



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

OPINIÓN

CON RELACIÓN A LAS INICIATIVAS

LA PRIMERA, DE REFORMA AL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO SEGUNDO Y FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO; Y DE REFORMA Y ADICIÓN AL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO; Y

LA SEGUNDA, A EFECTO DE REFORMAR EL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO, PÁRRAFO TERCERO.

EL ARTÍCULO TRANSITORIO, EN AMBOS CASOS, CORRESPONDE AL DECRETO 202, DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA, MEDIANTE EL CUAL ADECUARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO NÚMERO 112, SEGUNDA PARTE, DEL 14 DE JULIO DE 2017

FORMULADAS, RESPECTIVAMENTE, POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO, ASÍ COMO POR LA DIPUTADA ARCELIA MARÍA GONZÁLEZ GONZÁLEZ Y EL DIPUTADO RIGOBERTO PAREDES VILLAGÓMEZ, COMO INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO.

Guanajuato, Gto., 2 de octubre de 2017.

OPINIÓN QUE RINDE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EL IMPACTO DE LAS INICIATIVAS, LA PRIMERA, DE REFORMA AL ARTÍCULO 95, PÁRRAFO SEGUNDO Y FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO; Y DE REFORMA Y ADICIÓN AL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO; Y, LA SEGUNDA, A EFECTO DE REFORMAR EL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO, PÁRRAFO TERCERO; en ambos casos, el ARTÍCULO TRANSITORIO CORRESPONDE AL DECRETO 202, DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA, MEDIANTE EL CUAL ADECUARON DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO NÚMERO 112, SEGUNDA PARTE, DEL 14 DE JULIO DE 2017. FORMULADAS, RESPECTIVAMENTE, POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO, ASÍ COMO POR LA DIPUTADA ARCELIA MARÍA GONZÁLEZ GONZÁLEZ Y EL DIPUTADO RIGOBERTO PAREDES VILLAGÓMEZ, COMO INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO.

Por instrucciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se solicitó opinión al Instituto de Investigaciones Legislativas, en lo subsecuente el Inileg, sobre la constitucionalidad y el impacto de las iniciativas de reforma al artículo 95, párrafo segundo y fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y de reforma y adición al artículo primero transitorio del Decreto Legislativo 202 de la Sexagésima Tercera Legislatura, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, segunda parte, del 14 de julio de 2017; y la segunda iniciativa a efecto de reformar el artículo primero transitorio, párrafo tercero, del citado Decreto 202; mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; formuladas respectivamente, por el gobernador del estado de Guanajuato; y por la Diputada Arcelia María González González y el Diputado

Rigoberto Paredes Villagómez, como integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

Por ello, a continuación, el Inileg pone a consideración de la Comisión de Justicia, su apreciación de las iniciativas mencionadas

OBJETO DE LAS INICIATIVAS

La propuesta normativa del Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, tiene como propósito, en lo substancial, el establecer nuevos supuestos que deben ser considerados por el Congreso del Estado de Guanajuato, como por el propio titular del Poder Ejecutivo Estatal, en los momentos que les corresponden participar en el procedimiento de designación del Fiscal General del Estado y para ello considera oportuno que se generen las adecuaciones necesarias para fortalecer tanto el perfil de la persona que será sujeta de verificación y escrutinio tanto en la propuesta del Órgano Legislativo, como en los tiempos en los que se tendrá que generar la propuesta para ese cargo público.

Las razones por las que se presente la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo Estatal, obedecen al debate nacional en torno al similar procedimiento de designación de la persona que pudiera llegar a ocupar el cargo de Fiscal General de la República mexicana; en la necesidad contar con un procedimiento más inclusivo para la búsqueda y selección de la persona que será designada como Fiscal General del estado de Guanajuato; considera que con las reformas y adiciones se fortalece la autonomía de la función ministerial, en atención a la mejora del procedimiento y requisitos para la búsqueda del titular de la Fiscalía General

Estatal.

En atención a lo anterior, se persigue que la procuración de justicia se guíe con los principios constitucionales del debido proceso legal, que permitan contar con un aparato en funciones ministeriales digno de una democracia en la que los derechos fundamentales son garantizados eficazmente por el Estado.

Se afirma que la reforma es oportuna a razón de que aún no entra en operación el mecanismo y procedimiento para la designación del Fiscal General del Estado, toda vez que si bien es cierto, los dispositivos transitorios se encuentran vigentes, aún no se da el tiempo para que opere la Fiscalía General del Estado.

