha sido cuestionada, ya que introdujo, dos disposiciones transitorias, en el fondo representan una limitante para la autonomía: el Transitorio Décimo Sexto estableció que el último procurador designado por el Presidente de la República Mexicana, se convertirá, en automático, en el primer Fiscal General de México por el plazo de 9 años, sin necesidad de pasar por un proceso de selección, evaluación o escrutinio público. Por su parte, el Transitorio Décimo Noveno de la reforma constitucional establece un "pase automático" de todos los recursos humanos de la PGR a la nueva, Fiscalía autónoma sin condicionarlo a una evaluación de desempeño o capacidad del personal de la PGR. Ello implica "arrastrar" a la nueva institución los vicios, debilidades y prácticas que han llevado al colapso del sistema de justicia penal en México.³²

6. A más de 3 años, la reforma constitucional del Ministerio Público aún no ha entrado en vigor

³¹Artículo Transitorio Décimo Sexto de la Constitución.

³² Colectivo FiscalíaQueSirva, Informe Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia en México. Informe de la audiencia del 17 de marzo de 2017 durante el 161 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. pp. 21-22. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/informe-audiencia-situacion-independencia-autonomia-del-sistema-procuracion-justicia-en-mexico-ante-la-cidh/>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
Sin Ley No Hay

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Si bien el decreto del 10 de febrero de 2014 no impuso al Congreso de la Unión un plazo para legislar lo necesario a fin de que se activara el inicio de la vigencia del nuevo marco constitucional aplicable al Ministerio Público de la Federación, el sólo hecho de que después de tres y medio años el Poder Legislativo no haya podido procesar las normas secundarias de aquella reforma a la Ley Fundamental evidencia un retraso significativo para las reformas estructurales que requiere una democracia.

El 23 de septiembre de 2014 el Titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales³³, la cual fue aprobada por dicho órgano legislativo el 10 de diciembre del mismo año³⁴ y remitida para su trámite al Senado, donde ha permanecido desde entonces sin dictamen en las comisiones unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos, Segunda³⁵.

Las disposiciones de la mencionada ley orgánica de la nueva Fiscalía distan de garantizar su autonomía, y por el contrario, recogen mecanismos que siguen subordinando su actuación al poder político. Como ejemplo de ello:

(i) Se concentra importantes facultades de persecución penal en el Fiscal General, por ejemplo, la determinación de los requisitos y procedimientos para ejecutar acciones y diligencias en la investigación de delitos. Esta concentración podría entorpecer el funcionamiento de la institución y politizar la investigación de delitos, si el Fiscal General no es autónomo.

(ii) Se reproducen deficiencias importantes respecto del servicio profesional de carrera fiscal, al permitir que los ministerios públicos, investigadores

³³ Iniciativa del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales. Gaceta parlamentaria, Cámara de Diputados. LXII Legislatura. 23 de septiembre de 2014. Número 4117-IX Disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf>

³⁴ Declaratoria de publicidad de los dictámenes De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto que expide la Ley de la Fiscalía General de la República; y reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados 10 de diciembre de 2014, Número 4173-II, LXII Legislatura. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141210-II.pdf>

³⁵ Oficio con el que remite el siguiente proyecto de decreto:

Por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales. Gaceta Parlamentaria LXII/3PPO-71/52072 del jueves 11 de diciembre de 2014. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=52072>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

ministeriales, peritos y otros funcionarios que realicen funciones sustantivas en la FGR sean de "designación especial" o de "nombramientos temporales por designación especial", con lo que pueden desempeñar funciones de procuración de justicia personas que no son miembros del servicio profesional de carrera. El Fiscal tiene la facultad de determinar qué servidores públicos tendrán el carácter de agente del ministerio público distinto a aquellos que formen parte del servicio profesional de carrera.

(iii) No existen garantías para investigar con independencia los delitos que puedan ser cometidos por el propio Fiscal, pues el Fiscal General tiene la facultad de designar y remover libremente al suplente que lo investigará y puede elegir a los servidores públicos que lo representarán.³⁶

Al margen de los defectos propios de dicha minuta –diversos aspectos de su contenido se estiman incluso violatorios de disposiciones constitucionales–, el problema de fondo es que la reforma de febrero de 2014 no introdujo innovaciones para resolver verdaderamente los problemas estructurales del Ministerio Público de la Federación: su falta de autonomía e independencia, su ineficiencia operativa para atender la grave situación de impunidad que priva en el país, y su corrupción interna, como enseguida se analiza.

a) El problema de la falta de autonomía e independencia.

La reforma constitucional del 2014 que crea la Fiscalía General de la República no resuelve los problemas de falta de autonomía e independencia de quienes investigan y persiguen delitos en México. En específico, la reforma es insuficiente e inadecuada en los siguientes aspectos:

1. Designación y elección del Fiscal. *La reforma constitucional del 2014 no contiene reglas que garanticen que el Fiscal general de México será autónomo, independiente capaz de ejercer en forma responsable su poder, de resistir la presión de actores políticos, de general confianza en la ciudadanía y de guiarse por criterios de verdad y legalidad.³⁷ Igualmente, el procedimiento de elección*

³⁶ Ídem. p. 22- 23

³⁷ Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México, 25 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/tres-aspectos-fundamentales-de-la-discusion-sobre-la-fiscalia-general-de-mexico/>.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

del Fiscal no cumple con estándares internacionales en cuanto al perfil del titular de la Fiscalía, de transparencia y de participación de la sociedad civil:

- *El "pase automático" según el cual el Procurador General de la República en funciones quedará designado como primer Fiscal General ha sido objeto de un amplio rechazo de la sociedad. Además de que extiende transexenalmente el poder del Titular del Ejecutivo, politiza su trabajo, por lo que la pretendida autonomía del nuevo Ministerio Público de la Federación se vería afectada desde su crítica fase de nacimiento.*
- *Las reglas para la designación del Fiscal General no aseguran que el nombramiento recaiga en un funcionario ajeno a los intereses políticos, además de que el procedimiento establecido para su elección posibilita su cooptación por el Poder Ejecutivo pues la falta de acuerdos en el Senado para alcanzar votaciones de mayoría calificada, ya sea en la integración de la lista de candidatos o bien en la elección de entre la terna enviada por el Ejecutivo, conducirán a que éste se arroge las atribuciones decisorias. En un contexto parlamentario donde el Presidente cuente con al menos una tercera parte de senadores afines, puede alentar la falta de consensos en el órgano legislativo, y por esa vía hacerse de las atribuciones determinantes en el proceso electivo del Fiscal General.*
- *La reforma no incorpora estándares de idoneidad para designar al Fiscal General. Por el contrario, se mantuvieron los mismos requisitos que han prevalecido bajo el esquema de dependencia del Poder Ejecutivo: 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. Como se ve, el estándar para acceder al puesto es tan bajo, que no orienta por sí mismo para seleccionar a la mejor persona para una responsabilidad de tal envergadura, ni desde el punto de vista de sus atributos técnicos, ni desde la lógica de su autonomía e independencia política.*

Lo anterior con independencia de los vicios propios del Senado de la República, que como órgano político se encuentra fuertemente presionado por los intereses de los partidos, que con frecuencia han prevalecido sobre el interés



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

general en decisiones relacionadas con designaciones de funcionarios en diversos órganos del Estado.

2. Remoción del Fiscal: *Por otra parte, la cooptación de la figura del Fiscal General se incentiva mediante el mecanismo previsto para su remoción, puesto que el Ejecutivo conserva para sí dicha facultad, ya que si bien se indica constitucionalmente que el Senado puede objetar dicha determinación, es muy poco probable que sea alcanzada una votación calificada en el Senado para revertir la decisión presidencial, máxime en el escenario descrito anteriormente en el cual el Ejecutivo cuente con al menos una tercera parte de legisladores pertenecientes a su filiación política.*

3. Fiscalías Especializadas *Los casos de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción acusan defectos de diseño por cuanto a su falta de autonomía, ya que en realidad se mantienen como meras unidades dependientes de la figura actual –Procurador General–, así como del futuro Fiscal General.*

Si bien las reglas transitorias analizadas párrafos arriba indican que los titulares de las citadas fiscalías especializadas serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, dicho esquema de nombramiento aplicará solo para quienes ocupen esos cargos hasta el 30 de noviembre de 2018, para que después sea el propio Fiscal General quien los designe libremente. A su vez, el poder de remoción se atribuye también libremente –es decir, que no se requiere causa justificada para ello– al hoy Procurador General, y en su momento esa amplia facultad la tendrá igualmente el Fiscal General, ante la remota posibilidad de que sus decisiones de nombramiento y remoción sean objetadas por una mayoría calificada de senadores.

b) La ineficiencia operativa de la PGR.

