

Los que suscriben, **MANUEL BARTLETT DÍAZ, LUIS MIGUEL GERÓNIMO BARBOSA HUERTA, LAYDA SANSORES SAN ROMÁN, ZOÉ ROBLEDO ABURTO, ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ, CARLOS MANUEL MERINO CAMPOS, LUIS HUMBERTO FERNÁNDEZ FUENTES, ARMANDO RÍOS PITER**, Senadoras y Senadores de la República de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 8 numeral 1, fracción primera, artículo 164 numerales 1 y 2, artículo 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESPECTO A LA AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO PÚBLICO:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las reformas constitucionales de junio de 2008 y 2011 impulsaron una transformación profunda en el ámbito de procuración de justicia desde la perspectiva de los derechos humanos y también desde la estructura y funcionamiento del sistema penal.

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública se consolidó el 18 de junio de 2008 a través del decreto de la reforma estableció modificaciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucionales¹ además de 11 artículos transitorios en los que se explicaban algunas modalidades de la implementación.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación² la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que establece un parámetro de control de regularidad constitucional y dos herramientas interpretativas para hacerlo valer: la interpretación conforme y el principio pro persona, en el Artículo 1.

Siguiendo el ejemplo de otros países en América Latina que buscaban acabar la violación sistemática de derechos humanos de la víctima y de la persona imputada y reducir la conflictividad social³, la reforma mexicana en torno al sistema de justicia buscó atender la congestión judicial, reducir el hacinamiento de las prisiones además de lograr una justicia pronta y expedita.

¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

² Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

³Hammergren, Linn. *Quince años de Reforma Judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más*. <http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti5.htm>

Binder, Alberto M. y Jorge Obando. "De las 'repúblicas aéreas' al estado de derecho: debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina". Ad-Hoc, 2004, 825 pp.

Uno de los puntos torales de esta reforma⁴ fue un proceso encaminado a dar a las personas víctimas u ofendidas herramientas para enfrentar al Ministerio Público, al juez, a la persona imputada y a su defensa frente al alcance restringido de la ley y la falta de interés de los jueces para proteger sus derechos⁵. En este sentido las víctimas fueron uno de los ejes más importantes de la reforma, ya que tenían un papel de espectadores más que de partes en sus propios procesos penales⁶.

Sin embargo, la implementación del sistema penal acusatorio prevista para atender muchos de los males del sistema tradicional tuvo una transición desorganizada y lenta que no ha concluido⁷, en la que además hay rezagos, una atención lenta a los casos, y la reciente aprobación de una serie de reformas que incluyen excepciones relevantes al sistema acusatorio, como ocurre con los supuestos de delincuencia organizada⁸. En este contexto también es relevante señalar que hay rubros que continúan sin ser atendidos como el de las competencias y la incorporación de los más altos estándares de derechos humanos dentro de la investigación.

Resulta especialmente problemático en este sentido la falta de independencia de los operadores del sistema de justicia y la falta de herramientas claras que permitan a las víctimas acceder a la justicia y al derecho a la verdad por la inexistencia de criterios que faciliten la definición de controles y mecanismos de rendición de cuentas así como los espacios en los que el poder político mantiene un control formal e informal de ejercicio de la acción penal que terminan por neutralizar los mecanismos de responsabilidad que caracterizan a la democracia.

Sin lineamientos claros sobre a quién corresponde qué, no se puede construir una normatividad que permita armonizar de forma clara la responsabilidad administrativa, penal, programática, de derechos humanos, e incluso la política, bajo los cánones de una idea básica de Estado Democrático de Derecho.

⁴ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007. *Dictamen De Las Comisiones Unidas De Puntos Constitucionales Y De Justicia, Con Proyecto De Decreto Que Reforma, Adiciona Y Deroga Diversas Disposiciones De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.* En <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>

⁵ Secretaría De Servicios Parlamentarios. *Cuaderno de Apoyo Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública.* Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información. Junio 2008. Pág. 1.

⁶ *Cuaderno de Apoyo Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública.* Pág. 3.

⁷ Meyer, Maureen y Ximena Suárez Enríquez. *Misión no cumplida. El nuevo sistema de justicia penal en México.* WOLA, julio 2016.

⁸ Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, 16 diciembre 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013
H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria Numero 4553-I, 15 junio 2016, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/jun/20160615-I.pdf>

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 16 junio 2016, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441665&fecha=16/06/2016

En este contexto la autonomía constitucional de las fiscalías importa un paso decisivo en la transformación del sistema jurídico mexicano. La reforma al artículo 102 constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 constituye un momento histórico para avanzar hacia la despolitización del órgano persecutor. Sin embargo consideramos que para realizar dicha transformación se requiere abordar algunos temas que no fueron resueltos en la mencionada reforma de 2014, por lo que presentamos esta iniciativa con tres temas fundamentales a considerar:

- I. Reforma al artículo 102 respecto del sistema de competencias entre fiscalías estatales y federal.
- II. Reforma al régimen transitorio que permitirá extinguir a la Procuraduría General de la República y activar a la nueva Fiscalía General de la República.
- III. Reformas al artículo 123 para eliminar obstáculos al servicio de carrera de los nuevos fiscales, peritos y policías que conformen la Fiscalía General de la República.

A continuación se exponen las razones para dichas reformas al texto constitucional:

I. Artículo 102, Apartado A, relativo a la distribución de competencias

A. ANTECEDENTES

El texto actual del cuarto párrafo del artículo 102 apartado A de la Constitución indica:

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La competencia del Ministerio Público federal queda pues limitada a los delitos del orden federal y no señala el supuesto de las violaciones graves a derechos humanos, que si bien están contempladas en legislación secundaria requieren un asidero constitucional para definir los protocolos de investigación a seguir y quiénes son los actores involucrados a la par de la estructura de responsabilidades en la normatividad secundaria, por lo que se sugiere considerarlo como parte del texto constitucional.

B. CONSIDERANDOS

Si bien la conexidad puede desarrollarse a nivel reglamentario como principio general se sugiere mantener la unidad de las investigaciones y definir criterios orientadores sobre la distribución de las competencias que no lleven a una parálisis ni demoren el acceso de la justicia hasta en tanto no se defina jurisdiccionalmente la competencia, lo que podría conducir a la pérdida de evidencia, afectaciones a las personas víctimas u ofendidas, y a entorpecer la investigación dificultando la identificación de las personas responsables de los hechos.

Con la finalidad de que se eliminen los privilegios en las prisiones con la anuencia del Ministerio Público como una forma de favorecer la impunidad o dar beneficios irregulares también se consideró señalar que la ejecución de las penas debe darse sin beneficios distintos a los que la Constitución prevé aún si los temas de ejecución de sanciones penales están previstos en el artículo 18 constitucional y la Ley secundaria correspondiente.

Por otra parte, los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la investigación⁹ obligan a un replanteamiento de en qué consiste y cómo debe funcionar la competencia de la labor del Ministerio Público, particularmente en el ámbito federal.

Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido en su constante jurisprudencia que dentro de las medidas positivas que un Estado debe adoptar para garantizar los derechos reconocidos en la Convención se encuentra la obligación de investigar violaciones de derechos humanos. El cumplimiento de esta obligación consiste no sólo en prevenir sino también investigar las violaciones de derechos reconocidos en ese instrumento, así como procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos.¹⁰

Conceptos como debida diligencia, plazo razonable, búsqueda inmediata, creación de contextos, patrones de criminalidad, investigación seria, efectiva e imparcial, entre otros, representan acciones que las víctimas esperan que sean puestas en práctica durante las investigaciones. Estos mismos estándares internacionales buscan el agotamiento e indagatoria de todas las líneas de investigación en un tiempo razonable y con su debida diligencia.

Ante una interpretación individual de alguna norma, que pudiera llevar a un criterio parcial o limitado, se considera que es importante tener como referencia estándares internacionales vinculantes que vayan por una parte, guiando los criterios de actuación de las y los servidores públicos al frente de la procuración y administración de justicia, pero que a su vez sirvan también de parámetro para las víctimas, defensores y personas que litiguen estos casos que son los que en general, más afectan a la comunidad internacional.

C. PROPUESTA DE REFORMAS

En ese sentido, con la finalidad de contribuir a fortalecer la persecución del delito, el combate a la impunidad, y los más altos estándares de derechos humanos, se sugiere la siguiente redacción para el cuarto párrafo del artículo 102 referente a la competencia:

Texto actual	Propuesta de reforma
Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia	Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de los delitos del orden federal y aquellos del orden común que guarden conexidad con delitos del orden federal, cuando el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o cuando exista sentencia o resolución de un órgano previsto en tratado internacional, garantizando que la investigación no se

⁹ García Ramírez, Sergio y Alejandra Negrete Morayta, “El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/cursososp/2012/jornadasitinerantes/procesoSGR.pdf>

¹⁰ Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 214; Corte IDH. Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271, párr. 76.

<p>sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p>	<p>fragmente y privilegiando que la investigación y la persecución se lleve a cabo en el ámbito que pueda realizarla de manera más efectiva. Además, ejercerá la facultad de atracción a solicitud de la víctima del delito cuando las Fiscalías de las entidades federativas no inicien de forma inmediata, imparcial y exhaustiva la investigación; por defecto u omisión en la persecución en el ámbito local respecto a delincuencia organizada; cuando se trata de hechos que podrían responder a una práctica sistemática o generalizada de violaciones a derechos humanos cometidas por particulares; o cuando la investigación sea llevada a cabo por los agentes o autoridades que hubieran podido tener alguna participación en los hechos.</p>
---	--

II. Artículo 123, Apartado B, fracción XIII

A. ANTECEDENTES

Uno de los elementos indispensables para alcanzar los fines que se buscan al dotar de autonomía a la Fiscalía General de la República es el servicio profesional de carrera. Es decir, para lograr que la Fiscalía sea una institución independiente, objetiva y profesionalizada es necesario contar con mecanismos necesarios para que el ingreso y promoción de sus funcionarios, con base en méritos; así como los procedimientos legales y transparentes para la sanción y remoción de los mismos, cuando sea procedente.

De acuerdo con Marcos Pablo Moloeznik *“...vale mencionar que todo sistema de carrera (meritsystem) está integrado por un conjunto de subsistemas, entre los que destaca el régimen disciplinario que, como ultima ratio, contempla la separación del funcionario; pero, acompañado por el subsistema de garantías (debido proceso), para que dicho funcionario pueda conocer la acusación que recae sobre su persona y estar también en condiciones de defenderse. No es el caso de México, donde a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley -... - se les puede expulsar de la institución por el sólo hecho de “incumplir con lo establecido por el sistema nacional de seguridad pública”, lo que guarda correspondencia con el sistema de despojo (spoilssystem), caracterizado por la libre remoción del personal al servicio del Estado.”*

Si bien Moloeznik se refiere únicamente a la importancia del servicio profesional de carrera para los policías, el argumento puede ser trasladado de la misma manera para los funcionarios encargados de la persecución penal. El autor recalca que *“...el incentivo de la seguridad laboral para aquellos hombres y mujeres que abrazan como proyecto personal de vida la carrera policial, está ausente en México. En conclusión, paradójicamente en México se quebrantan los derechos humanos de quienes tienen la obligación de respetarlos y hacerlos respetar en el seno comunitario, siendo la carrera policial [y ministerial] una falacia...”*¹¹.

¹¹ Marcos Pablo Moloeznik, “La falacia de la carrera policial en México”, (CIDE, Derecho en Acción, 5 de noviembre de 2015) (<http://derechoenaccion.cide.edu/la-falacia-de-la-carrera-policial-en-mexico/>).

Como antecedentes históricos del servicio profesional de carrera los encontramos a partir de 1960, con las adiciones al artículo 123 constitucional; disposiciones que regirían las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. La reforma de estableció lo siguiente:

“Artículo 123. ...

A. ...

B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

XIV...”

Con ello quedaba patente la necesidad de generar un régimen especial destinado a la regulación entre el Estado y los funcionarios que realizan tareas de seguridad y cuerpo diplomático. Esta disposición dio pauta para que en algunas de estas corporaciones fuese relevante que “en sus propias leyes” se establecieran servicios de carrera profesional.

Desde entonces, dicha disposición constituye para militares, marinos y cuerpo diplomático el fundamento para el desarrollo de sus respectivos servicios de carrera. En ese sentido, estas instituciones presentan un considerable avance en la regulación y ejecución del servicio de carrera, por ejemplo, respecto del resto de los funcionarios públicos federales cuyo régimen fue emitido hasta 2003, año en que se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La hoy abrogada “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, contenía sólo un par de artículos que hacían referencia a la carrera policial.

El artículo 24 establecía que la carrera policial es el *“elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño”*. Por su parte, el artículo 25 remitía a los diferentes ámbitos de competencia la regulación de la carrera de los policías *“a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.”*

En 1999, la fracción XIII del apartado B. constitucional es reformada de nuevo para introducir una norma cuya finalidad era generar un mecanismo mediante el cual se pudiera *“separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...”*. Esta medida consistió en que desde la Constitución se determinó que los miembros de instituciones policiales que fuesen removidos de las corporaciones no tendrían derecho a la reinstalación, aun cuando hubieran interpuesto cualquier medio de defensa (incluido el amparo) y éste les hubiese sido favorable, siendo procedente únicamente su indemnización.

De esta manera aunque se reconocía la necesidad de instaurar un servicio de carrera policial, desde la propia Constitución se permitía su anulación total ante la imposibilidad de reinstalación de los policías, aun cuando se hubiese decretado por autoridad judicial su ilegalidad o injusticia.

