

**¿POR QUÉ MÉXICO NECESITA
UNA REFORMA AL
102 CONSTITUCIONAL?**

#Reforma102

Por una fiscalía autónoma, eficaz e independiente

Aquí y Ahora

¿POR QUÉ MÉXICO NECESITA UNA REFORMA AL 102 CONSTITUCIONAL?

I. Antecedente.

En el apartado A del artículo 102 de la Constitución se contienen las bases de organización del Ministerio Público de la Federación.

Esta disposición –entre otros artículos relacionados– fue reformada por decreto del 10 de febrero de 2014, fundamentalmente para transformar la actual Procuraduría General de la República en un organismo público autónomo denominado Fiscalía General de la República. No obstante, este decreto no ha entrado en vigor todavía, puesto que su vigencia quedó condicionada a la emisión de las leyes secundarias.

En diciembre pasado las Cámaras de Diputados y de Senadores realizaron modificaciones a una disposición transitoria de ese decreto –aún pendiente de aprobación por las legislaturas estatales para ser reforma constitucional– a fin de eliminar la socialmente controvertida figura conocida como “pase automático”, conforme a la cual el Procurador General en funciones en el momento en que fueran emitidas las disposiciones secundarias se convertiría en el primer Fiscal General, por un periodo de nueve años. De acuerdo con esta reciente adecuación, luego de la emisión de las leyes, se procederá a elegir al primer Fiscal General.

En este contexto, se plantean las siguientes interrogantes: ¿Es suficiente la reforma de 2014 para dotar al Ministerio Público de la Federación de una nueva base constitucional que permita su transformación institucional de fondo? ¿La eliminación del “pase automático” solucionó todas las objeciones que pesaban sobre el decreto de 2014? ¿Conviene dar el paso siguiente, es decir, emitir las leyes secundarias y elegir al primer Fiscal General, o deben replantearse nuevas reformas de fondo al 102 constitucional?

II. Síntesis de la reforma de febrero de 2014.

- 1. Denominación:** Cambia de PGR a Fiscalía General de la República.
 - 2. Competencia:** Las facultades del Ministerio Público de la Federación se centrarán en la investigación y persecución de delitos, dejando en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal otras funciones como la representación de la Federación, el control de la constitucionalidad (intervención en los juicios de amparo, acciones y controversias).
 - 3. Autonomía:** Dejará de depender del Ejecutivo Federal, para convertirse en un organismo público autónomo.
 - 4. Requisitos para ser Fiscal General:** Son los mismos que para ser Procurador General.
 - 5. Duración.** Actualmente el Procurador no tiene un periodo predeterminado; desde 1917 han durado 2 años en promedio. Los fiscales generales durarían 9 años.
 - 6. Designación:** El Procurador General es nombrado por el Presidente de la República, con ratificación del Senado. El Fiscal General será designado conforme al siguiente procedimiento:
 - a. El Senado, por mayoría calificada y en un plazo de 20 días a partir de la ausencia de Fiscal General, debe integrar una lista de 10 candidatos y enviarla al Ejecutivo.
 - b. De la lista anterior, en 10 días, el Presidente debe integrar una terna y regresarla al Senado para que de ella se elija al Fiscal General, también en 10 días.
 - c. Las posibles omisiones en el procedimiento anterior se resuelven así:
-

i. Si el Senado no integra la lista, el Presidente elegirá provisionalmente a un Fiscal General y remitirá libremente una terna al Senado.

ii. Si el Presidente no integra la terna de entre la lista remitida por el Senado, éste designará al Fiscal General de entre la lista de 10 candidatos.

iii. Si el Senado no hace la designación, ya sea de entre la terna enviada por el Presidente, o bien de la lista de 10 candidatos, el Presidente hará la designación.

7. Remoción: El Fiscal General puede ser removido por el Presidente por causas graves, pero el Senado puede, por mayoría simple y en el término de 10 días, objetar dicha remoción, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el cargo.

8. Fiscalías especializadas. La Fiscalía General contará, al menos, con fiscalías especializadas en delitos electorales y de combate a la corrupción, con las reglas siguientes:

a. Sus titulares serán nombrados y removidos libremente por el Fiscal General.

b. El Senado, por mayoría calificada, puede objetar el nombramiento o remoción de los fiscales especializados.

c. Como regla transitoria vigente hasta el 30 de noviembre de 2018, el Senado elegirá por mayoría calificada a estos fiscales especializados, aunque el Ejecutivo puede objetarlos y el Procurador o Fiscal General puede removerlos libremente, remoción que puede ser objetada por el Senado, por mayoría simple en un plazo de 10 días.

III. Observaciones.

1. Autonomía limitada respecto del Ejecutivo.

a. El Presidente conserva fuertes poderes para la designación del Fiscal General, ya que tiene facultad para nombrarlo cuando en el Senado no se logre mayoría calificada, lo cual, en la práctica, es un incentivo para que su partido –siempre que tenga al menos una tercera parte de senadores– bloquee el consenso legislativo a fin de que sea el Presidente quien haga la designación.

b. Igualmente, el Presidente conserva una amplia facultad para remover al Fiscal General, ya que para objetar su determinación sería necesaria una mayoría de senadores.

2. Perfil laxo del Fiscal General. Los requisitos de elegibilidad del Fiscal General –que son los mismos actuales para Procurador General– no garantizan la elección de un titular que goce de independencia política ni de trayectoria destacada como jurista. Además, por el diseño del procedimiento para su nombramiento, es susceptible de ser capturado por los intereses políticos.