Por lo que hace a la propuesta de la Diputada y el Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, hace referencia en su apartado Primero de la Exposición de Motivos, al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia “política-electoral”, exponen en lo medular lo siguiente:

“Primero...

... se crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, con un régimen transitorio que regula, entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto Transitorio que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, sin someterse al procedimiento de designación previsto para en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

No obstante que la reforma constitucional referida fue aprobada por mayoría calificada de la diversidad de las fuerzas políticas nacionales, en atención a distintas inquietudes relacionadas con el artículo Décimo Sexto Transitorio citado, manifestadas tanto por diferentes legisladores como por la propia sociedad y la academia, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sometió el pasado 28 de noviembre de 2016 ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la iniciativa para reformar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio para que, una vez satisfechas la demás condicionantes transitorias constitucionales corresponda

al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme a lo previsto por el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

Segundo. ...

[...]

El Decreto del Dictamen antes aludido, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 14 de julio de 2017, reza en su Artículo Primero de su correspondiente régimen transitorio, lo siguiente:

[...]

Como es de notarse, de mantenerse la razón del tercer párrafo del transitorio transcrito, este cobraría distancia tanto de los legítimos motivos expresados en la iniciativa presentada por el Presidente Enrique Peña Nieto en noviembre de 2016 para reformar el correlativo transitorio de la reforma constitucional federal en la materia, como de la intención del Constituyente Permanente Local al buscar no solo una debida correspondencia con los propósitos y posicionales nacionales en el tema, sino desposeer de toda sospecha esta función sustantiva del nuevo Sistema Estatal Anticorrupción, y ser fiel resonancia de lo que la ciudadanía espera y demanda al respecto.

[...].»

Los términos de esta iniciativa se explican en atención a los motivos para generarla que fueron ratificados por el Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Diputado Rigoberto Paredes Villagómez, quien en la presentación de la iniciativa el 11 de septiembre de 2017, ante el Pleno del Congreso del Estado de Guanajuato¹, manifestó que proponen reformar el párrafo tercero del artículo primero transitorio del decreto 202 aprobado por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el 14 de julio de 2017, pues “Como es de notarse, de mantenerse la razón del tercer párrafo del transitorio reducido, éste cobrará distancia tanto de los propósitos y posiciones nacionales en el tema, como de la conveniencia de despojar de toda crítica esta

¹ Como consta en el Diarios de los Debates del Congreso del Estado de Guanajuato.

función sustantiva del nuevo Sistema Estatal de Anticorrupción, como lo es la procuración de justicia para que sea una fiel resonancia de lo que la ciudadanía espera y demanda al respecto”.»

Comparativa de las iniciativas con la legislación vigente

Los planteamientos mencionados con anterioridad, se presenta a continuación a manera de comparativa con la legislación vigente, en los siguientes cuadros, para la mejor comprensión de las expresiones y los alcances de las mismas.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO	
VIGENTE	INICIATIVA EJECUTIVO DEL ESTADO
<p>Capítulo Sexto De la Fiscalía General del Estado</p> <p>Sección Única Fiscalía General del Estado</p> <p>ARTÍCULO 95.- El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.</p> <p>Para ser Fiscal General del Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; y haber</p>	<p>Artículo 95. El Ministerio Público...</p> <p>Para ser Fiscal General del Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho y experiencia mínima de cinco años en materia</p>

<p>residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado.</p> <p>El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p>I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado, el Congreso del Estado contará con veinte días para integrar una lista de al menos cinco candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Gobernador del Estado; en tanto, éste designará un Fiscal General del Estado en forma provisional, quien ejercerá sus funciones hasta que se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.</p> <p>Si el Gobernador no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Congreso del Estado una terna.</p> <p>El Fiscal General del Estado designado provisionalmente podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida oportunamente la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Congreso del Estado.</p> <p>III. El Congreso del Estado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General del Estado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes</p>	<p>penal, específicamente en la investigación y persecución del delito; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; haber residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado; y no ser o haber sido dirigente de partido o asociación política a nivel nacional o estatal, o candidato a puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su nombramiento.</p> <p>El Fiscal General...</p> <p>I. El Congreso del Estado contará con veinte días para integrar una lista de al menos cinco candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Gobernador del Estado; en tanto, éste designará un Fiscal General del Estado en forma provisional, quien ejercerá sus funciones hasta que se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.</p> <p>II. a IV. ...</p>
---	--