Pero lejos de analizar los efectos prácticos que tendría esta norma constitucional en la vida de las corporaciones policiales, durante el sexenio de Felipe Calderón la disposición en comento es reformada nuevamente en 2008 para introducir la diferencia entre los procesos de separación y remoción, y extender la norma que impide la reinstalación a peritos y ministerios públicos.

En el plano legislativo federal con la publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 2 de enero de 2009, la profesionalización y el servicio de carrera de ministerios públicos, peritos y policías son regulados en forma más detallada. Esta ley es el marco a seguir para estados y municipios en lo atinente a la carrera ministerial y policial. En ese sentido, el artículo 60 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública simplemente reitera lo establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII constitucional, además de establecer que la separación o remoción ha de ser inscrita en el Registro Nacional correspondiente.

Aunque los tribunales federales interpretaron que esta disposición constitucional no atentaba contra las garantías de audiencia y legalidad de los funcionarios de procuración de justicia y seguridad pública, en el sentido que tenían sí tenían derecho a interponer el juicio de amparo, lo cierto es que de facto aunque el amparo o cualquier otro recurso se resolviera a su favor no podría tener como resultado la restitución de su empleo por más irregular que hubiese sido su proceso de separación.

El propio régimen constitucional estableció la discriminación expresa dirigida a los funcionarios de procuración de justicia y seguridad en los efectos que podría tener el ejercicio de su garantía de audiencia, aun cuando se tratase del juicio de amparo. Esto es porque a pesar de que un policía, agente del ministerio público o perito fuese oído en juicio, de nada le serviría ser escuchado si los efectos del recurso se encuentran limitados ante la imposibilidad de restituirle los derechos que les fueron violados.

Incluso se llegó a un punto en el que fue necesario que los tribunales federales intervinieran en la interpretación de la reforma de la fracción en comento, que ponía en tela de duda que si quiera fuese procedente la interposición del amparo en estos casos:

POLICÍAS. REMOCIÓN DE SU CARGO. AMPARO PROCEDENTE.

Del análisis realizado a la resolución recurrida, se aprecia que el a quo interpreta en forma incorrecta la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, para hacer derivar de ella una causa de improcedencia del juicio de garantías, ya que del texto mismo de dicho precepto se advierte que, entre otros, los miembros de las instituciones policiacas podrán ser removidos de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y que, en todo caso, sólo procederá la indemnización, mas no contiene prohibición expresa para que contra dichos actos proceda el juicio de amparo, porque de ser así pugnaría con las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución, entre las que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad, por lo que no se actualiza la causa de improcedencia que por equiparación se encuadró en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 402/99. Ricardo Muñoz Gerónimo. 4 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Raúl Arias Martínez. Secretario: Juan Montiel Rodríguez.

AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, PERITOS Y MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. CONTRA EL AUTO CON QUE INICIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN INSTAURADO EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO [APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 72/2013 (10a.)]¹².

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 72/2013 (10a.), determinó que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de separación o remoción del cargo de los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, puede reclamarse mediante el juicio de amparo indirecto, pues en ese caso se actualizan las hipótesis para su procedencia, previstas en las fracciones II y IV del artículo 114 de la abrogada Ley de Amparo (correlativas, respectivamente, de las fracciones II y III, inciso b), del artículo 107 de la vigente), ya que la resolución definitiva conduce a la separación forzosa o remoción del cargo de aquellos elementos, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que puedan obtener un fallo favorable. Lo anterior es aplicable a los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las corporaciones policiales del Estado de San Luis Potosí, pues también se rigen por la disposición constitucional mencionada, es decir, aun cuando obtengan una resolución favorable en el procedimiento administrativo de separación instaurado en su contra, no podrán continuar en el servicio o ser reinstalados en su cargo, por lo que procede el amparo indirecto que se promueva contra el auto con que aquél inicia, al ser de imposible reparación.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Queja 150/2015. Francisco Javier García Mendoza. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Sierra López. Secretario: Jorge Ignacio Pérez Hernández.

Queja 202/2015. Juan de Dios Vizuet Ramírez. 27 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Luis Antonio Martínez Chávez.

Amparo en revisión 304/2015. Georgina Alejandra Castillo Sánchez. 3 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Guillermo Salazar Trejo.

Queja 213/2015. Edgar Reyes Chávez. 18 de septiembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Sierra López. Secretaria: Lucía Elizabeth Martínez Martínez.

¹² Época: Décima Época; Registro: 2010381; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo IV; Materia(s): Común; Tesis: IX.1o.14 A (10a.); Página: 3441

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 72/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 1135, con el título y subtítulo: "SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN DE SUS MIEMBROS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Otras tesis en ese sentido:

POLICÍAS, LA PROHIBICIÓN DE REINSTALACIÓN DE LOS, NO HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 121/2000. Derki Cerna Leeder. 11 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

SENTENCIA DE AMPARO, EFECTOS DE LA. CUANDO SE DETERMINE QUE SE VULNERÓ LA GARANTÍA DE AUDIENCIA POR NO HABERSE SEGUIDO PROCEDIMIENTO ALGUNO RESPECTO A LA SEPARACIÓN, REMOCIÓN, BAJA, CESE O CUALQUIER OTRA FORMA DE TERMINACIÓN DEL SERVICIO DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, LOS PERITOS Y LOS MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL ESTADO DE PUEBLA Y SUS MUNICIPIOS.

Contradicción de tesis 7/2015. Entre las sustentadas por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 15 de diciembre de 2015. Mayoría de dos votos de los Magistrados José Francisco Cilia López y Miguel Ángel Ramírez González. Disidente y Ponente: Diógenes Cruz Figueroa. Encargado del engrose: José Francisco Cilia López. Secretaria: Krystell Díaz Barrientos.

Época: Décima Época; Registro: 2011293; Instancia: Plenos de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 28, Marzo de 2016, Tomo II; Materia(s): Común; Tesis: PC.VI.A. J/4 A (10a.); Página: 1535

Si bien el derecho a recurrir la decisión de remoción y sus efectos era de por sí discutible, lo que en realidad también debió ser objeto de análisis como problema de raíz fue el respeto al debido proceso en la imposición de las separaciones, remociones o bajas de los policías. Lo anterior con el objeto de evitar la arbitrariedad y discrecionalidad en la imposición de sanciones a los policías.

Sin un régimen disciplinario claro y transparente, las sanciones pueden convertirse en la semilla de regímenes no escritos de lealtades que deterioran la integridad de las corporaciones. En este sentido los procesos de sanción no fueron objeto de revisión, lo cual es de suma importancia en la construcción de un servicio de carrera sólido y de los altos valores que deben ser característicos de las instituciones de procuración de justicia y seguridad pública.

B. CONSIDERANDOS

La presente iniciativa tiene como objeto replantear los derechos que el Estado debe garantizar a los funcionarios que realizan tareas de procuración de justicia y seguridad pública, en especial la carrera y la profesionalización de éstos.