3. Excesivo periodo en el cargo. Desde 1917, los procuradores generales han durado en promedio dos años y medio en el cargo; desde Carlos Salinas dicho promedio se redujo a 2 años. En España y Latinoamérica el tiempo promedio de duración en el cargo es de 4 años. Por esto, no parece aconsejable que la nueva regla sea de 9 años continuos.

4. Fiscalías especializadas subordinadas: El Fiscal General tendrá facultad de designar y remover libremente a los titulares de la FEPADE y de la Fiscalía Anticorrupción, ante una muy remota posibilidad de que se presente objeción por parte del Senado.

5. Riesgo de excesiva concentración de facultades en el Fiscal General, sin contrapesos institucionales. La mayoría de los órganos con autonomía constitucional en México prevén órganos colegiados de gobierno; en cambio en la Fiscalía General todas las atribuciones descansan sobre el vértice de su titular, por ejemplo:

a. Presupuestal y de ejercicio del gasto. El Fiscal General libremente determinaría su proyecto de presupuesto y las normas para ejercerlo (adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras).

b. Designaciones libres de funcionarios superiores y control del servicio de carrera. No existe instancia ante la cual el Fiscal General deba rendir cuentas respecto de los criterios de selección de los funcionarios superiores. También el personal operativo le estará directamente subordinado, ya que controlará el servicio de carrera.

c. Discrecionalidad para perseguir corrupción interna. Incluso los delitos cometidos por él mismo y su personal estarían bajo su mando.

En este contexto, se advierte un elevado riesgo de autoritarismo en el ejercicio de la acción penal y potencial aumento de la corrupción en la Institución.

6. Competencia: El nuevo diseño constitucional no resuelve múltiples problemas actuales de coordinación o delimitación de competencias con los estados; supuestos claros de atracción de casos al ámbito federal.

IV. Alcances de una posible Ley Orgánica de la

Fiscalía General.

Naturalmente, las leyes secundarias que eventualmente se emitan por el Congreso de la Unión no podrán resolver los defectos de diseño que provienen desde la Constitución, por lo cual lo aconsejable es revisar la norma fundamental.

V. Reforma integral al artículo 102-A.

La propuesta presentada por organizaciones de la sociedad civil plantea reformar por completo la base constitucional del Ministerio Público de la Federación, resolviendo de fondo aspectos de diseño que no fueron atendidos en la reforma de 2014:

1. Condiciones de independencia política del Fiscal General y fiscales especializados.

a. No provenir de cargos de elección popular ni de representación o dirección de partido político alguno.

b. Impedimento para postularse a cargos de elección popular hasta determinado tiempo después de haber ejercido el puesto.

2. Periodos de duración de los cargos.

a. Fiscal General: 6 años, en periodos que iniciarían el quinto año de cada sexenio presidencial, a fin de inhibir la influencia del Ejecutivo en turno respecto del Fiscal General.

b. Fiscales especializados: 5 años improrrogables a partir de su nombramiento.

3. Procedimientos de elección y remoción que garanticen autonomía.

a. Fiscal General: Se sugiere mantener esencialmente el esquema derivado de la reforma de 10/02/14, pero eliminando la posibilidad de que el Presidente haga nombramiento definitivo ante falta de acuerdo del Senado (Buscar mecanismo para destrabar casos de inmovilidad legislativa).

b. La lista de candidatos elegidos por el Senado debe ser producto de procedimiento abierto al escrutinio público (concurso, panel de evaluación técnica con expertos)

c. La remoción del FG debe realizarla el Senado, no el Presidente.

d. La designación de los fiscales especializados no debe ser facultad del Fiscal General, sino del Senado. Misma regla para su remoción, aunque ésta pueda ser a iniciativa del Fiscal General.

4. Nuevas fiscalías especializadas.

a. Además de la FEPADE y de la Anticorrupción, agregar otra para delitos que impliquen graves violaciones de derechos humanos (propuesta casi generalizada en la mayoría de las iniciativas y en las posturas de organizaciones ciudadanas).

b. Los delitos cometidos por servidores públicos de la institución deben ser competencia de órgano no dependiente del Fiscal General. Puede ser una fiscalía especializada para asuntos internos o bien otorgar esa función al Órgano de Control Interno (podría denominarse Inspectoría General)

5. Consejo del Ministerio Público.

a. Funciones de contrapeso al FG: autorización del proyecto de presupuesto y Reglamento Interior; evaluación del desempeño y emisión de recomendaciones; supervisión de política de profesionalización.

b. Integrado por 6 consejeros (servidores públicos de tiempo completo), electos por el Senado, por periodos de 5 años escalonados.

6. Rendición de cuentas.

a. Regular los componentes mínimos de la planeación estratégica: Plan de Persecución Penal, programas anuales de trabajo.

¿POR QUÉ MÉXICO NECESITA UNA REFORMA AL 102 CONSTITUCIONAL?

b. Informes públicos anuales, con evaluación del Consejo.

c. Comparecencias públicas de FG, fiscales especializados, Consejo, ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

7. Servicio de carrera.

a. Fortalecer la política de profesionalización, con supervisión del Consejo.

8. Reglas de competencia de la Fiscalía General

a. Nuevos supuestos para que la FG pueda atraer casos de delitos del orden común.