<p>dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Congreso no formula la lista o no hace la designación en los plazos que establece este artículo, el Gobernador designará al Fiscal General del Estado libremente en el primer supuesto y en el segundo de entre los candidatos que integren la terna.</p> <p>IV. El Fiscal General del Estado podrá ser removido por el Gobernador del Estado por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General del Estado será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>V. En los recesos, la Diputación Permanente convocará de inmediato a periodo extraordinario para realizar el trámite de la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General del Estado.</p> <p>VI. Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determine la ley.</p> <p>Corresponde al Ministerio Público la investigación, persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de su competencia; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los inculpados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de</p>	<p>Corresponde al Ministerio...</p>
--	-------------------------------------

<p>las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p> <p>La Fiscalía General del Estado contará, al menos, con la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción, dicha fiscalía especializada será un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción; cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General del Estado; el nombramiento y remoción del fiscal especializado podrá ser objetado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Congreso no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.</p> <p>La ley establecerá las bases para la estructura y funcionamiento de la fiscalía, la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de respeto a los derechos humanos, objetividad, honradez, certeza, buena fe, unidad, indivisibilidad, irrevocabilidad, imparcialidad, irrecusabilidad, independencia, legalidad, probidad, profesionalismo, celeridad, eficiencia y eficacia, cuya finalidad será proporcionar una pronta, plena y adecuada procuración de justicia.</p> <p>El Fiscal General del Estado presentará anualmente a los Poderes del Estado un informe de actividades. Comparecerá ante el Congreso del Estado cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.</p> <p>El Fiscal General del Estado y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.</p>	<p>La Fiscalía General...</p> <p>La ley establecerá...</p> <p>El Fiscal General...</p> <p>El Fiscal General..."</p>
--	---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO		
ARTÍCULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO LEGISLATIVO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, NÚMERO 112, SEGUNDA PARTE, DEL 14 DE JULIO DE 2017		
VIGENTE	INICIATIVAS ARTÍCULOS TRANSITORIOS	
	EJECUTIVO DEL ESTADO	GPPPRI
<p>Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigencia treinta días posteriores a que se dé cumplimiento al artículo décimo sexto transitoria del Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014.</p> <p>Para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero, el Congreso del Estado expedirá las normas secundarias necesarias por virtud de las reformas del presente decreto, que deberán entre en vigor en la misma fecha en que entre en vigencia el presente decreto, siempre que haga la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado.</p>	<p>Artículo Primero. El presente Decreto...</p> <p>Para efectos de...</p> <p>A partir del día siguiente de la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado, corre el</p>	<p>Artículo Primero. El presente Decreto...</p> <p>Para efectos de...</p>

<p>El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, asumirá las funciones Fiscalía General del Estado, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV del artículo 95.</p>	<p>término para que el Congreso del Estado integre la lista que señala el artículo 95 fracción I.</p> <p>El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, podrá ser designado encargado de la Fiscalía General del Estado, en tanto se realiza el proceso de designación, en cuyo proceso podrá participar, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV del artículo 95.</p>	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, el Congreso del Estado iniciará el procedimiento previsto en el artículo 95 de esta Constitución para la designación del Fiscal General del Estado.</p> <p>El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria, continuará provisionalmente en su encargo hasta en tanto el Congreso del Estado designe al Fiscal General, que podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.</p>
--	--	---

CONSIDERACIONES GENERALES

Previo al análisis específico de las iniciativas que se plantean, es necesario primeramente establecer algunas consideraciones sobre diferentes apartados en torno a las posibilidades y funciones de los sistemas anticorrupción, nacional y local, y en lo específico, en lo que correspondería, dentro de los requerimientos de la procuración de justicia, a una Fiscalía General, tanto en lo nacional como en nuestra entidad federativa,

Hoy en día, México enfrenta varios retos, como el establecerse en un Estado abierto a una participación que cada vez es más activa por parte de la sociedad y a la vez, poder actuar como autoridad instituida, respetando los derechos humanos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los instrumentos internacionales que vinculan a las autoridades, para preservar los derechos que son reconocidos en las convenciones y tratados a los que se ha insertado el Estado mexicano como sujeto obligado.

Por todo ello, es necesario un análisis y adecuación sistémico y transversal de todas las funciones del Estado –y las facultades (en tanto derechos) que le son reconocidas a los integrantes de la sociedad–, pues se busca no solamente enfocar los esfuerzos del Estado mexicano, como parte de una posibilidad de actuación y no sólo una reacción nacional, sino, inclusive, de una colaboración con autoridades del orbe internacional, en materia de combate a la corrupción, con escenarios de actuación en la procuración de justicia.