Según diversas mediciones, la impunidad que padece nuestro país es alarmante. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016³⁸ revela que la cifra negra en el país alcanza

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2016, Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/default.html>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

casi el 90%, pues el 10.5% de los delitos que se cometen no son denunciados. Esto se debe, entre otras razones, a la falta de confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones de procuración de justicia; en particular, 43% de los ciudadanos tienen poca o nula confianza en la PGR.³⁹

Si bien el fenómeno criminal es complejo, resulta evidente que la institución responsable de la investigación y persecución de delitos en el ámbito federal no está a la altura de los retos que la realidad nacional plantea. Así se desprende de los datos y las fuentes invocadas en el primer punto de este documento, al cual nos remitimos obviando repeticiones innecesarias.

Sobre este aspecto, la reforma de febrero de 2014 tampoco ofreció soluciones innovadoras que permitan a la sociedad mexicana esperar fundadamente que en adelante el Ministerio Público de la Federación iniciará una nueva etapa bajo reglas institucionales que incentiven mejores resultados en su gestión. Si bien elevó a rango constitucional las bases del sistema de profesionalización de sus recursos humanos, dicha prevención es esencialmente una reiteración de disposiciones ya existentes a nivel legislativo o reglamentario que han probado en la práctica su baja efectividad.

En ese contexto, permanece como una asignatura indefinida constitucionalmente el establecimiento de nuevas reglas de operación institucional orientadas a producir cambios que potencien las capacidades de investigación y persecución de los delitos que mayor agravio causan a la sociedad, entre otros, los relacionados la vida e integridad, los cometidos por el crimen organizado, los de corrupción política y los concernientes a violaciones graves de derechos humanos y los cometidos en general por servidores públicos.

Por el contrario, el Décimo Noveno transitorio del decreto de marras estableció una suerte de “pase automático” de todos los componentes de la caduca arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República hacia la Fiscalía General⁴⁰, lo cual desalienta la expectativa de una reforma sustantiva

³⁹Boletín de prensa 399/16. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 27 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

⁴⁰ A partir de la entrada en vigor de las reformas, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán a la Fiscalía General.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

de sus procesos internos, elevación del nivel de su capital humano y demás componentes de la cultura organizacional.

c) Corrupción interna.

Finalmente, los firmantes de este documento advertimos en el diseño institucional del Ministerio Público de la Federación que se produjo con la reforma de febrero de 2014, una ausencia de mecanismos eficientes para la sana rendición de cuentas de la institución como tal, así como de sus servidores públicos en lo individual, a través de los cuales se promueva eficiencia, la integridad y se combata la corrupción interna.

Preocupa la ausencia de esquemas de pesos y contrapesos, de evaluación y vigilancia llevada a cabo por órganos que no dependan en definitiva del Fiscal General.

Por todo lo expuesto, se sostiene que la verdadera transformación de la institución en que se organiza al Ministerio Público de la Federación debe pasar por una nueva reflexión respecto de los componentes de su diseño en la Ley Fundamental, ya que el principio de jerarquía normativa no permite que la legislación secundaria supere defectos que provienen de normas de primer nivel.

7. El Sistema Nacional Anticorrupción, incompleto por la ausencia de fiscalía especializada en la materia

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción⁴¹.

En el artículo 113 de la Carta Magna, se creó al Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de

⁴¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Diario Oficial de la Federación 27 de mayo de 2015 Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Se indicó también en esa norma que dicho Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que estableció el artículo 6 de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En secuencia, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y entró en vigor al día siguiente⁴², y con ella las disposiciones constitucionales de las cuales deriva⁴³.

A partir de entonces, se ha provocado un intenso debate público en virtud de que a la fecha continúa pendiente el nombramiento del titular de la Fiscalía Anticorrupción, y con ello se mantiene ausente una de las posiciones de mayor relevancia en la conformación de este novedoso Sistema, que ha generado tantas expectativas ciudadanas.

Aunque el Senado de la República ha convocado en dos ocasiones a procesos para elegir al Fiscal Anticorrupción, la razón que ha impedido la designación subyace en el diseño institucional de esa fiscalía, fuertemente cuestionado incluso por los propios participantes que han comparecido ante el órgano legislativo.

La crítica respecto del modelo de Fiscalía Anticorrupción se ha centrado –otra vez– en su falta de autonomía, no sólo técnica, sino también operativa y de gestión.

⁴² Transitorio Primero del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 2016 Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

⁴³ En términos del Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Diario Oficial de la Federación 27 de mayo de 2015 Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Desde la base constitucional que le da sustento se advierten sus principales limitaciones:

Nombramiento: A partir de una disposición transitoria del decreto de febrero de 2014, por única vez su titular será nombrado por mayoría calificada del Senado, pero posteriormente será designado libremente por el Fiscal General. Si bien el Senado conservaría una facultad de objeción a la designación del Fiscal General, la misma es de difícil activación, por el corto plazo de 10 días en que debe pronunciarse esa Cámara al respecto, así como por la dificultad de conformar una mayoría calificada de votos para tal efecto.

Duración del cargo: El Fiscal Anticorrupción que eventualmente sería designado por la Cámara de Senadores conforme a la regla transitoria apenas mencionada, sólo duraría en el puesto hasta el 30 de noviembre de 2018. No obstante que el Senado de la República estuvo en condiciones jurídicas para procesar tal nombramiento desde marzo de 2014, una vez que el Procurador General emitió el acuerdo de creación de dicha fiscalía (A/011/14)⁴⁴, han transcurrido tres y medio años sin decisión senatorial, de modo que a la fecha le quedaría a ese eventual Fiscal Anticorrupción apenas un año de ejercicio, notoriamente insuficiente para tomar con seriedad la encomienda.

Remoción: Respecto del Fiscal Anticorrupción transitorio, a pesar de que sería designado por el Senado, puede ser libremente removido por la figura del actual Procurador General y eventualmente por la que lo sustituya, Fiscal General. Por mayoría de razón, la misma regla de remoción libre aplicará para los fiscales anticorrupción que sean posteriormente designados por el propio Fiscal General. Por cuanto a la atribución del Senado para objetar dichas remociones, solo varía por el nivel de votación que es necesaria en cada caso, ya que para objetar la remoción del fiscal transitorio designado por el Senado se requiere una mayoría simple, mientras que para objetar la remoción del fiscal anticorrupción designado por el Fiscal General se requiere de mayoría calificada.

⁴⁴ Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&fecha=12/03/2014



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

En esas condiciones, resulta inocua una Fiscalía Anticorrupción cuyo titular duraría cuando mucho un año en el cargo y es libremente removible por el Procurador General o, en su caso, por el Fiscal General.

Además de los defectos constitucionales señalados, una serie de reglas de menor jerarquía imponen restricciones adicionales a la Fiscalía Anticorrupción.

Competencia: Los acuerdos A/011/14 y A/029/17⁴⁵ emitidos por el Procurador General de la República, a través de los cuales se crea dicha Fiscalía, le otorgan solo competencia para investigar y perseguir los delitos previstos en el Título Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal, es decir, los denominados "por hechos de corrupción"⁴⁶ y los de contra la administración de justicia, lo cual implica que quedarían excluidas de su conocimiento otras tipologías que en la práctica aparecen también asociadas a casos de corrupción: robo, fraude, administración fraudulenta, operaciones con recursos de procedencia ilícita, extorsión.

Además, los acuerdos del C. Procurador indican que todos los casos de investigaciones correspondientes a delitos del Título Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal deberán turnarse a la Fiscalía Anticorrupción, lo cual se observa como una regla que rompe con la unicidad orgánica y funcional del Ministerio Público de la Federación, puesto que la razón de ser de la especialización es asumir casos complejos y relevantes, dejando en otros órganos de la institución la atención de expedientes que no revisten esas características.

Recursos humanos, materiales y financieros: Los acuerdos del C. Procurador básicamente determinan que la Fiscalía Anticorrupción operará con los recursos materiales y humanos con que lo ha venido haciendo durante años la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores

⁴⁵ Acuerdo A/029/17 por el que se modifica el diverso A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones. Publicado en el DOF el 19 de abril de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5480169&fecha=19/04/2017

⁴⁶ En realidad, todavía se denominan delitos "cometidos por servidores públicos", puesto que no ha entrado en vigor la reforma al Código Penal publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

Públicos y Contra la Administración de Justicia⁴⁷, la cual históricamente ha presentado resultados ínfimos.