Aunque las reformas constitucionales al artículo 123, apartado B, fracción XIII, pretendían el mejoramiento de las instituciones policiales, ministeriales y periciales a través del fortalecimiento de mecanismos de selección y profesionalización de sus integrantes, esto sólo se puede lograr a través de un sistema integral de servicio profesional de carrera. Esta integralidad no se puede alcanzar ante la eventualidad de su terminación, derivada de procesos de responsabilidad poco claros, que además no son sujetos de revocación judicial, es decir, sin contrapesos.

De hecho, el efecto deseado por el constituyente permanente de 1999 y 2008 relativo a cuidar la integridad de los cuerpos policiales, ministeriales y periciales mediante la expulsión definitiva de malos elementos, ha sido exactamente el contrario al no atacar el problema de fondo.

Esto es porque la disposición constitucional en comento y su correlativo en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, generan incentivos para que los policías en vez de buscar la permanencia en una institución que les asegura un proyecto de vida a ellos y sus familias, simplemente aprovechen un empleo que se vislumbra pasajero para cubrir en el menor tiempo sus necesidades inmediatas.

Esta situación es peor aún para quienes, pese a esto, acumulan en las corporaciones tiempo y méritos, pues serán más vulnerables a todas aquellas circunstancias que amenacen con terminar su carrera, al tener más que perder. Así con tal de no ser sujeto de un procedimiento de separación o remoción, en un proceso poco transparente, el cual no puede ser invalidado ni siquiera por autoridad judicial, por ejemplo, los funcionarios se pueden ver sujetos a presiones u órdenes no acordes a los valores de la institución y sí a la voluntad de superiores jerárquicos, que tampoco se tendrá la oportunidad de someter a un juicio de valor transparente e imparcial.

Por lo que las propias reformas constitucionales de 1999 y 2008 enunciaban en sí mismas el mayor obstáculo para lograr sus objetivos, al permitir que de tajo se pueda terminar el servicio de carrera.

Sin duda la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional que se propone en la presente iniciativa ante este H. Congreso es de suma importancia para terminar con la inestabilidad de la carrera policial, ministerial y pericial, la cual además deberá ser acompañada de la reglamentación correspondiente en leyes secundarias que propongan un servicio de carrera verdaderamente integral.

C. PROPUESTA DE REFORMA

Derivado de lo anterior se propone la reforma siguiente al artículo 123, apartado B, fracción XIII:

Texto actual	Propuesta de reforma
<p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:</p> <p>A. ...</p> <p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus</p>	<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p> <p>A. ...</p>

<p>trabajadores:</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.</p> <p>El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.</p>	<p>B. ...</p> <p>I. a XII. XIII.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho.</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

Como se puede apreciar se propone dejar intocado la fracción XIII del apartado B, artículo 123 constitucional en lo relativo a la posibilidad de separación o remoción en caso de incurrir en responsabilidades, pues de ninguna manera se busca perpetuar a quienes atentan contra los valores de los cuerpos policiales, ministeriales o periciales. Pero con la eliminación de la última

parte del segundo párrafo que se sugiere en esta iniciativa se deja abierta la posibilidad de revisión judicial, así como la posibilidad de que su efecto, en caso de ser declarada injustificada, sea la reinstalación en el servicio.

También se propone dejar íntegros los párrafos relativos al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, por ser parte fundamental del servicio de carrera policial, ministerial y pericial.

III. RÉGIMEN TRANSITORIO

A. ANTECEDENTES

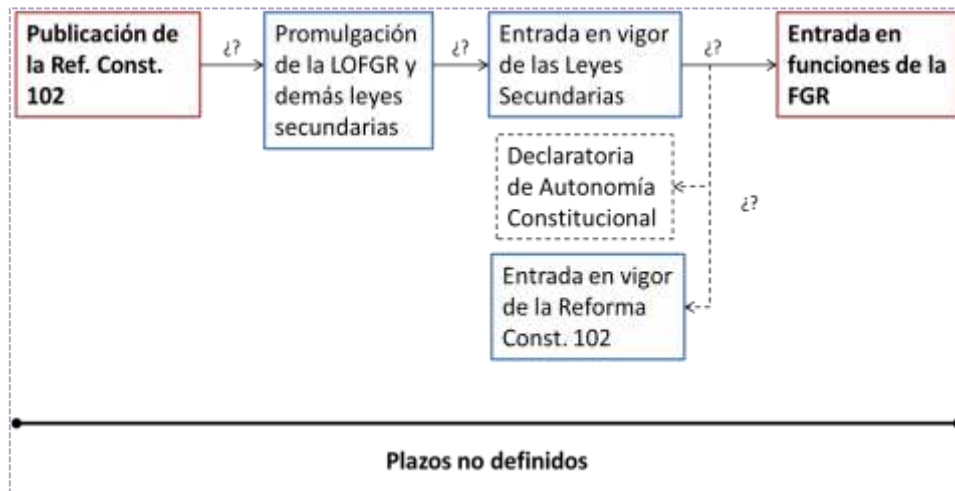
Ahora bien, en el citado Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral publicado el 10 de febrero de 2014, se establecen en los artículos DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, DÉCIMO OCTAVO y DÉCIMO NOVENO TRANSITORIOS algunas reglas para transformar la existente Procuraduría General de la República en un órgano constitucional autónomo bajo la forma de Fiscalía General de la República.

En síntesis dichos artículos se refieren a lo siguiente:

- DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO se mencionan algunos momentos en los que interviene ya sea el Congreso de la Unión o el Senado como la entrada en vigor de la reforma constitucional, la expedición de la normatividad secundaria y su entrada en vigor, la expedición de una declaratoria de autonomía y el mecanismo para el nombramiento del primer Fiscal General de la República.
- DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO contempla mecanismos para trasladar los casos, recursos humanos y materiales y competencias de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General.
- DÉCIMO OCTAVO TRANSITORIO establece las bases para el proceso de creación de la Fiscalía Especializada en Hechos de Corrupción y el nombramiento de su titular, así como el nombramiento del Fiscal Especializado en Atención de Delitos Electorales. En ambos casos, de acuerdo a esta disposición transitoria, los Fiscales Especializados ocuparán sus respectivos cargos hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho *“sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por Procurador General de la República”*.
- DÉCIMO NOVENO TRANSITORIO establece el “pase automático” de recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de carácter autónomo.

No obstante lo anterior, se observan algunas omisiones y deficiencias importantes que es necesario solventar para una transición transparente y ordenada. También es pertinente plantear un esquema de transformación que hasta ahora no se ha experimentado en nuestro país y que dadas las condiciones institucionales y políticas actuales valdría la pena considerar. Esto es, iniciar un proceso de creación de la nueva fiscalía autónoma que parta de cero y paulatinamente deje atrás a la Procuraduría General de la República.

