

REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL DISEÑO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Trabajos que realizan los colectivos #VamosPorMás y #FiscalíaQueSirva

22 de agosto de 2017.

Los grupos de trabajo de dichos colectivos han elaborado una propuesta de *dictamen ciudadano* (con todas las formalidades que eso implica) respecto de las 9 iniciativas¹ que se encuentran pendientes de dictaminar en el Senado relacionadas con el artículo 102, apartado A, de la Constitución.

El propósito de este planteamiento es urgir a las comisiones legislativas para que se apoyen en dicho proyecto y orientar así su debate y pronta votación respecto del nuevo diseño constitucional de la Fiscalía General de la República.

En síntesis, las innovaciones que se contienen en dicho “dictamen ciudadano” son las siguientes:

1. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DEL FISCAL GENERAL.

- a. **Independencia política.** Se incorpora el no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y 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.

2. DURACIÓN EN EL CARGO.

- a. **Se reduce de 9 a 6 años, improrrogables.** Los periodos de gestión iniciarán el 1º de octubre en que el titular del Poder Ejecutivo inicie su quinto año de gobierno. Lo anterior, para reducir al máximo la posibilidad de influencia del Presidente de la República en turno respecto del FG.
- b. **Figuras de FG provisional, sustituto y suplente.** En casos de ausencias definitivas (renuncia, remoción, destitución, muerte) se elegirá a quien complete periodo cuando faltaren más de dos años, en caso contrario opera mecanismo de suplencia prevista en ley.

¹ En anexo se contiene una relación de dichas iniciativas.

- c. **Régimen transitorio para primer FG.** Se elimina el pase automático; el primer FG será electo conforme a procedimiento y estará en funciones hasta el 30 de septiembre de 2022 (luego inician los ciclos de 6 años).

3. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN.

- a. **Senado formula lista.** Al respecto, se introduce lo siguiente:

- **Cantidad.** Se reduce de 10 a 6 la lista de candidatos que debe seleccionar el Senado para enviar al Ejecutivo.
- **Concurso público.** La postulación de candidatos será mediante concurso público.
- **Criterios de selección.** De entre los postulantes, para elegir a los 6 candidatos que integrarán la lista, se seguirán criterios de selección tales como: trayectorias 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; igualmente, se tomará en consideración el reconocimiento público de los candidatos, su honorabilidad, independencia y compromiso con los valores democráticos.
- **Comisión de Designaciones.** La evaluación técnica de los concursantes será realizada por una Comisión de Designaciones de carácter honorario, que estará conformada de manera interdisciplinaria por nueve 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, quienes serán designados previamente por el Senado, de manera pública y abierta, y durarán en dicho cargo por cinco años (en transitorios se indica el escalonamiento de la duración de los primeros nombramientos).

- b. **Integración de terna por parte del Ejecutivo.** Se respeta el modelo actual.

- c. **Elección del FG por el Senado.** Se respeta el modelo actual, solo indicando que la comparecencia de los candidatos se hará en audiencia pública.

- d. **Intervención de SCJN ante omisiones del Senado.** A fin de evitar casos de inmovilidad legislativa que paralicen la designación de FG, se establece que después de 60 días de que hayan vencido plazos al Senado para integrar la lista de 6 candidatos o bien que no elija de la terna enviada por el Ejecutivo, dichas atribuciones serán ejercidas por la Suprema Corte de Justicia.

4. REMOCIÓN.

- a. **Facultad del Senado**, y no del Ejecutivo como está actualmente (en el texto constitucional actual el Senado sólo puede objetar la remoción hecha por el Presidente).
- b. **Iniciativa**, el procedimiento de remoción lo puede iniciar el Ejecutivo o bien una tercera parte de los senadores.
- c. **Audiencias públicas y debido proceso**, como reglas de trámite del procedimiento de remoción.
- d. **Opinión del Consejo del Ministerio Público de la Federación**. Se indica que durante el procedimiento de remoción deberá escucharse la opinión del Consejo del MPF (figura que se explicará más adelante).
- e. **Destitución**. Con independencia de la posibilidad de la remoción, se indica que el FG puede ser destituido por causa de responsabilidad penal o administrativa grave.
- f. **Renuncia**. Explícitamente se regula que el FG puede renunciar por causas previstas en ley, y que el Senado la resuelve.

5. IMPEDIMENTO DEL FG PARA OCUPAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

- a. **Para evitar riesgos de politización del FG**, se le impide postularse para cargos de elección popular hasta dos años después de dejar el cargo.

6. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA FG.