Por lo tanto, las atribuciones que se configuran en las instituciones encargadas de la procuración de justicia, como las que desarrollan funciones en materia de seguridad pública, en atención a una política criminal estatal, también pertenecen a su vez a un grupo sistémico dentro del cual se encuentra el Sistema Nacional de Transparencia, aunado a un Sistema Nacional de Fiscalización, y que confluyen en un Sistema Nacional Anticorrupción.

Con el Sistema Nacional de Transparencia, se busca generar una relación más objetiva entre las autoridades y la ciudadanía, quien tiene derecho a que se le informe y se le dé a conocer la información pública, con lo que se fortalece la confianza; transparencia de la que no está excluida la actuación de los operadores de los diferentes sistemas en el combate a la corrupción.

Las dimensiones del Sistema Nacional Anticorrupción, sin lugar a dudas, le incumben a la procuración de justicia, por lo que el escenario nacional, con las

diferentes iniciativas Presidencial y de integrantes del Partido de la Revolución Democrática, así como las propuestas de iniciativa en local, tanto del Gobernador del Estado como de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, son un reflejo al interés de sociedad en los procedimientos de designación de personas que tendrán a su cargo funciones estatales significativas para una nueva dimensión orgánica y política del Estado nacional y local; a lo que no escapa la intención de que en dichas funciones se desempeñen por personas con un perfil de conocimientos pertinente y de integridad, que le sea cada vez más claro que debe haber un acercamiento de resultados derivados de su administración, con los intereses de la sociedad, así como en las exigencias y garantías que demanda cumplir el sistema de justicia penal que ya es patente en las entidades federativas del país, entre ellas, destacadamente el estado de Guanajuato.

CONSTITUCIONALIDAD DE LAS INICIATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como bien fue señalado por los iniciantes, en sus respectivas exposiciones de motivos, las adecuaciones a nuestro marco normativo en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, tiene como antecedente el que el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral; con el que, en lo específico, se crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, con un régimen transitorio que regula, que entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto Transitorio, que la persona titular de la Procuraduría General

de la República que se encuentre en funciones al momento de erigirse la autonomía de la citada Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por determinación constitucional, esto es, sin someterse al procedimiento general de designación previsto en la Constitución federal.

La institución de la Fiscalía General de la República y lo que corresponde al procedimiento para la designación de su titular, a nivel federal, lo encontramos fundamentalmente en el apartado A del artículo 102, dentro del “**Título Tercero**”, del “**Capítulo IV del Poder Judicial**”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se refiere la función ministerial de la Federación, organizada bajo una nueva entidad, diferente a la Procuraduría General de la República.

«Título Tercero
[...]

Capítulo IV
Del Poder Judicial

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto

se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. 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 Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

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 Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronuncie en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.»

Lo que se complementa con los supuestos del artículo transitorio **DÉCIMO SEXTO** y siguientes del citado Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contempladas en la Constitución Federal, en materia político-electoral; como se lee a continuación:

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.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Una vez que entren en 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 previsiones 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.

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.

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.

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.»

Constitución Política para el Estado de Guanajuato

Con base en la adecuación constitucional referida, en nuestra localidad, el 10 de abril del 2014, el Poder Ejecutivo del Estado presentó, ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso Estatal, la iniciativa para dotar de autonomía

constitucional a la Procuraduría General de Justicia del Estado y transformarla en Fiscalía General del Estado, la cual fue dictaminada en la actual Sexagésima Tercera Legislatura, en la sesión de Pleno del pasado 29 de junio de 2017, expidiéndose el Decreto legislativo número 202, mismo que fuera publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, segunda parte, del 14 de julio de 2017.

Con motivo de lo anterior, se genera el **“Capítulo Sexto”**, denominado **“De la Fiscalía General del Estado”**, con una **“Sección Única”**, para identificar la institución de la **“Fiscalía General del Estado”**, que está descrita en el artículo 95; todo ello dentro del **“TÍTULO QUINTO”**, en el que se desarrolla el apartado **“DE LA DIVISIÓN DE PODERES”**, de la Constitución Política local; así como los correspondientes tres artículos transitorios que complementan a las disposiciones del decreto publicado en el Periódico Oficial el 14 de julio de 2017:

**“TÍTULO QUINTO
DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

**Capítulo Sexto
De la Fiscalía General del Estado**

**Sección Única
Fiscalía General del Estado**

ARTÍCULO 95.- El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General del Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; y haber residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado.

