

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

## Propuesta de *dictamen ciudadano* de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva

29 de agosto de 2017.

### ANTECEDENTE: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014.

El 10 de febrero de 2014 se publicaron reformas a la Constitución en materia política-electoral, entre ellas, se estableció la autonomía del Ministerio Público de la Federación, para evitar el uso político de la facultad de persecución penal del Estado.

No obstante, dicha reforma no dejó satisfecha a la sociedad mexicana, que por diversas vías ha expresado que ese modelo no resuelve la grave crisis de impunidad que aqueja nuestro país, ni supera un modelo institucional de Ministerio Público que históricamente ha sido ineficiente y controlado por intereses políticos.

En ese contexto, a pesar de que dicha reforma constitucional no ha entrado todavía en vigor, puesto que no se han emitido las leyes secundarias correspondientes, diversas expresiones políticas y legislativas han promovido 9 iniciativas ante el Congreso de la Unión para modificar de nuevo el artículo 102 apartado A de la Constitución, así como el régimen transitorio de aquel decreto de 2014.

Hasta hoy, el debate público ha girado fundamentalmente en torno de la figura del llamado “pase automático”, es decir, la regla transitoria que indica que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse las leyes secundarias, se convertirá en el primer Fiscal General por un periodo de 9 años, lo cual ha sido rechazado de forma unánime por la sociedad.

Sin embargo, la tarea de transformar al Ministerio Público de la Federación es mucho más amplia que la sola definición de quien lo habrá de encabezar. Por eso, las organizaciones sociales que integran el colectivo #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, mediante un proceso de análisis técnico de muchos meses, y con el acompañamiento de especialistas nacionales e internacionales, realizó un diagnóstico y estudio de las iniciativas pendientes de dictamen en el Senado de la República, así como de diversos documentos elaborados por la propia PGR con la colaboración de instituciones académicas de gran prestigio y, como conclusión, presenta un proyecto de *dictamen ciudadano* con los siguientes contenidos:

## 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 operará el mecanismo de suplencia prevista en ley.
- c. **Régimen transitorio para primer FG.** Se elimina el pase automático. El primer FG será electo conforme al procedimiento constitucional y durará en funciones hasta el 30 de septiembre de 2022. Posteriormente, el periodo de duración del encargo será 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.

- b. **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 su encargo por cinco años y serán renovados de manera escalonada.
- c. **Integración de terna por parte del Ejecutivo.** Se mantiene la facultad del Ejecutivo para elegir una terna de entre la lista de 6 candidatos que le remite el Senado.
- d. **Elección del FG por el Senado.** De la terna propuesta por el Ejecutivo, el Senado previa comparecencia pública de los candidatos, elegirá al Fiscal General por mayoría calificada.
- e. **Intervención de Suprema Corte de Justicia de la Nación ante omisiones del Senado.** Una innovación importante que introduce la propuesta es evitar que la falta de acuerdo en el Senado paralice el proceso de nombramiento del FG, pues en dicho supuesto, la SCJN hará el nombramiento.

#### 4. REMOCIÓN.

- a. **Facultad del Senado:** Se contempla que el Senado pueda remover al FG mediante el voto de la mayoría calificada.
- b. **Iniciativa:** El procedimiento de remoción lo puede iniciar el Ejecutivo o bien una tercera parte del Senado.
- c. **Audiencias públicas y debido proceso:** Deberán garantizarse durante el procedimiento, con la finalidad de que la remoción no sea arbitraria o motivada por intereses políticos.
- 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, órgano que por sus funciones tendrá pleno conocimiento de la gestión del FG.
- 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, en consonancia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

## 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 FISCALIA GENERAL.

- a. Nuevos supuestos para atraer casos del fuero común, además de la competencia sobre los delitos federales, se prevé que la FG podrá conocer delitos del orden común en los casos que su interés y trascendencia lo amerite y garantizando que la investigación no se fragmente y sea llevada en el ámbito que pueda realizarla de manera más efectiva.