- a. **Nuevos supuestos para atraer casos del fuero común**, cuando por su interés y trascendencia lo amerite, garantizando que la investigación no se fragmente y privilegiando que se lleve a cabo en el ámbito que pueda realizarla de manera más efectiva; a solicitud de la víctima u ofendido del delito cuando los ministerios públicos de las entidades federativas no inicien de forma inmediata, imparcial y exhaustiva la investigación; defecto u omisión de los ministerios públicos locales en investigación de casos de delincuencia organizada; supuestos de violaciones sistemáticas y generalizadas a derechos humanos; casos de autoridades locales implicadas en los delitos.

7. FISCALÍAS ESPECIALIZADAS.

- a. **Materias.** Además de las de Delitos Electorales y Combate a la Corrupción, se incorporan la de Derechos Humanos y otra para Asuntos Internos (sobre ésta última **#VamosPorMás** plantea una Inspectoría General que persiga tanto penal como administrativamente las conductas irregulares de los servidores públicos de la Fiscalía General).
- b. **Nombramiento** por el Senado (hoy la Constitución da esa atribución al Fiscal General), previo concurso público y a través de la evaluación que realice la Comisión de Designaciones.
- c. **Duración en el cargo:** 5 años improrrogables.
- d. **Remoción** por el Senado, a solicitud del FG, por causas previstas en ley (hoy dice la Constitución que los remueve libremente el Fiscal General).
- e. **Impedimentos:** No podrán ser electos para cargos de elección popular ni postularse para Fiscal General u otros cargos de la FG, sino hasta dos años después de que se hayan separado de sus cargos.

8. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

- a. **Similar a los demás órganos constitucionales autónomos**, es decir, que será electo por la Cámara de Diputados y ejercerá sus atribuciones en términos del Título Cuarto de la Constitución (investigación, persecución y sanción de responsabilidades administrativas). Sobre este punto **#VamosPorMás** plantea una Inspectoría General que persiga tanto penal como administrativamente, evitando la duplicidad de órganos responsables de perseguir irregularidades internas.

9. CONSEJO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

Sobre este punto, los colectivos no han llegado a un acuerdo por cuanto a la naturaleza y alcance que debe tener el Consejo del MP. En términos generales, **#FiscalíaQueSirva** visualiza un consejo con funciones más bien consultivas y no decisorias, en cambio, **#VamosPorMás** plantea un Consejo con gran potencia, lo cual puede observarse en las notas de su propuesta (**#FiscalíaQueSirva** ve en ello un riesgo de obstrucción al FG):

- a. **Facultades** (Desarrolladas en transitorios)
 - **En materia de política pública de persecución penal:** Aprobar los planes y políticas de persecución penal que le presente el FG.
 - **En materia de evaluación:** Evaluar la implementación de los planes y políticas de persecución penal, pero también del desempeño de las unidades de la Institución y de sus servidores públicos.

- **En materia de presupuesto:** Aprobar el proyecto y emitir las normas administrativas para su ejercicio.
 - **En materia de organización:** Emitir y reformar el Reglamento Interior y determinar la adscripción de sus unidades y órganos técnicos y administrativos; autorizar la creación de unidades de investigación o fiscalías especializadas; autorizar las estructuras orgánicas de todas las unidades y órganos de la FG.
 - **En materia normativa del desempeño de la actividad sustantiva:** Autorizar los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas que rijan la actuación de todas las unidades y órganos de la FG, así como de sus servidores públicos.
 - **En materia de recursos humanos:** Dictar e implementar la política de profesionalización del personal de la Fiscalía General; programas de formación y capacitación; definirá los perfiles que deberán reunir todos los cargos de mando y autorizará sus nombramientos; tendrá a su cargo la operación del Servicio de Carrera de la Fiscalía General, incluyendo sus procesos de ingreso, desarrollo y permanencia, así como la determinación de las adscripciones del personal de carrera; autorizará las designaciones especiales de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial y de peritos no pertenecientes al Servicio de Carrera, a solicitud del Fiscal General, el Inspector General, los titulares de las fiscalías especializadas y de las demás unidades y órganos técnicos y administrativos; emitirá e implementará los lineamientos para el control de confianza de los servidores públicos de la Institución.
 - **En materia de definiciones competenciales:** resolver los conflictos competenciales que involucren a las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, de derechos humanos o de asuntos internos (se entiende que los demás casos corresponden al FG).
 - **En materia de participación ciudadana:** Establecer mecanismos de participación ciudadana que coadyuven con el ejercicio de sus atribuciones.
- b. **Integración:** 6 consejeros de tiempo completo, con naturaleza de servidores públicos –3 de los cuales no son abogados–, más el FG, que preside dicho órgano.
- f. **Procedimientos de nombramiento, duración en el cargo, remoción e impedimentos:** aplican mismas reglas que para los fiscales especializados.

10. MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE NOMBRAMIENTOS.

- a. #FQS propone que se establezca a nivel constitucional la existencia de un medio de impugnación efectivo (al que podría acudir cualquier ciudadano) respecto de los diversos procedimientos de nombramiento y remoción que lleve a cabo el Senado: Fiscal General, Fiscales Especializados, Consejeros. Sobre este tema no se tiene acuerdo.

11. PLAN ESTRATÉGICO DE PERSECUCIÓN PENAL.

- a. #FQS propone que, al inicio de su gestión, el Fiscal General elaborará un Plan Estratégico de Persecución Penal que será presentado en audiencia pública ante el Senado y el Consejo del Ministerio Público, y que tomará en cuenta ejes transversales en materia de derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, y establecerá los criterios de selección y priorización de casos (**#VamosPorMás**).

12. INFORMES ANUALES.

- a. **Los rinde** el Fiscal General a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, incorporando los que a su vez formulen los titulares las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, de derechos humanos y de asuntos internos, así como el órgano interno de control y el Consejo del Ministerio Público de la Federación.
- b. **Comparecencias**. Todos los anteriores comparecerán ante cualquiera de las Cámaras cuando se les cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. Durante estas comparecencias, se garantizará la participación directa y efectiva de la sociedad civil.

13. SERVICIO DE CARRERA.

- a. Se enfatiza en los principios que deberán regirlo.

14. RÉGIMEN TRANSITORIO.

- a. **Inicio de vigencia**. Las nuevas disposiciones constitucionales de diseño de la Fiscalía general entrarán en vigor cuando se cumplan dos condiciones:
 - Una vez que el Congreso emita (y/o reforme), en un plazo de 90 días, las **leyes secundarias** necesarias por virtud de la reforma (la más importante es la Ley Orgánica de la Fiscalía General, pero además habrá necesidad de adecuar un elevado número de leyes).

- Se emita la **declaratoria** de que ha entrado en vigor la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, para lo cual primero deben realizarse todos los nombramientos (FG, fiscales especializados, Consejo, OIC)
- b. **Comisión de Designaciones.** En 30 días el Senado debe integrarla, para que inmediatamente después inicien los concursos y se hagan los nombramientos.
 - c. **Elección del Fiscal General, fiscales especializados en Derechos Humanos y de Asuntos Internos** (los titulares de FEPADE y de la Fiscalía Anticorrupción tienen un tratamiento diverso que se explica más adelante), así como de los 6 consejeros del Ministerio Público de la Federación. El PGR en funciones puede participar en el concurso para la designación del FG.
 - d. **Elección del titular del OIC**, que corre en paralelo a los anteriores nombramientos, pero que es llevado a cabo por la Cámara de Diputados, no por el Senado.
 - e. **FEPADE y Fiscalía Anticorrupción.** Se mantiene lo establecido en los transitorios del decreto de 10/02/14, en el sentido de que éstos se nombran aún antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional, sin embargo, se modifica el plazo de vigencia de su cargo, ampliándolo a 5 años a partir de que hayan tomado posesión (actualmente está previsto que duran solo hasta el 30 de noviembre de 2018); a partir de este nuevo decreto de reforma constitucional que se propone, el senado debe nombrar al Fiscal Anticorrupción en un plazo de 60 días. También se modifica la previsión actual que indica que podrán ser removidos libremente por el Fiscal General, con posibilidad de objeción por el Senado, y en lugar de ello se establece que su remoción operará conforme a las nuevas reglas arriba ya explicadas.
 - f. **Esquema de transición.** #FQS propone que se incorpore un esquema de transición que evite el “pase automático” de los recursos humanos y otra serie de reglas de operación de la PGR a la FGR. Este tema está pendiente.

ANEXO: Iniciativas que se encuentran pendientes de dictamen en el Senado relacionadas con la Fiscalía General de la República.

1. 18-11-2015, promovida por el senador Marco Antonio Blásquez 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 justificada.

2. 27-04-2016, 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 República.
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 política-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 Demédis Hidalgo (PT), Zoé Robledo Aburto (PT), Armando Ríos Piter (PRD), Isidro Pedraza Chávez (PRD), Ángel Benjamín Robles Montoya (PT), Luz María Beristain 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.
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 nombramientos de los funcionarios superiores y recomendar mecanismos de participación ciudadana.

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.
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 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, y ordena que en la Ley se establezcan mecanismos de evaluación y control disciplinario de los servidores públicos de la Fiscalía General, que permitan una supervisión ciudadana. 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 registrarán 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 2021.

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.