En cuanto a las omisiones, el mencionado Decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 carece de plazos claros para la entrada en vigor de las disposiciones del artículo 102, apartado A; para la emisión de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; para la emisión de la Declaratoria de entrada en vigor de la Autonomía Constitucional; y la entrada en vigor de las Leyes Secundarias; ya que estos momentos sólo se mencionan en dicho Decreto pero no se establece una ruta crítica clara para su consecución. De manera esquemática esto se podría plantear de la siguiente manera:



Respecto a las deficiencias, el actual texto de los artículos transitorios mencionados pretenden que la transición a la nueva institución de carácter autónomo se dé a partir de la emisión y entrada en vigor de una ley; cuando en realidad el proceso de transformación debería partir de la complejidad de crear un órgano completamente nuevo con facultades, procesos, controles y operación que rompa con las inercias políticas y operativas de la Procuraduría General de la República dependiente del Poder Ejecutivo y anclada en formas de trabajo basadas en expedientes (averiguaciones previas ahora carpetas de investigación).

Este proceso será transparente, participativo, contará con una visión interdisciplinaria y tendrá una definición clara de requerimientos para la cristalización de la Fiscalía Federal moderna, autónoma, eficiente y respetuosa de derechos humanos que México necesita actualmente.

Un precedente interesante se encuentra en los trabajos del constituyente de la Ciudad de México, que previó la creación de una Comisión Técnica Interdisciplinaria que estará a cargo de los trabajos de planeación y conducción de la creación de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

No obstante, el esquema de transición que se observa en el Decreto del artículo 102 actual y en las iniciativas de reformas a dicha disposición constitucional, es el mismo que hasta ahora se ha aplicado en el resto de las Procuradurías o Fiscalías estatales. Éste consiste en una transformación gradual de Procuradurías a Fiscalías, combinado con la adecuación de estructuras de dichas instituciones a formas de trabajo que deberían permitan el pase de procesos penales de carácter inquisitivo hacia procesos propios de un sistema acusatorio.

Sin embargo, se ha observado que las entidades federativas han tenido importantes dificultades para lograr la autonomía política del órgano persecutor de delitos y alcanzar la reorganización institucional y construcción de capacidades ante las exigencias del sistema acusatorio.

Esto se puede entender si se toma en cuenta que por muchos años estas procuradurías estuvieron operando bajo el mando de los poderes ejecutivos en el sistema tradicional, en el que la investigación era formalizada, centralizada y constituía prueba plena para el juicio. Las capacidades de investigación y litigación requeridas para este tipo de sistema eran mínimas y laxas. La transición institucional, en su totalidad, no ha sido posible en las entidades que mantienen las mismas prácticas, estructuras y metodologías –que en algunos casos se ha traducido en el simple cambio de nomenclaturas–.

Entre las causas que han dificultado la transformación definitiva de las procuradurías encontramos justamente la ausencia de estrategias de planeación a fondo que permitan

definir los objetivos y características de dichas instituciones, el pase automático de todo el personal, la ausencia de controles efectivos sobre los funcionarios, la operación basada en la “integración de expedientes”, la simulación de la existencia de servicios profesionales de carrera, la confusión entre los roles de policía y órgano de persecución, la carencia de planes de liquidación de los casos rezagados, entre otras.

B. CONSIDERANDOS

Derivado de lo anterior se propone modificar el régimen transitorio del Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral publicado el 10 de febrero de 2014 relativo a la autonomía de la Fiscalía General de la República. Así, en vez de una transformación gradual (que arrastraría inercias de la Procuraduría General de la República a la nueva Fiscalía), en la presente iniciativa se plantea la coexistencia de procesos paralelos que por una parte permitan ir extinguiendo a la Procuraduría General de la República y, por otra generen el espacio necesario para crear un órgano constitucional autónomo de persecución penal de carácter federal.

La creación de una Fiscalía General de la República como institución nueva será una oportunidad para generar un órgano constitucional libre de vicios y malas prácticas del sistema inquisitivo mixto y dotarlo con una estructura que permita un modelo de gestión funcional y adecuado para el sistema penal acusatorio, que haga posible la creación de pesos y contrapesos y la rendición de cuentas.

Es por lo anterior que en el **ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO** del presente Decreto se establece la derogación de los artículos transitorios DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, DÉCIMO OCTAVO y DÉCIMO NOVENO TRANSITORIOS, expedidos en el Decreto en materia política-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce. De acuerdo con esta iniciativa, a partir de la publicación de la reforma constitucional al artículo 102 y su respectivo régimen transitorio empezarán a correr dos procesos:

- A. Construcción de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, y
- B. Extinción de la Procuraduría General de la República.

Para ambos procesos habrá que considerar al menos los momentos y elementos siguientes:

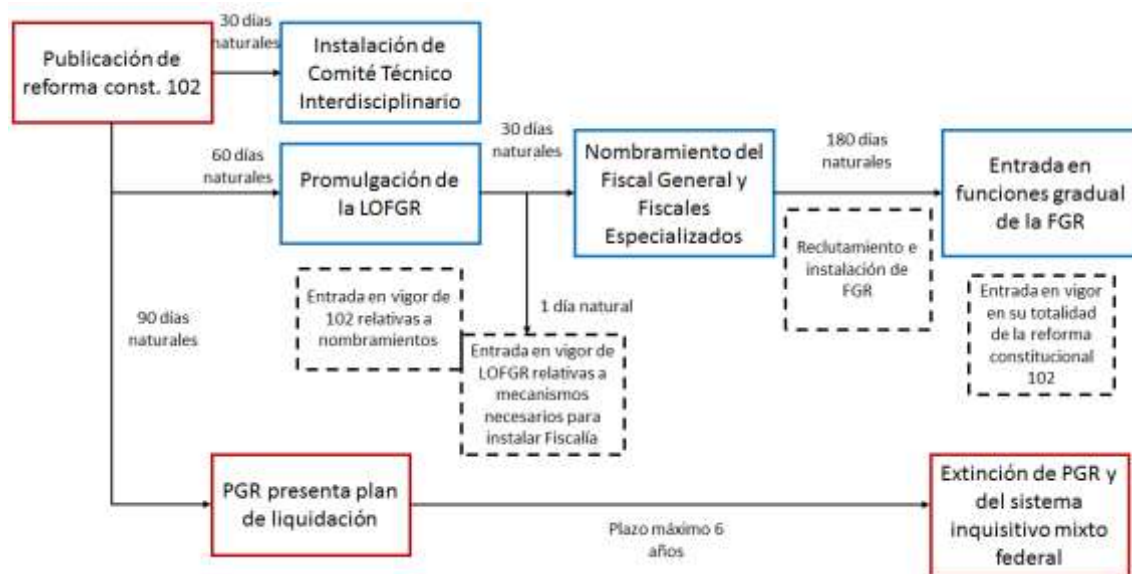
Momentos:

- Entrada en vigor de la reforma constitucional
- Proceso de selección y operación de la Comisión Técnica interdisciplinaria
- Publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
- Nombramiento del Fiscal General de la República
- Nombramientos de Fiscales Especializados
- Entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
- Inicio de funciones de la Fiscalía General de la República
- Extinción de la Procuraduría General de la República

Elementos:

- Proceso de planeación para funcionamiento de la Fiscalía General de la República
- Proceso de selección de personal para la Fiscalía General de la República
- Plan de liquidación de casos del sistema inquisitivo o mixto
- Previsiones presupuestarias

Considerando los momentos y elementos que serán el marco constitucional y legal para iniciar el proceso de transición de la Procuraduría a la Fiscalía General autónoma, a continuación se plantea la siguiente ruta crítica:



a. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para el proceso de construcción se requiere que a partir de la publicación de las reformas al texto constitucional se establezca un plazo breve para la instalación de una Comisión Técnica Interdisciplinaria que colabore en los trabajos de desarrollo normativo, estructural, organizacional, estratégico y presupuestal de la nueva Fiscalía.