Nombramientos del personal de la Fiscalía Anticorrupción: Los cargos directivos deben ser acordados con el Procurador General, mientras el personal sustantivo –agentes del Ministerio Público, policía de investigación– le será adscrito por éste.

Como se puede observar, a pesar de la indicación retórica de que la Fiscalía Anticorrupción gozará de “autonomía técnica y operativa”⁴⁸, bajo el modelo descrito dicho propósito difícilmente podría obtenerse.

Por otra parte, conviene decir que por decretos publicados en el DOF el 18 de julio de 2016, se hicieron reformas y adiciones al Código Penal Federal en materia de combate a la Corrupción y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República relacionadas con la fiscalía de marras, empero, no han cobrado vigencia ya que sus regímenes transitorios los ataron a la designación del Fiscal Anticorrupción.

En conclusión, la Fiscalía Anticorrupción no ha podido cobrar vida ante las serias limitaciones de su diseño que condicionarán negativamente la posibilidad de que sea exitosa en relación a las expectativas ciudadanas que se tienen de ella, lo que impone la necesidad de hacer una revisión al modelo.

8. Contexto legislativo

Ante las deficiencias que se han advertido al nuevo modelo constitucional que regula al Ministerio Público de la Federación, según lo que al respecto se contiene en el decreto de reforma en materia política-electoral publicado el 10 de febrero de 2014, diversas expresiones políticas y sociales han promovido iniciativas orientadas a reformar el artículo 102, apartado A, de la Ley Fundamental –no obstante que aún no ha iniciado su vigencia– así como a ciertas disposiciones del régimen transitorio contenidas en dicho decreto.

⁴⁷ Prevista en el artículo 3, apartado F) fracción IX y 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁴⁸ Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Enseguida se enuncian, con una breve descripción de su contenido y según su fecha de presentación, las diversas iniciativas que al respecto se encuentran pendientes de dictamen en el Senado de la República:

- 1. 19-10-2015, promovida por el senador Marco Antonio Blázquez Salinas (PT), en la que propone incluir en el artículo 102 constitucional a una fiscalía especializada en materia de delitos contra la libertad de expresión, estableciendo que ésta, al igual que las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción serán nombrados y removidos por mayoría calificada del Senado de la República, y que su remoción procederá previa solicitud del Fiscal General, por causa justificada⁴⁹.*
- 2. 26-04-2016, presentada por la senadora Martha Angélica Tagle Martínez (sin partido), por la cual propone separar de la Fiscalía General de la República a la Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales, estableciéndola como un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, cuyo titular durará en su encargo nueve años, y será designado y removido por el Senado de la República⁵⁰.*
- 3. 29-11-2016, presentada por el C. Presidente de la República, en la que propone reformar el Artículo Décimo Sexto Transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político- electoral de fecha 10 de febrero de 2014, a fin de que una vez realizada la declaratoria de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, la Cámara de Senadores inicie de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución para la designación del Fiscal General de la República, estableciendo que el Procurador en funciones continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación (eliminación del "pase automático").*
- 4. 29-11-2016, propuesta por los senadores Fidel Demédecis Hidalgo (PT), Zoé Robledo Aburto (PT), Armando Ríos Piter (PRD), Isidro Pedraza Chávez (PRD), Ángel Benjamín Robles Montoya (PT), Luz María Beristain*

⁴⁹ Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/11/asun_3302106_20151118_1447859448.pdf

⁵⁰ Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=62236>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Navarrete (PT), Fernando Enrique Mayans Canabal (PRD), Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta (PT) y Angélica de la Peña Gómez (PRD), por medio de la cual, al igual que la iniciativa del Ejecutivo, propone eliminar el "pase automático" del Procurador a Fiscal General, pero además establece que la elección del Fiscal General se realizará mediante una amplia auscultación a la sociedad, en un proceso público y transparente. También establece que los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción y las demás que establezca la ley serán nombrados por el Senado de la República, por mayoría calificada de votos, pudiendo ser objetados por el Ejecutivo, y cuya remoción corresponderá al Fiscal General, la cual, a su vez, podrá objetarse por la Cámara de Senadores. En el nombramiento del Fiscal General, tal como ha sido diseñado en esta reforma constitucional propuesta, la colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se dirige a encontrar un servidor público altamente calificado a quien el Estado Mexicano pueda encomendar una función que será independiente de todo vínculo de jerarquía con los tres poderes de la Unión. De igual forma, propone modificar el texto del segundo párrafo del artículo Décimo Sexto Transitorio, para recuperar la certeza en la investidura del fiscal y facilitar la cristalización del régimen de autonomía constitucional del Ministerio Público, como principio de respuesta por los poderes del Estado a la demanda ciudadana de combate a la impunidad en diversas áreas de la vida pública y cotidiana de la Nación.

- 5. 30-11-2016, iniciativa de las y los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual incorpora requisitos adicionales de elegibilidad del Fiscal General orientados a asegurar su independencia política, y reduce a siete años la duración de su cargo, estableciendo además que su remoción corresponderá al Senado de la República a propuesta del Ejecutivo; crea una Inspectoría General y una nueva fiscalía especializada en materia de derechos humanos y establece que sus titulares, al igual que los correspondientes a las fiscalías de delitos electorales y anticorrupción, durarán en su encargo cinco años improrrogables, serán nombrados por el Senado y removidos por el mismo órgano a propuesta del Fiscal General; se crea un Consejo Consultivo, formado por siete consejeros con facultades para opinar sobre la emisión de normatividad interna, proponer las políticas de profesionalización de los servidores públicos y evaluación de su desempeño, opinar sobre los*



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

*nombramientos de los funcionarios superiores y recomendar mecanismos de participación ciudadana*⁵¹.

6. *06-12-2016, de la senadora Angélica de la Peña Gómez (PRD), que adiciona un Apartado C al artículo 102 de la Constitución, con el objeto de establecer que la Federación y las Entidades Federativas establecerán institutos de ciencias forenses y servicios periciales que contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales conformarán el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que tendrá por objeto prestar servicios médico legales y de ciencias forenses con soporte científico y técnico a las instituciones de procuración de justicia y defensoría pública que le sean solicitados en todo el territorio nacional, y que estarán encargadas de la acreditación y certificación de los peritos que intervengan ante los tribunales federales y del orden común; el Instituto Nacional de Ciencias Forenses estará encargado de organizar y dirigir el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y de controlar su funcionamiento, cuyo titular será elegido por el Senado, para un periodo de cinco años, quien solo podrá ser removido en términos del Título Cuarto de la Constitución y presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de sus actividades*⁵².
7. *18-04-2017, promovida por las senadoras Angélica de la Peña Gómez (PRD), María del Pilar Ortega Martínez (PAN), Cristina Díaz Salazar (PRI), Dolores Padierna Luna (PRD), Layda Sansores (PT) y por el senador Isidro Pedraza Chávez (PRD). Esta iniciativa fue elaborada por ciudadanos agrupados en la campaña "Por una Fiscalía que Sirva" y su contenido se orienta a establecer como requisitos de elegibilidad del Fiscal General el gozar de independencia, honradez, alta calidad moral y compromiso con la protección de los derechos humanos; establece que el proceso que el Senado deba seguir para integrar la lista de candidatos deberá ser transparente y público, con participación de la sociedad civil y que evalúe la idoneidad para el cargo; elimina la facultad del Ejecutivo para remover al Fiscal General, estableciendo que dicha remoción será en términos del*

⁵¹ Disponible en: <http://www.pan.senado.gob.mx/2016/11/presentan-senadores-del-pan-iniciativa-para-dotar-de-autonomia-erfiativa-para-dotar-de-autonomia-eficaz-y-operativa-a-la-fiscalia-general-de-la-republica/>

⁵² Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/33076-propone-senadora-angelica-de-la-pena-creacion-del-instituto-nacional-de-ciencias-forenses.html>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Título Cuarto de la Constitución; clarifica los casos en los cuales la Fiscalía General podrá conocer de delitos del orden común; indica que se presentará un plan de persecución penal ante el Senado y se rendirán cuentas del mismo; incorpora una fiscalía especializada en delitos que implican graves violaciones a los derechos humanos; establece la autonomía de los servicios periciales; crea un Consejo Consultivo Ciudadano, cuya labor consistiría en opinar previamente a la emisión de los instrumentos normativos que regulen el funcionamiento de la Fiscalía General de la República, proponer las políticas de profesionalización y evaluación del desempeño de sus servidores públicos y opinar previamente a la realización de los nombramientos de los funcionarios superiores y la adscripción del personal de carrera. Por cuanto al régimen transitorio, elimina el "pase automático" del Procurador General a Fiscal General y establece que éste, un año después de su nombramiento, presentará a una comisión electa por el Senado su plan de persecución penal, así como un plan de transición institucional que contendrá programas de depuración, de reorganización institucional, de servicio profesional de carrera, presupuestario y de cumplimiento de recomendaciones en materia de derechos humanos; finalmente, indica que los recursos humanos se regirán por el sistema de servicio profesional de carrera, y que todo ingreso a la Institución deberá someterse a concurso de méritos.

