

La designación del Fiscal General de la República

Ideas centrales

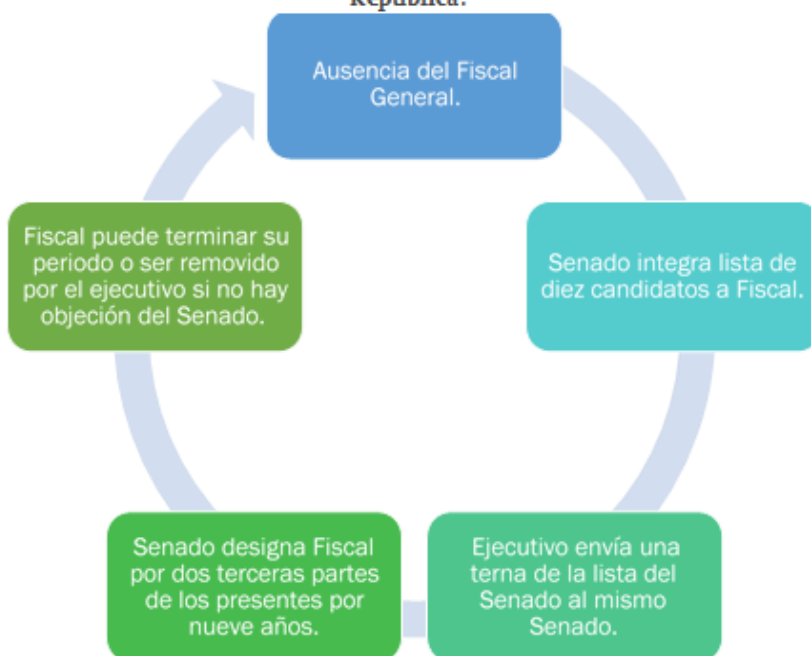
- > La reforma político electoral de 2014 contempló la autonomía del Ministerio Público federal por medio de la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía.
- > Organismos internacionales han reconocido a la autonomía del Ministerio Público como elemento fundamental para la reforma del sistema de justicia en México, tanto en materia penal como en materia de combate a la impunidad.
- > El decimosexto transitorio de la mencionada reforma indica que el actual procurador general de la República se transformará en fiscal general por un periodo de nueve años. Posteriormente se nombraría al fiscal por medio del procedimiento contemplado en el artículo 102, fracción A de la Constitución.
- > El presidente de la República, diversos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil han presentado iniciativas con la finalidad de evitar que se aplique el mecanismo contemplado en el mencionado artículo transitorio.

Como parte de la reforma en materia político electoral de 2014, se incluyó la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía autónoma, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha reforma es parte de la serie de reformas constitucionales en materia de justicia y derechos humanos que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión desde el año 2008.

La nueva redacción del artículo 102, sección A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla un nuevo procedimiento para designar el nuevo Fiscal por un periodo de nueve años (ver diagrama). Igualmente, contempla que el Fiscal General puede nombrar y remover a los fiscales en materia de delitos electorales y combate a la corrupción.

Sin embargo, el artículo decimosexto transitorio de dicha reforma indica que, por única ocasión, el procurador general que se encuentre en funciones será designado fiscal si el Congreso decide declarar la entrada en vigor de la autonomía de dicha institución. En la presente nota se revisan las propuestas que buscan cambiar este procedimiento en la Constitución.

Procedimiento contemplado en el artículo 102, fracción A, de la Constitución para nombrar al Fiscal General de la República.



Las motivaciones de la autonomía de la Fiscalía General de la República

Desde el año 2003, los organismos internacionales en materia de derechos humanos han recomendado que México adopte la autonomía del Ministerio Público. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recomendó:

La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros en la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia (OACNUDH, 2003: p. 12).

La propuesta de dotar de autonomía al Ministerio Público en México es parte de las recomendaciones que ha hecho el Alto Comisionado en materia de derecho a un debido proceso. Algunas de estas ya están en proceso de implementación o dictaminación como la adopción del sistema penal acusatorio, evitar la incomunicación, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, el reconocimiento del principio de presunción de inocencia, la reducción de la prisión preventiva, entre otros.

En particular, en las exposiciones de motivos de las iniciativas que fundamentaron la reforma político-electoral de 2014 se argumenta que esta medida permitirá reducir la impunidad por razones de conflicto de interés en materia política y que la autonomía del ministerio público federal se garantizaría independencia e imparcialidad (Castellanos, 2016: 24-28).

El papel de la nueva Fiscalía General de la República es clave para la implementación de la reforma del sistema de justicia penal porque es la entidad fundamental en procesos cruciales como la detención y vinculación a proceso, en hacer valer los derechos de las personas imputadas, las víctimas del delito y la investigación de los delitos bajo los estándares aprobados en mencionada reforma (Galindo y Ramírez, 2016: 73-76).

Las propuestas de reforma del decimosexto artículo transitorio de la reforma político electoral de 2014

Con la reforma político electoral de 2014 se incluyó la propuesta de dotar de autonomía al Ministerio Público federal, hoy constituido en Procuraduría General de la República, por medio de una Fiscalía General de la República, que sería dirigida por un titular que permanecerá en el cargo por un periodo improrrogable de

nueve años. No obstante, la misma reforma, en su decimosexto transitorio, dice a la letra:

Las adiciones, reformas y derogaciones (...) entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo. (DOF-10-02-2014).