El Fiscal General del Estado durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado, el Congreso del Estado contará con veinte días para integrar una lista de al menos cinco candidatos al

cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Gobernador del Estado; en tanto, éste designará un Fiscal General del Estado en forma provisional, quien ejercerá sus funciones hasta que se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.

Si el Gobernador no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Congreso del Estado una terna.

El Fiscal General del Estado designado provisionalmente podrá formar parte de la terna.

II. Recibida oportunamente la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Congreso del Estado.

III. El Congreso del Estado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General del Estado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Congreso no formula la lista o no hace la designación en los plazos que establece este artículo, el Gobernador designará al Fiscal General del Estado libremente en el primer supuesto y en el segundo de entre los candidatos que integren la terna.

IV. El Fiscal General del Estado podrá ser removido por el Gobernador del Estado por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General del Estado será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos, la Diputación Permanente convocará de inmediato a periodo extraordinario para realizar el trámite de la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General del Estado.

VI. Las ausencias del Fiscal General del Estado serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público la investigación, persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de su competencia; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los inculpados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios 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 Fiscalía General del Estado contará, al menos, con la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción, dicha fiscalía especializada será un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considere como delitos en materia de corrupción; cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General del Estado; el nombramiento y remoción del fiscal especializado podrá ser objetado por el Congreso del Estado por el voto de las dos

terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Congreso no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la estructura y funcionamiento de la fiscalía, la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de respeto a los derechos humanos, objetividad, honradez, certeza, buena fe, unidad, indivisibilidad, irrevocabilidad, imparcialidad, irrecusabilidad, independencia, legalidad, probidad, profesionalismo, celeridad, eficiencia y eficacia, cuya finalidad será proporcionar una pronta, plena y adecuada procuración de justicia.

El Fiscal General del Estado presentará anualmente a los Poderes del Estado un informe de actividades. Comparecerá ante el Congreso del Estado cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General del Estado y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.»

Artículos Transitorios

P.O. 14 de julio de 2017 Decreto Núm. 202

«**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigencia treinta días posteriores a que se dé cumplimiento al artículo décimo sexto transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014.

Para efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero, el Congreso del Estado expedirá las normas secundarias necesarias por virtud de las reformas del presente decreto, que deberán entrar en vigor en la misma fecha en que entre en vigencia el presente decreto, siempre que haga la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado.

El Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, asumirá las funciones Fiscal General del Estado, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV del artículo 95.

Artículo Segundo. Una vez que entren en vigor las disposiciones de este Decreto, se procederá de la siguiente forma:

I. Los asuntos en los que la Procuraduría General de Justicia del Estado ejerza la representación del Estado, que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de las disposiciones a que se refiere el Transitorio anterior, deberán remitirse a la Coordinación General Jurídica de la Consejería y Enlace de Gubernatura.

II. Los procedimientos señalados en el párrafo que antecede, cuyo trámite se localice en tribunales locales, 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

III. Los recursos humanos, financieros y materiales que la Procuraduría General de Justicia del Estado destine para la atención y desahogo de los

procedimientos a que se refieren las fracciones anteriores, serán transferidos a la Coordinación General Jurídica de la Consejería y Enlace de Gobernatura.

Los titulares de ambos órganos, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, realizarán las provisiones necesarias para que dichos recursos queden trasladados oportunamente para la debida atención de los asuntos transferidos.

Artículo Tercero. A partir de la entrada en vigor de las reformas contenidas en el presente Decreto, desahogado el procedimiento señalado en el artículo primero transitorio, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de Justicia pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece, salvo lo dispuesto en Artículo Segundo transitorio.»

Por lo que cabe precisar, que como es anotado por ambos iniciantes, para que tenga plena vida institucional la Fiscalía General Estatal, se está a la necesidad de la Declaratoria General del artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO del Decreto del 10 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación, y en el que se contempla la funcionalidad del procedimiento de asunción de funciones de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

Sistema federal de organización del Ministerio Público bajo la entidad pública autónoma de Fiscalía General

Como se desprende de manera palmaria de la adecuación al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adopta como nuevo modelo de organización del Ministerio Público federal, la figura de la Fiscalía General de la República.