- 8. 25-04-2017, del senador David Monreal Ávila (PT), la cual se refiere a la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de Corrupción, a fin de elevar a rango constitucional su autonomía técnica y de gestión, establecer que su nombramiento lo realizará el Senado de la República por mayoría calificada, previa consulta a la sociedad, durará en su encargo 9 años y sólo podrá ser removido en términos del Título Cuarto de la Constitución; incorpora como requisitos el no pertenecer ni haber pertenecido a partido político alguno ni haber desempeñado cargo de elección popular y ordena que presente un informe anual de actividades; por cuanto a los transitorios, establece que el titular de la citada fiscalía durará en su encargo por única ocasión hasta el 30 de noviembre de 2021⁵³.*

⁵³ Iniciativa del Sen. David Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se modifican el artículo 102, así como el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria. Senado de la República LXIII Legislatura, 25 de abril de 2017, LXIII/2SPO-127/70614 Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=70614>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

9. 27-04-2017, suscrita por los senadores Manuel Bartlett Díaz (PT), Miguel Barbosa Huerta (PT), Layda Sansores San Román (PT), Zoé Robledo Aburto (PT), Alejandro Encinas Rodríguez (sin partido), Carlos Merino Campos (PT), Luis Humberto Fernández Fuentes (PT) y Armando Ríos Piter (sin partido), mediante la cual se propone reformar el sistema de competencias entre fiscalías estatales y federal, estableciendo diversos supuestos para que ésta atraiga delitos del orden común; se derogan los transitorios Décimo Sexto a Décimo Noveno del decreto del 10 de febrero de 2014 y en su lugar se establecen nuevas reglas de tránsito para extinguir la Procuraduría General de la República y activar la nueva Fiscalía General de la República y, finalmente, propone reformar el artículo 123, apartado, B, fracción XIII de la Constitución, para eliminar la disposición que impide que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales sean reincorporados al servicio cuando el resultado del juicio o medio de defensa que hubieren promovido contra su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio determine que la misma fue injustificada.

II. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

El Colectivo **#FiscalíaQueSirva** nació el 5 de septiembre de 2016 y se consolidó en octubre del mismo año para atender las preocupaciones existentes sobre la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en 2014 que transformaría la PGR en la Fiscalía General de la República (FGR). El Colectivo está conformado por organizaciones civiles, víctimas, académicos/as y líderes sociales que buscan reducir la impunidad en México a través de la creación de instituciones que investiguen delitos de forma eficaz e imparcial.

Parte de las acciones del colectivo consisten en lograr un proceso público de designación del Fiscal General que garantice la elección de una persona con base en su independencia, su mérito y su prestigio y lograr un diseño institucional para la nueva fiscalía que prometa un cambio sustantivo respecto de la PGR y logre reducir la impunidad de delitos de alto impacto social.

En paralelo a un proceso de designación de un Fiscal General con base en méritos, **#FiscalíaQueSirva** busca la modernización de los procesos de

investigación criminal en México; promueve la discusión de un nuevo modelo de investigación penal capaz de embestir contextos de macro-criminalidad, que use análisis de contextos, con acceso a peritos competentes e imparciales y con un cuerpo profesional de fiscales y personal administrativo cuya designación, ascenso y permanencia esté regida por el mérito.

El 18 de octubre 2016 públicamente manifestó su preocupación por el futuro de la Fiscalía General de la República⁵⁴ y a través de este posicionamiento, solicitó a los poderes Ejecutivo y Legislativo, detener la discusión de las propuestas de legislación reglamentaria para la Fiscalía que se encuentran en el Senado de la República, para construir una institución eficaz, creíble y capaz de combatir la impunidad. Con este objetivo, el mencionado Colectivo llamó a convocar a un diálogo nacional y mesas de trabajo para que juntos diseñemos con seriedad la mejor institución posible y que merecemos los mexicanos.

Entre los puntos que se deberán abordar en esta tarea se sugirieron (i) transición gradual entre ambas instituciones; (ii) diseño, facultades y alcances de la nueva Fiscalía General de la República y sus fiscales; (iii) selección del capital humano, desarrollo del perfil claro para el titular y mecanismos de servicio profesional de carrera, evaluación y control disciplinario; (iv) transparencia y supervisión ciudadana y, (v) autonomía de servicios periciales.

Como parte de las actividades de incidencia, el 28 y 29 de noviembre de 2016 se celebró en la Ciudad de México, el Seminario Internacional “La Fiscalía que México Necesita: Reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República”.⁵⁵ A partir de las conclusiones del Seminario Internacional se acordó como objetivos para el proceso y diseño final de la Fiscalía General de la Nación: (i) proceso de diseño y transición de PGR a FGN acompañada por la sociedad; (ii) participación de la visión de las víctimas en el diseño e instrumentación de la nueva fiscalía; (iii) proceso transparente y participativo de designación y selección del titular de la FGR; (iv) diseño de la nueva fiscalía basado en experiencias exitosas pero

⁵⁴ “Por una Fiscalía General de la República que sirva”, 19 de octubre de 2016 Disponible en: <http://insyde.org.mx/portfolio/por-una-fiscalia-general-de-la-republica-que-sirva/>.

⁵⁵ Seminario Internacional La Fiscalía que México Necesita. Memoria escrita. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/LaFiscaliaQueMexicoNecesitaSeminario.pdf>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

adecuado a nuestra realidad; (v) autonomía presupuestal y de gestión de la nueva fiscalía; (vi) exigencia de un plan de persecución penal que defina la política criminal para poder ser evaluada año con año; (vii) modelos de investigación penales que combinen la necesidad de especialización con flexibilidad, además de análisis de contexto que permitan conexiones transversales entre casos y grupos de casos; (viii) esquemas adecuados para investigar macrocriminalidad; (ix) competencia federal definida; (x) servicio civil de carrera; (xi) mecanismos de control para el titular y subalternos que impidan un uso abusivo de su autonomía; (xii) servicios periciales autónomos y, (xiii) sistematización de la información al interior de la fiscalía y hacia el exterior.

Con motivo del 161 Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Colectivo participó en audiencia pública el 17 de marzo de 2017 y presentó el informe “Situación de independencia y autonomía del sistema de procuración de justicia de México”,⁵⁶ en el que se abordó por parte del Colectivo #FiscalíaQueSirva el caso de la Fiscalía General de la República. En dicho informe se reiteró la necesidad de que el Estado Mexicano retomara el camino que había iniciado en 2014 hacia la consolidación de una Fiscalía autónoma, que se reformara y discutiera el artículo 102 A constitucional en los términos que el propio colectivo se venía pronunciando.

El Colectivo #VamosPorMas integra a organizaciones de la sociedad civil, empresarios y académicos que desde sus inicios empujaron la formación y consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción. En una acción conjunta, el 29 de agosto de 2017 ambos colectivos públicamente se manifestaron para exigir la transformación de la Procuraduría General de la República hacia una Fiscalía autónoma que realmente responda a las necesidades que enfrenta el país en términos de corrupción, impunidad y graves violaciones a los derechos humanos.

III. CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE SE PROPONE

⁵⁶ Situación de Independencia y Autonomía del Sistema de Procuración de Justicia en México. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-Audiencia-Situacion-de-independencia-y-autonomia-Fiscalia-MX-16-Mar-VFF.pdf>



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

La propuesta ciudadana que se presenta parte de la realidad mexicana que enfrenta el país en términos de impunidad, pero también ha tomado en consideración estándares internacionales y las buenas prácticas existentes en la región, que buscan garantizar la autonomía de la Fiscalía General, y que se fundamentan el derecho de acceso a la justicia, debido proceso para víctimas e imputados y en la necesidad de que autoridades y operadores de justicia sean independientes, competentes e imparciales, en los términos establecidos por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de los cuales México es parte.