Lo anterior, con la finalidad de que la instalación de la Fiscalía General de la República esté apegada a estándares de alta calidad y adecuados al sistema penal acusatorio. Esta comisión funcionará durante el periodo de instalación y asistirá al Fiscal General para la generación de un modelo de gestión, reclutamiento de personal, establecimiento del servicio profesional de carrera y demás procedimientos necesarios para el inicio de operaciones de la Fiscalía. La Comisión Técnica Interdisciplinaria deberá estar conformada por expertos en diferentes disciplinas pertenecientes a la academia, de la sociedad civil, operadores estatales y operadores federales relacionados con el proceso penal.

El primer momento a considerar una vez publicada la reforma constitucional al artículo 102, es la instalación de la Comisión Técnica Interdisciplinaria como lo señala el artículo **Segundo Transitorio** en un plazo máximo de treinta días.

Paralelamente a partir de la publicación del nuevo texto constitucional, el Congreso de la Unión tendrá un plazo perentorio de sesenta días para la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. La promulgación de esta nueva Ley no implica su vigencia inmediata, salvo, de aquellas normas relativas a nombramientos y funciones básicas que requieran sus titulares para definir objetivos y estructura de la nueva Fiscalía. Esto permitirá que los titulares cuenten con un marco legal mínimo sobre el cual puedan plantear la estructura de la Fiscalía y al mismo tiempo contar con una *vacatio legis* que les permita, en su caso, realizar modificaciones a la Ley secundaria antes de su plena entrada en vigor considerando los trabajos de la Comisión Técnica Interdisciplinaria.

Así en el artículo **Tercero Transitorio** se ordena un plazo de sesenta días naturales a partir de la publicación de la reforma constitucional para la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía

General de la República. Asimismo, con el propósito de contar con el marco jurídico necesario para la instalación de la Fiscalía, entrarán en vigor, al día siguiente de la publicación, las disposiciones relativas a los nombramientos, reclutamiento, servicio profesional de carrera y organización institucional.

En consecuencia, una vez promulgada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en un primer momento entrarán en vigor las disposiciones relativas a la selección y los nombramientos del Fiscal General y los titulares de las Fiscalías Especializadas, como lo señala el artículo **Cuarto Transitorio**. Lo anterior, con el fin de dar sustento constitucional a los procedimientos para llevar a cabo dichos nombramientos, sin dilación alguna.

A la fecha de la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se deberán contar con los recursos necesarios para el inicio de su instalación. Es por lo anterior, que se dispone en el artículo **Quinto Transitorio** que el Congreso de la Unión deberá coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para garantizar la suficiencia presupuestal para la Fiscalía General.

Con el propósito de iniciar el proceso de instalación de la Fiscalía General de la República, se establece en el artículo **Sexto Transitorio** un plazo máximo de treinta días naturales posteriores a la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para los nombramientos del Fiscal General de la República y los titulares de las Fiscalías Especializadas conforme a las disposiciones previstas en el artículo 102, Apartado A.

Para la instalación de la Fiscalía General de la República, el Fiscal General contará con un plazo de ciento ochenta días naturales, a partir de su nombramiento. El artículo **Séptimo Transitorio** establece que, en ese plazo, el Fiscal General deberá dedicarse exclusivamente al reclutamiento del personal y la organización institucional. Dicho artículo le otorga la facultad al Fiscal General de reclutar al personal existente en la Procuraduría General de la República que cumpla con los perfiles y capacidades requeridos para el funcionamiento de la Fiscalía General. Lo anterior, con el propósito de integrar a la Fiscalía a los funcionarios que ya han sido capacitados y que tienen cierta experiencia en la operación del sistema penal acusatorio.

Por otro lado, el artículo **Séptimo Transitorio** también establece que la Fiscalía General de la República será competente para conocer de los casos federales a partir de la fecha en que entre en funciones, es decir, ciento ochenta días después de la promulgación de la Ley Orgánica de acuerdo con el esquema de gradualidad que establezca dicha Ley.

Adicionalmente, la Fiscalía General tiene la facultad para atraer y conocer casos iniciados por la Procuraduría General de la República desde el 24 de noviembre de 2014 hasta la entrada en funciones de la Fiscalía General de la República, bajo el sistema penal acusatorio, siempre y cuando esté justificado por la trascendencia del asunto.

Una vez finalizado el plazo para la instalación de la Fiscalía General de la República, el resto de las disposiciones de la reforma constitucional al artículo 102, apartado A, así como la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República entrarán en vigor.

b. PROCESO DE EXTINCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Respecto a la extinción de la Procuraduría General de la República, así como a la liquidación y depuración del sistema penal inquisitivo mixto federal el artículo **Octavo Transitorio** establece un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la promulgación de la reforma constitucional al artículo 102, para que el Procurador General de la República emita un Plan de Liquidación de las causas del sistema inquisitivo.

Este plan tiene el propósito, también, de generar una ruta crítica para la extinción de la Procuraduría General de la República en un plazo máximo de seis años, por lo que, además de

las causas, se deberá contemplar el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH y resoluciones federales e internacionales por graves violaciones a derechos humanos. Si bien se prevé la coexistencia de la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República, el Plan de liquidación asegura que esta coexistencia no se prolongue indefinidamente en el tiempo y que existirá un plan de gestión para la disminución de cargas de trabajo, así como el acceso a la justicia en los casos que se encuentran existentes en el sistema inquisitivo.

A partir de la promulgación de la reforma al artículo 102, apartado A, las entidades deberán armonizar su legislación interna de acuerdo a la reforma mencionada para dotar de autonomía a sus Fiscalías estatales. Para ello, contarán con un plazo de un año.