Como es evidente, el titular de la Procuraduría General de la República no fue designado con el nuevo procedimiento aprobado en la Constitución. En ese sentido, los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) argumentaron que era necesario modificar dicho transitorio con la finalidad de que el nuevo fiscal general sea designado mediante el nuevo procedimiento, para así garantizar que el nuevo titular de esta instancia sea una persona con el perfil de autonomía que se requiere. En ese sentido, tanto los grupos parlamentarios mencionados como el presidente de la República presentaron iniciativas que cambian dicho artículo transitorio. Igualmente, organizaciones de la sociedad civil, reunidas en la iniciativa #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva hicieron llegar al Senado de la República una iniciativa de modificación del procedimiento. En la tabla 1 se presenta un resumen del contenido de las diversas iniciativas presentadas con este fin.

Además, las iniciativas del PRD, el PAN y las organizaciones de la sociedad civil no sólo contemplan modificar el contenido del citado transitorio, sino también proponen cambios al procedimiento de designación, los requisitos para ser considerado como candidato a fiscal y los mecanismos de remoción del mismo. En especial, las iniciativas del PAN y de las organizaciones de la sociedad civil proponen cambios más profundos en cuanto a las fiscalías y el funcionamiento del Ministerio Público en México, tales como garantizar la autonomía de los Ministerios Públicos estatales.

Tabla 1.- Esquema vigente y propuestas de modificación de la designación del Fiscal General

	Procedimiento vigente (DOF-10-02-2014)	Propuesta del PAN (29-11-2016)	Propuesta del PRD (25-11-2016)	Propuesta del Presidente (28-11-2016)	Propuesta de sociedad civil (6-09-2017)
Decreto de declaración de entrada en vigor autonomía de la Fiscalía General.	El procurador general en funciones, al momento de expedirse la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía de la Fiscalía General, queda como titular.	Realizada la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía de la Fiscalía General, inicia el procedimiento del 102 constitucional. El procurador en funciones permanecerá en el cargo hasta el 30 de noviembre de 2018.	Realizada la declaratoria de entrada de vigor de la Autonomía de la Fiscalía General, inicia el procedimiento del 102 constitucional.	Realizada la declaratoria de entrada de vigor de la Autonomía de la Fiscalía General, inicia el procedimiento del 102 constitucional.	Se elimina provisión que indica que procurador pasa a ser Fiscal. Se crea comisión de designaciones para aplicar el 102 constitucional. Se agrega la figura de consejeros del Ministerio Público de la Federación y sus nombramientos serán escalonados. Se designan posteriormente a fiscales autónomos.
Requisitos para ser Fiscal General.	Ser ciudadano mexicano por nacimiento. Tener cuando menos 35 años cumplidos. Contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho. Gozar de buena reputación. No haber sido condenado por delito doloso.	Se adiciona que la persona propuesta no debió haber desempeñado cargo de dirección o representación en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.	Sin cambios.	Sin cambios.	Se adiciona que la persona propuesta no debió haber sido registrado candidato o desempeñado cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a su designación y ni haber desempeñado cargo de dirección o representación nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.
¿Quién propone al Fiscal?	Senado integra una lista de diez candidatos, de la cual el Ejecutivo elegirá a tres	Sin cambios.	Instituciones de educación superior y organizaciones civiles proponen candidatos al Senado.	Sin cambios.	Comisión ciudadana de Designaciones propone lista de candidatos al Ejecutivo federal.

	Procedimiento vigente (DOF-10-02-2014)	Propuesta del PAN (29-11-2016)	Propuesta del PRD (25-11-2016)	Propuesta del presidente (28-11-2016)	Propuesta de sociedad civil (6-09-2017)
¿El procurador en funciones puede participar en el nuevo proceso de designación?	Es designado por única ocasión como fiscal.	Si cumple con requisitos.	Si cumple con requisitos.	El Procurador en funciones puede participar en el proceso de designación contemplado.	Si cumple con requisitos.
¿Quién ratifica al fiscal?	El Senado designa de la terna a un fiscal. Ante falta de un poder, el otro designa.	Se prohíbe que ex funcionarios partidistas sean incluidos en las listas.	El presidente puede objetar el nombramiento.	Sin cambios.	El Senado ratifica. En caso de que no se designe de la terna del ejecutivo se procede a que designe la SCJN.
¿Con cuántos se debe ratificar al Fiscal en el Senado?	Dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.	Sin cambios.	Sin cambios.	Sin cambios.	Sin cambios.
¿Cómo remover al Fiscal?	El presidente puede removerlo por causas graves. Se requiere mayoría simple del Senado para permitir la remoción.	El presidente puede remover al fiscal con la aprobación de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.	El Senado puede remover al fiscal, con posible objeción del presidente.	Sin cambios.	Se aplica el Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidad penal o administrativa grave.
Duración de su periodo y si se acompaña de algún órgano colegiado.	El fiscal durará nueve años en el encargo.	El fiscal durará siete años en el cargo. Se crea Consejo Consultivo de la Fiscalía.	Sin cambios.	Sin cambios.	El fiscal durará seis años en el cargo. Se crea Consejo del Ministerio Público.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciativas presentadas.

Referencias:

Castellanos Cereceda, Roberto (2016), *La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, disponible en: <https://goo.gl/As3R2D>.

Galindo López, Carlos Alberto y Ramírez, Susana (2016), *Reforma a la justicia penal. Del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, disponible en: <https://goo.gl/gKJzK1>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Disponible en: <https://goo.gl/i9zRB6>.

Decreto por el que se reforman, adicional 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. Disponible en: <https://goo.gl/oCbUKU>.

Iniciativa de Decreto del Presidente de la República por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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. Presentada el 28 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/HCxGWM>.

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto de la designación del Fiscal General de la República y los fiscales especializados, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 29 de noviembre de 2016, disponible en: <https://goo.gl/YU2kWD>.

Iniciativa con aval de grupo [parlamentario del Partido Acción Nacional], que contiene Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Fiscalía General de la República, presentada el 29 de noviembre de 2016, disponible en: <https://goo.gl/53MTWp>.

Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva. Presentada el 6 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/9mJ101>.