Por cuestión de método, se explicará en primer término la única incorporación propuesta respecto de la competencia constitucional de la Fiscalía General, a fin de abordar en los siguientes apartados las novedades relacionadas con el diseño y atribuciones de los órganos que habrán de componer la Institución, así como las reglas para el nombramiento y remoción de sus titulares y, finalmente, exponer la propuesta de régimen transitorio.

a. Requisitos de elegibilidad.

Siguiendo las principales recomendaciones que se derivan de la experiencia comparada, la propuesta busca reforzar los requisitos de elegibilidad para ser Fiscal General de la República, separándolos y diferenciándolos claramente de los criterios de selección. De esta manera, se recoge la diferenciación realizada por la doctrina jurídica internacional, entre requisitos mínimos (elegibilidad), por un lado, y elementos que conforman el perfil del cargo (criterios de selección), por otro.

De acuerdo con esta diferenciación, la edad mínima, la profesión de abogado, la antigüedad en el ejercicio de la profesión, la ausencia de condenas penales, entre otros requerimientos objetivos para el cargo, serían requisitos mínimos y funcionarían como parámetro objetivo de control negativo, al permitir que se descarte a aquellos aspirantes que no pueden acceder al cargo. El cumplimiento de estos requisitos mínimos es objetivamente verificable (se cumplen o no), y sería el primer filtro que los aspirantes deben superar, antes de ser evaluados, calificados y seleccionados posteriormente, en base a los criterios de selección.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

Por su parte, los criterios de selección funcionarían como un parámetro de control positivo, pues describirían las capacidades y cualidades personales que debería tener el futuro Fiscal General de la República, y permitirían comparar a cada uno de los candidatos con dicho perfil. De esa comparación, realizada objetivamente, resultará que las y los candidatos se acercan al perfil en distintos grados y que, por lo tanto, resultan más o menos idóneos para ocupar el cargo, y desempeñarse de manera autónoma e independiente en el ejercicio de sus funciones. Son los criterios de selección, que componen el perfil del cargo, las principales herramientas para identificar el mérito de los aspirantes, lo que constituye uno de los principios que informa el mecanismo de designación.

La propuesta considera sumamente importante que ambos parámetros – requisitos de elegibilidad y criterios de selección– se incorporen en el texto constitucional, a fin de reforzar que todos los órganos que intervienen en el procedimiento –el Senado, la Comisión de Designaciones y el titular del Ejecutivo Federal– tengan la obligación de aplicarlos, tanto en la evaluación, como en la selección de los integrantes de las respectivas listas de 6 y 3 candidatos, e incluso en la elección de quien asuma el cargo de Fiscal General de la República. De esta manera, se reduce la discrecionalidad de los órganos competentes, así como la posibilidad de influencias indebidas que puedan llevar a seleccionar candidatos por otros motivos distintos al mérito, como por ejemplo, la cercanía o afinidad con grupos de poder, incluyendo al poder político.

En esa línea, la propuesta mantiene la mayoría de los requisitos de elegibilidad que venían previstos en el texto vigente del artículo 102 A Constitucional: ser ciudadano mexicano⁵⁷, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, y no haber sido condenado por delito doloso. Se precisa también, que los diez años en el ejercicio profesional como licenciado en derecho o abogado, deben ser entendidos como experiencia mínima, y no simplemente como antigüedad mínima del título profesional, para reforzar la exigencia de que la profesión debe haber sido ejercida efectivamente por el candidato. Respecto del requisito vinculado a la buena reputación, se mantiene, pero al tratarse de un criterio de selección, ha sido reubicado junto a estos últimos.

⁵⁷ Se propone eliminar la condicionante de que la ciudadanía tenga que ser por nacimiento, pues ello se considera discriminatorio.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Asimismo, se incorporan dos nuevos requisitos de elegibilidad, orientados a resguardar la independencia y autonomía del futuro titular, y a evitar que la existencia de vínculos de tipo político-partidario puedan generar incentivos para influencias indebidas: (i) no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y (ii) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección o representación nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

A través de estos requisitos, la propuesta persigue que quienes se postulen al cargo de Fiscal General se encuentren desvinculados del poder político, así como evitar que el cargo de Fiscal General pueda funcionar como uno de "puerta giratoria" en el que se designe a personas que han ocupado otros puestos de poder. Para ello, se propone un criterio formal, que excluye a quienes hayan sido candidatos, o a quienes hayan desempeñado determinados cargos dentro de los cuatro años anteriores a su designación. Con ello, la propuesta formula una exigencia razonable, con la cual se evita que estas vinculaciones puedan condicionar o afectar posteriormente, el ejercicio de sus facultades.

Asimismo, es importante aclarar que el concepto "cargo de elección popular" que se contempla en la propuesta, comprende a todos los supuestos por los cuales puede asignarse una posición en los órganos legislativos, es decir, tanto aquellos cargos asignados en virtud de mayorías relativas, primera minoría o en virtud del mecanismo de representación proporcional.

Por otro lado, en cuanto a los criterios de selección, la propuesta establece que deben ser establecidos por la ley, pero obliga al legislador a contemplar entre ellos, la trayectoria de servicio público, especialmente en los ámbitos de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o demás antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; así como el reconocimiento público de los candidatos, su buena reputación, honorabilidad, independencia y compromiso con los valores democráticos.

b. Impedimento para ser postulado a cargos de elección popular.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

Dentro de los mecanismos de salvaguarda de la independencia y autonomía de quienes ocupen altos cargos en la nueva Fiscalía General de la República, está la introducción de un impedimento para postularse a cargos de elección popular u otros altos cargos al interior de la Fiscalía, durante los dos años siguientes a haberse separado del cargo. A través de este impedimento, la propuesta persigue desincentivar las candidaturas de quienes tengan vínculos cercanos con el poder político, y a la vez, impide que quienes hayan ejercido sus cargos con anuencia o en beneficio de grupos de poder, puedan posteriormente ser recompensados por esa actuación indebida, mediante cargos de elección popular o nominaciones a otros cargos al interior de la Fiscalía General de la República.

Se propone que este impedimento sea aplicable de igual modo a los titulares de las fiscalías especializadas, a los integrantes del Consejo del Ministerio Público de la Federación, y a los integrantes de la Comisión de Designaciones, figuras que serán explicadas más adelante.

Dado que el nombramiento del Fiscal General es una decisión que genera consecuencias directas sobre el correcto funcionamiento del sistema democrático, es vital que esta autoridad desempeñe su labor de forma objetiva, autónoma y alejada de presiones indebidas o afinidades políticas.

Por otra parte, el impedimento de postularse para nuevos cargos dentro de la Fiscalía General se orienta a evitar posibles desestabilizaciones en el ambiente interno, que previsiblemente podrían generarse si después de concluido el cargo de la mayor jerarquía dentro de la institución, el Fiscal General ocupa otro de menor nivel.

c. Duración en el cargo.

A partir de una revisión del historial de Procuradores Generales de la República que ha tenido México, así como del análisis de derecho comparado entre países latinoamericanos que consideran órganos responsables de perseguir delitos con alguna forma de autonomía (procuradurías o fiscalías), se propone reconsiderar el periodo que debe durar en el cargo el Fiscal General de la República conforme a este nuevo modelo constitucional.



En efecto, 39 personas han encabezado el Ministerio Público de la Federación desde la promulgación de la Constitución de 1917, y el promedio de tiempo que han permanecido en la posición es de dos años y medio. Existen solamente 4 casos de procuradores que hayan permanecido la totalidad del sexenio presidencial en que fueron designados⁵⁸. No obstante, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es decir, en los últimos 28 años, hemos tenido 15 Procuradores Generales de la República, promediando cada uno de ellos menos de dos años en la función.

Este escenario aconseja una mayor prudencia por cuanto a la definición del periodo en el cargo que habrán de ocupar los Fiscales Generales, ya que si bien se advierte como un propósito deseable el que se afiance su posición de mediano plazo y con ello la posibilidad de trazar objetivos e implementar programas que requieren de maduración en un horizonte de tiempo más largo, establecer en principio que la duración del encargo será de nueve años parece excesivo.

En el mismo sentido, las experiencias comparadas con España y algunos países latinoamericanos que en los últimos años han venido organizando sus ministerios públicos o fiscalías bajo modelos de autonomía nos indican que el tiempo promedio de duración en el cargo es de 4 años, como puede observarse de la siguiente tabla:

País	Denominación	Duración en el cargo
Brasil ⁵⁹	Procurador General de la República	2 años; renovable por una ocasión
Perú ⁶⁰	Fiscal de la Nación	3 años; posibilidad de reelección por dos periodos adicionales.