C. PROPUESTA DE REFORMA

Considerando lo anterior los artículos DÉCIMO SEXTO, DÉCIMO SÉPTIMO, DÉCIMO OCTAVO Y DÉCIMO NOVENO del Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se derogan para ser sustituidos por los siguientes:

Texto actual	Transitorios de la Iniciativa
<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado 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 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, 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.</p> <p>DÉCIMO SÉPTIMO.- Una vez que entren en</p>	<p>PRIMER TRANSITORIO. Entrada en vigor. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, salvo lo establecido en los artículos siguientes.</p> <p>SEGUNDO TRANSITORIO. Comisión Técnica Interdisciplinaria. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto el Senado nombrará una Comisión Técnica Interdisciplinaria conformada por expertos de la academia, de la sociedad civil, operadores federales y estatales para asistir al Fiscal General de la República en el proceso de instalación de la Fiscalía.</p> <p>TERCERO TRANSITORIO. Promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República</p> <p>A partir de la publicación de la reforma constitucional al artículo 102, Apartado A; el Congreso de la Unión tendrá un plazo de sesenta días naturales para la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Las disposiciones de la Ley Orgánica, relativas a los nombramientos, reclutamiento, servicio profesional de carrera, organización institucional y demás mecanismos necesarios para la instalación de la Fiscalía; entrarán en vigor al día siguiente</p>

vigor las disposiciones de este Decreto referidas en el Transitorio anterior, se procederá de la siguiente forma:

I.- Los asuntos en los que la Procuraduría General de la República ejerza la representación de la Federación, así como aquellos en que haya ejercitado acciones de inconstitucionalidad en casos distintos a los previstos en el inciso i) de la fracción II, del artículo 105 de esta Constitución que se adiciona por virtud de este Decreto, que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior, deberán remitirse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno. Los procedimientos señalados en el párrafo que antecede se suspenderán por un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior; en cada caso, la suspensión será decretada de oficio por los órganos jurisdiccionales ante los cuales se desahoguen dichos procedimientos, y

II.- Los recursos humanos, financieros y materiales que la Procuraduría General de la República destine para la atención y desahogo de los procedimientos a que se refiere la fracción anterior, serán transferidos a la dependencia que realice las funciones de Consejero Jurídico del Gobierno. Los titulares de ambos órganos realizarán las provisiones necesarias para que dichos recursos queden transferidos el mismo día en que entren en vigor las disposiciones señaladas en el Transitorio anterior.

DÉCIMO OCTAVO.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

de la publicación de la Ley Orgánica.

CUARTO TRANSITORIO. Entrada en vigor de la Reforma al artículo 123. Las disposiciones de la presente reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, respecto a los funcionarios pertenecientes a la Fiscalía General de la República entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Respecto a los demás funcionarios, entrarán en vigor conforme a las asignaciones presupuestarias que se prevean para la implementación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

QUINTO TRANSITORIO. Entrada en vigor parcial de la Reforma Constitucional del artículo 102 respecto de la distribución de competencias.

Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen al artículo 102, Apartado A; por lo que se refiere a los nombramientos del Fiscal General de la República y los titulares de las Fiscalías Especializadas, entrarán en vigor al momento de la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

SEXTO TRANSITORIO. Asignación presupuestaria para la Fiscalía General de la República

El Congreso de la Unión deberá coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la implementación de la Fiscalía General de la República. Esta asignación deberá estar disponible en la fecha de la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para su instalación.

SEPTIMO TRANSITORIO. Nombramiento del Fiscal General y titulares de las Fiscalías Especializadas

En un plazo máximo de treinta días naturales posteriores a la promulgación de la Ley

<p>En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.</p> <p>Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>DÉCIMO NOVENO.- A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.</p>	<p>Orgánica de la Fiscalía General de la República, el Fiscal General de la República y los titulares de las Fiscalías Especializadas deberán ser nombrados conforme a las disposiciones previstas en el artículo 102, Apartado A.</p> <p>OCTAVO TRANSITORIO. Proceso de traslado gradual de los recursos humanos e instalación de la Fiscalía General de la República</p> <p>A partir de su nombramiento, el Fiscal General de la República contará con un plazo de ciento ochenta días naturales para llevar a cabo el reclutamiento del personal y la organización institucional para la instalación de la Fiscalía General de la República.</p> <p>El personal de la Procuraduría que a la entrada en vigor de la Ley Orgánica se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, se ajustará a los procesos de evaluación que establezca para tal efecto la Ley Orgánica. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera oportunidad de examen de ingreso, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio conforme a lo que determine la Comisión Técnica Interdisciplinaria, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.</p> <p>El personal que no se sujete a los procesos de evaluación será separado del servicio público sin responsabilidad para la Procuraduría General de la República o Fiscalía General de la República, según corresponda.</p> <p>El personal que a la fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación la Ley Orgánica para tal efecto. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha</p>
--	---

	<p>evaluación quedará incorporado al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República en los términos que disponga la Ley Orgánica.</p> <p>Será separado del servicio público sin responsabilidad para la Procuraduría General de la República o la Fiscalía General de la República, según sea el caso, el personal que:</p> <ol style="list-style-type: none">I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación, uIII. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación. <p>Concluido dicho plazo, la Fiscalía General de la República deberá entrar en funciones y será competente para conocer de los hechos señalados como delitos por las leyes federales a partir de ese día. La Fiscalía General de la República podrá atraer y conocer de los casos del sistema penal acusatorio por interés o trascendencia que hayan sido iniciados por la Procuraduría General de la República desde el 24 de noviembre de 2014 hasta la entrada en funciones de la Fiscalía General de la República.</p> <p>NOVENO TRANSITORIO. Plan de liquidación de la Procuraduría General de la República</p> <p>Una vez publicada la reforma constitucional al artículo 102, Apartado A, el Procurador General de la República contará con un plazo de noventa días naturales para presentar ante el Congreso de la Unión un plan de depuración y liquidación de las causas del sistema inquisitivo mixto, de cumplimiento de recomendaciones de la CNDH y resoluciones federales e internacionales por graves violaciones a derechos humanos. El plazo previsto en el Plan de depuración no podrá exceder de seis años a partir de su</p>
--	--

	<p>presentación. Al concluir la ejecución de dicho plan, se decretará la extinción de la Procuraduría General de la República.</p> <p>DÉCIMO TRANSITORIO. Entrada en vigor total</p> <p>Las demás disposiciones de la reforma al artículo 102, Apartado A y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República entrarán en vigor el mismo día que la Fiscalía General entre en funciones de acuerdo con el esquema de gradualidad previsto en dicha Ley.</p> <p>DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO. Armonización de las entidades federativas</p> <p>Las entidades federativas contarán con un plazo de un año para armonizar su legislación interna de acuerdo a las disposiciones del artículo 102, apartado A, contado a partir de la promulgación de dicha reforma.</p>
--	--

Por lo anteriormente señalado, nos permitimos proponer la presente iniciativa con PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS respecto a la autonomía de la Fiscalía General de la República y el Ministerio Público:

DECRETO

PRIMERO. Se reforma el artículo 102 apartado A párrafo cuarto para quedar como sigue:

“Artículo 102. ...