## 7. FISCALÍAS ESPECIALIZADAS.

- a. Materias. Además de las Fiscalías de Delitos Electorales y Combate a la Corrupción, se incorpora una para violaciones graves a Derechos Humanos, con el fin de atender la profunda crisis que atraviesa nuestro país en esta materia. También se crea una para Asuntos Internos, dado el serio problema de corrupción al interior del Ministerio Público de la Federación.
- b. Reglas para garantizar la independencia de las Fiscalías Especializadas. Se pretende que la operación de las fiscalías especializadas en estas materias gocen de reglas para evitar la presión política en el desarrollo de las investigaciones a su cargo:
  - Nombramiento por el Senado. Previo concurso público y a través de la evaluación que realice la Comisión de Designaciones. Esto contrasta con la regla actual de nombramiento libre por el Fiscal General.
  - Duración en el cargo. 5 años improrrogables.
  - Remoción por el Senado. A solicitud del FG, por causas previstas en ley, lo que elimina la posibilidad de la libre remoción que hoy tiene el FG.
  - Impedimentos: Para evitar la captura de los fiscales especializados por intereses políticos, se les impedirá 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. De acuerdo a la reforma que estableció el SNA, su titular será electo por la Cámara de Diputados y

ejercherà las atribuciones previstas en el Título Cuarto de la Constitución: investigación, persecución y sanción de responsabilidades administrativas.

## 9. CONSEJO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

- a. **Facultades**: será un órgano de contrapeso democrático al FG, con atribuciones para evaluar el desempeño institucional y en consecuencia formular recomendaciones respecto de la planeación estratégica, planes de trabajo, organización institucional y profesionalización.
- b. **Integración**: El FG lo presidirá y además estará integrado por 6 consejeros de tiempo completo que tendrán el carácter de servidores públicos, 3 de los cuales no serán abogados, sino expertos en políticas públicas en materias como seguridad, justicia, combate a la corrupción, entre otros.
- c. **Procedimientos de nombramiento, duración en el cargo, remoción e impedimentos**. Mismas reglas que para los fiscales especializados.

## 10. MEDIO DE IMPUGNACIÓN DE NOMBRAMIENTOS.

- a. Se establece a nivel constitucional la existencia de un recurso efectivo para impugnar los diversos procedimientos de nombramiento y remoción que lleve a cabo el Senado del Fiscal General, fiscales especializados y consejeros.

## 11. PLANEACIÓN.

- a. **Plan Estratégico**. Durante los primeros meses de su gestión, el FG lo presentará al Senado, sobre dos rubros:
  - **Persecución Penal**: A partir del diagnóstico de la criminalidad, indicará los objetivos de mediano y largo plazo para abatir la incidencia delictiva.
  - **Desarrollo interno de la Institución**: Indicará la situación interna prevaleciente en la institución y en razón de ello trazará objetivos de mediano y largo plazo para el desarrollo institucional y la optimización en los niveles de desempeño.
- b. **Plan de Trabajo**. Presentará también anualmente un programa de trabajo con metas verificables de desempeño que garanticen el cumplimiento del plan estratégico.

## 12. INFORMES ANUALES.

- a. **Los rinde** el Fiscal General a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, incorporando los que a su vez formulen los titulares de 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, mediante los cuales se verificarán los resultados esperados conforme a los planes estratégico y de trabajo.
- 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 de la sociedad civil.

## 13. SERVICIO DE CARRERA.

- a. Se enfatiza el mérito como principio rector del ingreso, ascensos y permanencia de los servidores públicos de la FG.

## 14. RÉGIMEN TRANSITORIO.

- a. **Inicio de vigencia**. Las nuevas disposiciones constitucionales 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 deberá 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, así como de los 6 consejeros del Ministerio Público de la Federación**. Conforme a estos procedimientos de elección, se elimina el “pase automático” del Procurador General de la República en funciones a FG, sin embargo puede participar cumpliendo con el nuevo perfil y de acuerdo al procedimiento de concurso público y la evaluación de la Comisión de Designaciones.

- d. **Elección del titular del OIC.** Corre en paralelo a los anteriores nombramientos, pero 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 2014: Se nombran 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 se prevé que duren sólo hasta el 30 de noviembre de 2018). 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 descritas anteriormente.
  
- f. **Esquema de transición.** Se pretende evitar que el tránsito de la actual PGR a la nueva FGR sea un mero cambio de nombre que no modifique de fondo el actual entramado institucional (reglas de operación, perfil de sus funcionarios, cultura organizacional, corrupción interna, etc) que ha llevado a que el Ministerio Público no esté a la altura de las necesidades y expectativas ciudadanas, y que explican en gran medida su ineficiencia y con ello, los preocupantes niveles de impunidad en el país.