⁵⁸ José Aguilar y Maya fue Procurador durante todo el gobierno de Manuel Ávila Camacho, de 1940 a 1946, aunque ya había ocupado el cargo de 1930 a 1932 en el gobierno de Pascual Ortíz Rubio, y posteriormente lo ocupó nuevamente de 1956 a 1958 bajo la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines; Pedro Ojeda Pallada permaneció en el cargo de 1971 a 1976, casi todo el sexenio de Luis Echeverría Álvarez; Oscar Flores Sánchez ejerció como Procurador General el sexenio completo de José López Portillo, de 1976 a 1982; mientras que Sergio García Ramírez lo hizo todo el gobierno de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988.

⁵⁹ Artículo 128 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil. Brasil, 1988. En Political Database of the Americas Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId683751> (Fecha de última actualización: Noviembre de 2008).

⁶⁰ Artículo 158. Constitución Política de Perú. 1993, con reformas de 2005. Perú, 2005. En Political Database of the Americas Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html> (Fecha de última actualización: Marzo de 2011)



Guatemala ⁶¹	Fiscal General	4 años prorrogables.
Colombia ⁶²	Fiscal General	4 años; no reelegible.
Argentina ⁶³	Procurador General de la Nación	5 años; reelegible indeterminadamente
Paraguay ⁶⁴	Fiscal General del Estado	5 años; reelegible.
Ecuador ⁶⁵	Fiscal General del Estado	6 años; no reelegible.
Chile ⁶⁶	Fiscal Nacional	8 años; no reelegible.
Uruguay ⁶⁷	Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación	10 años; no reelegible.
Panamá ⁶⁸	Procurador General de la Nación	10 años; no reelegible.

De esta forma, se propone que el Fiscal General de la República dure en el cargo 6 años, sin posibilidad de prórroga o reelección, con lo cual se le otorga una deseable estabilidad en el puesto que facilite la continuidad de las políticas y programas de persecución penal y de fortalecimiento interno de la Institución.

⁶¹ Artículos 207 y 251 de la Constitución Política de Guatemala de 1985, con actualizaciones de 1993. Guatemala, 1993. En Political Database of the Americas Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guate/guate93.html> (Fecha de última actualización: Julio 2011)

⁶² Artículos 232 y 249 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 con reformas de 2009. Colombia, 2009. En Political Database of the Americas. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/vigente.html> (Fecha de última actualización: Marzo 2011)

Véase también: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-166-14.htm>

⁶³ Artículo 11 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal. Argentina, 2015 Disponible en: <http://www.mpf.gob.ar/cppn/files/2015/06/Ley-Org%C3%A1nica-del-Ministerio-P%C3%BAblico-Fiscal.pdf> (Fecha de último acceso: 05 de septiembre de 2017)

⁶⁴ Artículo 269 de la Constitución Nacional de Paraguay. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/fiscalia-general-i53> (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).

⁶⁵ Artículo 196 de la Constitución del Ecuador. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).

⁶⁶ Artículo 16 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público de Chile. Chile, 1999. Disponible en: http://www.senado.cl/capitulo-vii-ministerio-publico/prontus_senado/2012-01-16/104904.html (Fecha de última actualización: Julio de 2016).

⁶⁷ Artículo 2 de la Ley 19334. Uruguay, 2015 Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/1098/1/ley-19.334.pdf> (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).

⁶⁸ Artículo 221, Constitución Política de la República de Panamá. Panamá, 2004. Disponible en: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof (Fecha de último acceso 05 de septiembre de 2017).



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

Asimismo, para disminuir el grado de influencia del Presidente de la República respecto del Fiscal General, se propone desfasar los periodos de los mandatos de ambos altos funcionarios, a fin de que el Fiscal General coincida con el Presidente a quien corresponda intervenir en el procedimiento de su nombramiento solamente durante el último tercio de su mandato sexenal, es decir, únicamente durante el quinto y el sexto año del periodo presidencial.

Para ello, tomando como referencia la fórmula de cómputo del mandato del Gobernador del Banco de México (Art. 40 de la Ley del Banco de México) se propone que el periodo de seis años del mandato del Fiscal General, se compute a partir del primero de octubre del año en que Presidente inicie su quinto año de gobierno. La propuesta considera, además, que es deseable que la renovación del mandato de Fiscal General se produzca en un momento en que no exista la tensión propia de los periodos pre-electorales, por lo que el inicio del quinto año del mandato presidencial se estima adecuado y neutro para este propósito: dos años antes de la sucesión presidencial.

En este punto, es importante mencionar que el primer Fiscal General tendría que tener un régimen especial en relación a la duración de su mandato, a fin de que la regla mencionada anteriormente pueda observarse en los Fiscales Generales que lo sucedan. Este régimen especial viene previsto en las disposiciones transitorias de la propuesta: partiendo del hecho de que el próximo ciclo sexenal culminará el 30 de septiembre de 2024, se propone que el primer Fiscal General dure en su encargo únicamente hasta el 30 de septiembre de 2022, momento en que deberá iniciar el periodo del Fiscal General que lo suceda, para que a partir de ahí inicien los ciclos de 6 años de mandato en los titulares del Ministerio Público de la Federación.

d. Procedimiento de designación.

Uno de los aspectos más importantes de la propuesta, es el mecanismo de designación del Fiscal General, en el cual se introducen una serie de salvaguardas orientadas a proporcionarle transparencia y publicidad suficientes, incorporar mecanismos adecuados de participación ciudadana, y lograr que la evaluación, la selección, y la conformación de las listas, se sustenten en el mérito de los candidatos, teniendo como resultado la elección de un Fiscal General autónomo y capacitado.

Para la propuesta, se han tomado en consideración los estándares internacionales sobre independencia de los operadores de justicia en general, y sobre fiscales en particular, que han sido establecidos por los organismos internacionales de protección de derechos humanos, especialmente lo señalado al respecto por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, y la Relatoría Especial para Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados, en los siguientes instrumentos y documentos:

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 8.1.*
- *Carta Democrática Interamericana, Art. 4.*
- *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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. (Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 80)*
- *Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente la sentencia del Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela.*
- *Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en la Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).*
- *Informes de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados, de fecha 07 de junio de 2012 (documento A/HRC/20/19) y de fecha 18 de abril de 2011 (documento A/HRC/17/30. Add.3)*
- *Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service – Adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa, en su 85 Sesión Plenaria (Diciembre 17-18 de 2010)*
- *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Prosecutors, documento emitido por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa (Documento CDL-PI(2015)009 del 30 de junio de 2015)*

De acuerdo con dichos estándares, todo procedimiento establecido en una sociedad democrática para la designación de altos cargos en el sistema de



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

justicia, debe ser imparcial, transparente y basarse en criterios objetivos vinculados al mérito, incorporando salvaguardas para evitar nombramientos basados en predilecciones o prejuicios. Asimismo, el mecanismo debe excluir toda forma de discriminación, generar la confianza de la ciudadanía, el respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas, para lo cual la transparencia y la publicidad del proceso son indispensables⁶⁹.

En esa línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha considerado que los procedimientos de nombramiento deben estar abiertos “al escrutinio de los sectores sociales”, dado que ello permite 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 candidatos⁷⁰.

Por su parte, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no cualquier procedimiento puede satisfacer las condiciones exigidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para el establecimiento de un régimen independiente, pues se requieren parámetros básicos de objetividad y razonabilidad. La Corte ha indicado, asimismo, que la ausencia de estas condiciones genera un alto grado de discrecionalidad que no permite asegurar que las personas escogidas sean las más idóneas⁷¹.

A continuación, se indican los principales aspectos de regulación del procedimiento que se abordan en la propuesta.

i) Concurso abierto

Uno de los principales mecanismos para evitar los nombramientos basados en predilecciones o prejuicios, es la adopción designaciones por concurso abierto, que permita a cualquier interesado(a) que satisfaga los requisitos mínimos de

⁶⁹ Fundación para el Debido Proceso. *Lineamientos para la Selección de Altas Autoridades del Sistema de Procuración de Justicia: Fiscal o Procurador(a) General*, 23 de enero de 2017. Disponible en <http://www.dplf.org/es/resources/lineamientos-para-la-seleccion-de-altas-autoridades-del-sistema-de-procuracion-de-justicia>

⁷⁰ 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.

⁷¹ Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 74. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

elegibilidad y cumpla los rasgos del perfil, que pueda aspirar a ocupar este alto cargo. La CIDH ha considerado que los concursos públicos de oposición “pueden ser un medio adecuado para la designación de operadores de justicia con base al mérito y capacidades profesionales”⁷².