- A. ...
- I. a VI. ...

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de los delitos del orden federal **y aquellos del orden común que guarden conexidad con delitos del orden federal, cuando el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o cuando exista sentencia o resolución de un órgano previsto en tratado internacional, garantizando que la investigación no se fragmente y privilegiando que la investigación y la persecución se lleve a cabo en el fuero que pueda realizarla de manera más efectiva. Además, ejercerá la facultad de atracción a solicitud de la víctima del delito cuando las Fiscalías de las entidades federativas no inicien de forma inmediata, imparcial y exhaustiva la investigación; por defecto u omisión en la persecución en el ámbito local respecto a delincuencia organizada; cuando se trata de**

hechos que podrían responder a una práctica sistemática o generalizada de violaciones a derechos humanos cometidas por particulares; o cuando la investigación sea llevada a cabo por los agentes o autoridades que hubieran podido tener alguna participación en los hechos.

SEGUNDO. Se reforma el segundo párrafo de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 123. ...

...

A. ...

B. ...

I. a XII.

XIII.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho.

...
...”

TERCERO. Se derogan los artículos Décimo Sexto, Décimo Séptimo, Décimo Octavo y Décimo Noveno Transitorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondientes al Decreto en materia política-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014.

TRANSITORIOS

PRIMER TRANSITORIO. Entrada en vigor. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, salvo lo establecido en los artículos siguientes.

SEGUNDO TRANSITORIO. Comisión Técnica Interdisciplinaria. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto el Senado nombrará una Comisión Técnica Interdisciplinaria conformada por nueve expertos de la academia, de la sociedad civil, operadores federales y estatales para asistir al Fiscal General de la República en el proceso de instalación de la Fiscalía. Los nueve integrantes de la Comisión Técnica Interdisciplinaria se elegirán por sorteo en sesión pública del Senado y cumplirán con el perfil y los méritos académicos y profesionales que determine la convocatoria de la cámara alta.

TERCERO TRANSITORIO. Promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. A partir de la publicación de la reforma constitucional al artículo 102, Apartado A; el Congreso de la Unión tendrá un plazo de sesenta días naturales para la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Las disposiciones de la Ley Orgánica, relativas a los nombramientos, reclutamiento, servicio profesional de carrera, organización institucional y

demás mecanismos necesarios para la instalación de la Fiscalía; entrarán en vigor al día siguiente de la publicación de la Ley Orgánica.

CUARTO TRANSITORIO. Entrada en vigor de la Reforma al artículo 123. Las disposiciones de la presente reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, respecto a los funcionarios pertenecientes a la Fiscalía General de la República entrarán en vigor al día siguiente de su publicación. Respecto a los demás funcionarios, entrarán en vigor conforme a las asignaciones presupuestarias que se prevean para la implementación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

QUINTO TRANSITORIO. Entrada en vigor parcial de la Reforma Constitucional del artículo 102 respecto de la distribución de competencias. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen al artículo 102, Apartado A; por lo que se refiere a los nombramientos del Fiscal General de la República y los titulares de las Fiscalías Especializadas, entrarán en vigor al momento de la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

SEXTO TRANSITORIO. Asignación presupuestaria para la Fiscalía General de la República. El Congreso de la Unión deberá coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la asignación de la suficiencia presupuestal para la implementación de la Fiscalía General de la República. Esta asignación deberá estar disponible en la fecha de la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para su instalación.

SÉPTIMO TRANSITORIO. Nombramiento del Fiscal General y titulares de las Fiscalías Especializadas. En un plazo máximo de treinta días naturales posteriores a la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el Fiscal General de la República y los titulares de las Fiscalías Especializadas deberán ser nombrados conforme a las disposiciones previstas en el artículo 102, Apartado A.

OCTAVO TRANSITORIO. Instalación de la Fiscalía General de la República. Proceso de traslado gradual de los recursos humanos instalación de la Fiscalía General de la República

A partir de su nombramiento, el Fiscal General de la República contará con un plazo de ciento ochenta días naturales para llevar a cabo el reclutamiento del personal y la organización institucional para la instalación de la Fiscalía General de la República.

El personal de la Procuraduría que a la entrada en vigor de la Ley Orgánica se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, se ajustará a los procesos de evaluación que establezca para tal efecto la Ley Orgánica. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera oportunidad de examen de ingreso, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio conforme a lo que determine la Comisión Técnica Interdisciplinaria, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

El personal que no se sujete a los procesos de evaluación será separado del servicio público sin responsabilidad para la Procuraduría General de la República o Fiscalía General de la República, según corresponda.

El personal que a la fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación la Ley Orgánica para tal efecto. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación quedará incorporado al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República en los términos que disponga la Ley Orgánica.

Será separado del servicio público sin responsabilidad para la Procuraduría General de la República o la Fiscalía General de la República, según sea el caso, el personal que:

- I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;
- II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación, u
- III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación.

Concluido dicho plazo, la Fiscalía General de la República deberá entrar en funciones y será competente para conocer de los hechos señalados como delitos por las leyes federales a partir de ese día. La Fiscalía General de la República podrá atraer y conocer de los casos del sistema penal acusatorio por interés o trascendencia que hayan sido iniciados por la Procuraduría General de la República desde el 24 de noviembre de 2014 hasta la entrada en funciones de la Fiscalía General de la República.

NOVENO TRANSITORIO. Plan de liquidación de la Procuraduría General de la República. Una vez publicada la reforma constitucional al artículo 102, Apartado A, el Procurador General de la República contará con un plazo de noventa días naturales para presentar ante el Congreso de la Unión un plan de depuración y liquidación de las causas del sistema inquisitivo mixto, de cumplimiento de recomendaciones de la CNDH y resoluciones federales e internacionales por graves violaciones a derechos humanos. El plazo previsto en el Plan de depuración no podrá exceder de seis años a partir de su presentación. Al concluir la ejecución de dicho plan, se decretará la extinción de la Procuraduría General de la República.

DÉCIMO TRANSITORIO. Entrada en vigor total. Las demás disposiciones de la reforma al artículo 102, Apartado A y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República entrarán en vigor el mismo día que la Fiscalía General entre en funciones de acuerdo con el esquema de gradualidad previsto en dicha Ley.

DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO. Armonización de las entidades federativas. Las entidades federativas contarán con un plazo de un año para armonizar su legislación interna de acuerdo a las disposiciones del artículo 102, apartado A, contado a partir de la promulgación de dicha reforma.

Ciudad de México a 26 de abril de 2017

Sen. Manuel Bartlett Díaz

Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta

Sen. Layda Sansores San Román

Sen. Zoé Robledo Aburto

Sen. Alejandro Encinas Rodríguez

Sen. Carlos Manuel Merino Campos

Sen. Luis Humberto Fernández Fuentes

Sen. Armando Ríos Piter,