En esa línea, se propone que el procedimiento para seleccionar al Fiscal General, se inicie con una convocatoria a concurso público por parte del Senado, que debe culminar su primera etapa, con la integración de una lista de 6 candidatos al cargo, aprobada por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros presentes de esa Cámara del Congreso.

El establecimiento de mayorías calificadas es otra de las garantías que el procedimiento recoge, y que promueve decisiones más imparciales en la medida que exige mayores niveles de deliberación y acuerdo entre todos los miembros del órgano legislativo.

ii) Procedimiento de carácter político, pero con salvaguardas.

Actualmente, el procedimiento de designación del Fiscal General de la República que se encuentra regulado en el artículo 102 A de la Constitución Política, en su versión reformada del 10 de febrero de 2014, es un procedimiento político de tres etapas, en la que intervienen el poder Legislativo y el poder Ejecutivo.

En la primera etapa, el Senado de la República debe integrar una lista de 10 candidatos al cargo y remitirla al Titular del Ejecutivo Federal. En la segunda, éste debe elegir a 3 de ellos, y remitir la terna de vuelta al Senado. En la última etapa, el Senado realiza la designación final por mayoría de dos tercios de los miembros presentes, previa comparecencia pública de los tres candidatos.

La propuesta mantiene la competencia de los órganos políticos, pero le introduce importantes salvaguardas, destinadas prioritariamente a reducir la discrecionalidad política de las diversas decisiones que se adoptan al interior del procedimiento y a dotarlo de una mayor transparencia y publicidad. Estas medidas son las siguientes:

⁷² 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. 76.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

"2017, Un siglo de las Constituciones".

- *Comisión de Designaciones: Se propone la creación de un órgano independiente e interdisciplinario que se encargue de realizar la evaluación puramente técnica de quienes se presenten al concurso, conforme los requisitos de elegibilidad y criterios de selección previstos constitucional y legalmente, con la pretensión de inhibir en esta fase del procedimiento, la influencia de criterios de orden político que pudieran sesgar indebidamente la valoración objetiva de sus perfiles. Los detalles de esta propuesta se exponen más adelante.*
- *Criterios de selección objetivos: Como ya se ha mencionado al abordar el tema de los requisitos mínimos de habilitación, la propuesta contempla la existencia de criterios de selección de carácter objetivo, algunos de los cuales están previstos desde el texto constitucional y que pueden ser ampliados y desarrollados en la ley secundaria.*

Estos criterios constituyen las principales herramientas para identificar el mérito de los candidatos y deben orientar la actuación de los órganos competentes, tanto al evaluar como al seleccionar a quienes integren la lista.

La evaluación y valoración de cada uno de los candidatos, en base a los criterios de selección, debe plasmarse de manera expresa en el dictamen que emita la Comisión de Designaciones. Asimismo, estos criterios generan en los órganos políticos el deber de seleccionar sus respectivas listas con base al mérito de los aspirantes, motivando sus decisiones y haciéndose responsables por ellas.

- *Mecanismos de transparencia, publicidad y participación ciudadana: Aunque se establece que serán desarrollados en la ley secundaria, la propuesta de reforma constitucional establece la obligación del legislador de fijar los mecanismos de transparencia, publicidad participación ciudadana que serán aplicables a todas las etapas del procedimiento de selección del Fiscal General. Sobre dichos mecanismos, el texto establece que deben ser efectivos, a fin de que se garantice de manera real, la participación de la ciudadanía desde la convocatoria hasta el nombramiento, lo cual deberá ser desarrollado en la Ley Orgánica.*

iii) Evaluación técnica a cargo de una entidad independiente

Uno de los principales desafíos que se presentan cuando los procedimientos de designación se encuentran a cargo de órganos políticos, es la realización de una evaluación que sea puramente técnica, ya que las comisiones encargadas de realizar esta labor también están conformadas por miembros del cuerpo político, en este caso, del Senado de la República, lo que genera el riesgo de que los criterios políticos puedan permear la evaluación, o de que las calificaciones puedan ser influenciadas por acuerdos políticos.

Para evitar ese riesgo, se propone la creación de una Comisión de Designaciones de la Fiscalía General de la República, órgano independiente que realizaría la evaluación de todos los aspirantes a los principales cargos de la nueva entidad (Fiscal General, fiscales especializados, y de los integrantes del Consejo del Ministerio Público) en base a criterios estrictamente técnicos, y alcanzaría al Senado un dictamen debidamente fundamentado y con un orden de precedencia, que no solo permita al Senado contar con argumentos suficientes para fundamentar la conformación de la lista de 6 candidatos en base a los mejor calificados, sino que impediría que resulten elegidos aquellos candidatos en base a otros criterios distintos del mérito.

Esta Comisión de Designaciones tendría carácter honorario, y estaría conformada de manera interdisciplinaria, por 9 ciudadanos de reconocido prestigio académico o profesional en procuración de justicia, derechos humanos, combate a la corrupción y políticas públicas en materia de seguridad y justicia, que serían designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, luego de un concurso público y abierto. Se propone también, que el mandato de los miembros de esta Comisión sea de cinco años.

iv) Reglas en caso de no ejercicio de las competencias constitucionales

La propuesta modifica parcialmente las reglas de suplencia que actualmente existen en el texto del Artículo 102-A, para los supuestos en los que el Senado o el Ejecutivo no ejerzan sus facultades constitucionales en el procedimiento de selección y nombramiento del Fiscal General, buscando salvaguardar que estas omisiones no conlleven a la selección de candidatos que no hayan

superado los requisitos de elegibilidad ni hayan sido previamente evaluados en base a los criterios de selección.

En ese sentido, la propuesta elimina absolutamente la facultad del Titular del Ejecutivo Federal, de asumir las competencias otorgadas al Senado, cuando este último órgano no las ejerza, lo cual comprende la competencia para integrar un listado de 6 candidatos, como la competencia para designar al Fiscal General.

Como contrapartida, la propuesta mantiene, en esos dos supuestos, la facultad presidencial de realizar la designación de un Fiscal General de manera provisional, decisión que además no puede ser arbitraria, pues la elección debe también estar justificada y orientada por los criterios de selección, y es por ello que se incluye la frase “conforme a lo establecido en este artículo”.

En tercer lugar, la propuesta establece un mecanismo de salida para los supuestos en los que, por distintos motivos, el Senado no logre el quórum y las mayorías necesarias para adoptar las decisiones en ejercicio de sus competencias. Se propone, en esa línea, que el Senado tenga un plazo extraordinario de 60 días posteriores al vencimiento de sus plazos, para ejercer sus respectivas competencias, y que, en caso contrario, estas sean ejercidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la República, las que deben ejercerse también, de conformidad con los criterios de selección, el procedimiento y los requisitos de votación aplicables al Senado.

v) Precisión de los plazos.

La propuesta de dictamen que se contiene en el presente documento hace algunas precisiones respecto de los plazos que rigen los diversos hitos del procedimiento de designación, ya sea para eliminar lagunas o bien para establecer términos suficientes para desahogar labores complejas, como la integración de la lista por parte del Senado. En particular, se clarifican los dos supuestos bajo los cuales el Senado debe iniciar el procedimiento electivo mediante la integración de la lista de candidatos: (i) cuando hay Fiscal en funciones, pero el término de su mandato está próximo a fenecer y (ii) cuando por causa diversa al vencimiento del mandato (renuncia, remoción, destitución, muerte), debe iniciarse procedimiento de designación.



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

Adicionalmente, se clarifica que los plazos se contabilizan en días naturales, ya que la Constitución no define días hábiles, sino que dicho concepto procesal varía en las legislaciones secundarias según la materia de que se trate.

vi) Figuras de fiscales provisional, sustituto y suplente.

A fin de evitar vacíos de poder que generen incertidumbre y ausencia de liderazgo en esta institución que resulta de la mayor importancia para el orden y la paz social, la propuesta prevé diversas figuras para ocupar su titularidad en casos excepcionales.

Primero, como se comentó previamente, en el supuesto de que el Senado no integre y remita oportunamente al Presidente de la República la lista de candidatos, éste designará a un Fiscal provisional, quien deberá cumplir con los requisitos y criterios de selección del propio Fiscal General, y ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva; lo mismo en el caso en el cual el Senado no elija de entre la terna o, en su defecto, de la lista. En este caso, el propio proyecto establece una salvaguarda orientada a evitar que por esta vía el Presidente de la República se haga con el control de dicho cargo ya que por otro lado se incorpora una salida a los casos de inactividad del Senado: la traslación de sus facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual evitará que la inamovilidad del órgano legislativo conduzca a que los periodos de los fiscales provisionales se prolonguen indefinidamente.

Ahora bien, como se explicó párrafos arriba, se pretende que los periodos de ejercicio de los fiscales generales sean de 6 años, contabilizados a partir del día en que inicia el último tercio del sexenio presidencial correspondiente. Bajo esta regla, es posible que se presente la hipótesis de ausencia definitiva del Fiscal General en forma previa a que termine el periodo para el cual fue designado, por renuncia, remoción, destitución o muerte. En este caso, el Senado elegirá conforme al procedimiento constitucional a un Fiscal General sustituto, a fin de que complete el término, siempre que faltaren cuando menos dos años para el mismo, pues en caso contrario operará el mecanismo de suplencia por ausencia.

La figura de suplencia es típica de los ordenamientos orgánicos de las instituciones públicas, a fin de que se active cuando se presenta la ausencia – provisional o definitiva– del titular del cargo de que se trate. Generalmente las



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

leyes o reglamentos indican un mecanismo de prelación de entre los funcionarios del rango inmediato inferior al que se suple, lo cual, en este caso, deberá definirse en la legislación secundaria.

e. Remoción o destitución.

Otra de las garantías institucionales de la autonomía y la independencia de la Fiscalía General, la constituye el procedimiento de remoción del Fiscal General, el que está revestido de ciertas garantías, debido al rol fundamental que este alto cargo supone para el derecho de acceso a la justicia de todos los ciudadanos.

En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado claramente, que los fiscales –y especialmente el Fiscal General– debe gozar de la estabilidad necesaria para garantizar su independencia en las investigaciones bajo su responsabilidad, frente a los cambios políticos o de gobierno, lo que supone entre otras cosas, que el procedimiento para la separación o remoción del cargo debe estar regulado de manera adecuada, para evitar que se le separe arbitrariamente “por el hecho de haber tomado una decisión que no goce de popularidad”⁷³.

En ese sentido, las Directrices sobre la Función de los Fiscales de Naciones Unidas ha señalado, en la Directriz 21, que este tipo de procedimiento deben estar sujetos al principio de legalidad, a un procedimiento imparcial, a una audiencia previa y al derecho a la revisión judicial de la sanción⁷⁴.

En esa misma línea, la Comisión de Venecia resalta la necesidad de que la ley –y de ser posible, la Constitución– establezca previamente las causales de remoción, y de que exista la opinión de una entidad independiente acerca de si existen o no fundamentos suficientes para la aplicación de esta medida. Además, la Comisión considera que incluso cuando el procedimiento se lleve a

⁷³ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *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*. (Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 189).

⁷⁴ *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en la Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).



HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
San Luis Potosí

“2017, Un siglo de las Constituciones”.

cabo ante órganos políticos como el Parlamento, se debe garantizar que el Fiscal General goce del derecho a un juicio justo⁷⁵.

A fin de reforzar la autonomía del Fiscal General frente al Poder Ejecutivo, se propone trasladar la facultad de remoción de este alto funcionario, del Ejecutivo Federal al Senado, en el que se exigirá una mayoría calificada de dos terceras partes de sus miembros presentes. Como consecuencia de lo anterior, la propuesta elimina también la facultad del Senado de objetar la decisión de remoción.

Como contrapartida de lo anterior, la propuesta le otorga al Ejecutivo Federal la posibilidad de solicitar la remoción, pero únicamente por las causas que establezca la ley, las cuales deberían ser debidamente sustentadas. Esta facultad no es exclusiva del Ejecutivo, precisamente para evitar el escenario opuesto, en que este poder del Estado proteja a un Fiscal General que ha incurrido en conducta que amerite su remoción. Para atender esta situación, se ha previsto que el procedimiento también pueda ser promovido a iniciativa de una tercera parte de los miembros del Senado.

A fin de garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales en esta materia, la propuesta incorpora expresamente el derecho de audiencia pública al Fiscal General, y establece que el procedimiento de remoción debe estar sujeto a las reglas del debido proceso. Asimismo, tal como lo recomiendan los instrumentos internacionales, se establece que la aplicación de la sanción, debe tomar en consideración la opinión del Consejo del Ministerio Público de la Federación.

Finalmente, por seguridad jurídica, se incorpora una disposición relativa a la renuncia del Fiscal General, estableciendo que debe hacerla efectiva mediante una comunicación dirigida al Senado de la República, o de ser el caso, a la Comisión Permanente del Congreso, a fin de que éstos tomen nota y se pueda contar con una fecha cierta de terminación del cargo, que permita activar las

⁷⁵ Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service – Adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa, en su 85 Sesión Plenaria (Diciembre 17-18 de 2010), parr. 39.

reglas de la suplencia provisional por ausencia y, en su caso, el proceso de designación de su sucesor en el cargo.

f. Reforma de los artículos 76 y 89 constitucionales

En concordancia con el texto del artículo 102 apartado A que aquí se propone, resulta necesario ajustar lo relativo a las facultades exclusivas del Senado (artículo 76, fracción XIII) y del Presidente de la República (artículo 89, fracción IX) al nuevo esquema de designación y remoción del Fiscal General.

Ello es así puesto que, según el decreto de febrero de 2014, la facultad de remoción del Fiscal General recae en el Presidente de la República, mientras que el Senado sólo podría formular objeción a la misma. En cambio, de aprobarse esta propuesta, la facultad de remoción es del Senado, quedando en el ámbito del Ejecutivo únicamente la posibilidad de solicitarla.

IV. COMPETENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL, SUPUESTOS DE ATRACCIÓN DE DELITOS DEL ORDEN COMÚN

Se recogen en este rubro lo sugerido tanto por la iniciativa de reforma del 18 de abril de 2017 (que retoma la propuesta del Colectivo “#Fiscalía que Sirva” presentada en diciembre de 2016), como la del 27 de abril de 2017 (presentada por diversos senadores del PT y otros sin partido) en las cuales se pugna por una clarificación a nivel constitucional respecto de la competencia y facultades de atracción de la Fiscalía General para la investigación y persecución de delitos del orden común.

Se incorporan diversos criterios orientados a determinar otros supuestos de competencia federal y privilegiar una investigación efectiva de los hechos: cuando el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas, garantizando que la investigación no se fragmente y privilegiando que se lleve a cabo en el ámbito que pueda realizarla de manera más efectiva (criterio que pretende ordenar los casos de delincuencia organizada que deben ser elevados a la atención del ámbito federal), o cuando exista sentencia o resolución de un órgano previsto en tratado internacional.

Lo anterior responde a variables propias de la procuración de justicia y de las dinámicas complejas de las estructuras delincuenciales presentes en la



actualidad. En primer término, la conexidad con delitos federales debe ser un criterio competencial explícito de manera que se mantenga la unidad y continencia de la investigación y proceso en el fuero federal frente a escenarios en los que exista interdependencia de causas por la necesidad de coordinación y los principios de subordinación o continencia, resultando en una situación de competencia excepcional por conexidad.

Adicionalmente, un criterio de criminalidad en más de una entidad de la República optimizaría las condiciones de investigación, el uso de recursos, la persecución penal y el diseño de políticas de prevención y desmantelamiento de organizaciones y redes de delincuencia nacionales o transnacionales, resultando en una competencia excepcional por territorialidad.

Uno de los objetivos es evitar que por la ejecución en ámbitos de las entidades federativas o inconexidad los procesos de investigación y procesamiento se fragmenten, con impactos en la ausencia de la investigación de contextos, la debilidad en la evidencia y la falta de patrones de actuación de estructuras delictivas, particularmente del crimen organizado y de delitos graves.⁷⁶

En el mismo sentido, debe considerarse competente la Federación en aquellos casos en los que, con independencia de la conexidad o del ámbito territorial de ejecución de los delitos, exista un componente de criminalidad compleja o fortalecida por el Estado. La competencia federal debe actualizarse en la investigación de delitos ejecutados en escenarios de macrocriminalidad, aparatos organizados de poder u organizaciones colectivas en los que se estime la posible colusión de agentes del Estado y delincuencia organizada, por comisión directa de agentes del estado o por aquiescencia y tolerancia hacia dichas prácticas.

V. FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

La importancia de establecer fiscalías especializadas para la investigación y persecución de géneros delictivos específicos atiende a un doble propósito:

a. La utilidad de la especialización per se

⁷⁶ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, México, 2016, p. 595