Empero, lo más importante es que esa adecuación no se limita a la conformación de una entidad federal, sino que, al adicionarse en el mismo decreto legislativo que crea la mencionada Fiscalía General, al artículo 116, en el que en general se contemplan las bases comunes de la organización del poder público de las entidades federativas, una fracción IX, para señalar:

«IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.»

Entonces, es totalmente evidente que nuestra Carta Magna nacional, como ya lo hacía con el esquema de las procuradurías de justicia, conforma un modelo común para la Federación en la materia de persecución de los delitos, es decir, para el ejercicio de sus atribuciones el Ministerio Público debe organizarse bajo la forma de Fiscal General, en tanto que se trata de un modelo político que caracterizaba ahora al Estado mexicano.

De donde podemos derivar que es ineludible para los estados que conformen una Fiscalía General, que sustituya a las actuales procuradurías de Justicia, con la característica que se trate o se le revista como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo titular sea designado mediante un esquema de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, mediante la conformación de terna a partir de una selección más amplia definida por el Poder Legislativo, cuidando que guarde un perfil adecuado para la función, así como establecer el procedimiento para su designación y remoción, y definiendo al Fiscal General un plazo para el ejercicio de su mandato y el deber de rendir informes.

Pese a estas orientaciones, también destaca que la Constitución federal no imponer reglas específicas para la conformación de las fiscalías generales de las entidades federativas, por tanto, se trata de aspectos que pueden ser libremente abordados por las legislaturas locales, siempre que no trastoquen las bases orientadoras antes reseñadas y aquellas otras, que no son materia del presente análisis, relacionadas con las funciones del Ministerio Público como responsable de la persecución de los delitos o con su régimen de servicio profesional y de seguridad social.

De ahí, que cualquier planteamiento normativo que se proponga respecto de la organización de la Fiscalía General del Estado o bien, del perfil e incluso del mecanismo o trámite para designar, ambos aspectos de naturaleza sistemática u ordinaria, o, en su caso, de manera específica y transitoria, seleccionar al primer Fiscal General del Estado; en tanto se respeten los principios orientadores de la Constitución federal sobre la materia, referidos en líneas previas, e incluso el inicio de su vigencia, como acontece en los planteamientos de las sendas iniciativas que se revisan, se tiene la convicción de que no trastoca el modelo federal que impone la Constitución Federal al respecto.

Para ello insistimos, que destaca que la propia norma constitucional no previene expresamente que las entidades federativas deben atender literalmente la regulación contemplada en el artículo 102, apartado A, y otras disposiciones que la Constitución federal que regulen de manera personalizada la Fiscalía General de la República; por tanto, no se trata de una competencia exclusiva de la Federación y como las entidades tienen atribuciones para todo aquello que no está reservado a la Federación –formula residual del artículo 124 de la misma Constitución–, entonces el Congreso del Estado puede ocuparse de su regulación.²

² En nuestro sistema federal existe un tipo de atribuciones que una vez que se han reservado en el texto Constitucional de la nación como una facultad exclusiva del Máximo Órgano de la Función Legislativa y de ejercicio de la Representación Popular en nuestro Pacto Federal, ya no puede ejercerse dentro de la fórmula de facultades residuales que le son reconocidas dentro de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a las entidades federativas, aun cuando la hayan ejercido desde un inicio de la conformación del Estado, o propiamente, desde el inicio del Congreso de la entidad federativa, o bien, que si no fueron ejercidas desde un inicio, se hubieran hecho patentes de la legislación, como hecho anterior a la prevención normativa emitida por el Constituyente Permanente, pues aunque se tratara de una norma formalmente emitida por una autoridad que asumió una competencia, quedaría derogada expresamente o tácitamente (según fuera el caso) por disposición legislativa, por acatamiento de la autoridad operadora de la norma, o de requerirse, por la interpretación constitucional de la autoridad jurisdiccional facultada para ello; como se menciona en las siguientes resoluciones de acciones de inconstitucionalidad, emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

«CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.

Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el

contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.» [lo destacado es propio]**

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Época: Novena Época. Registro: 164820. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Abril de 2010. Materia: Constitucional. Tesis: P./J. 53/2010. Página: 1564. Acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009. Partido Revolucionario Institucional y Procurador General de la República. 15 de febrero de 2010. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. El Tribunal Pleno, el doce de abril en curso, aprobó, con el número 53/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de abril de dos mil diez.

«I. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y RÉGIMEN TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 1364/2016 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL 11 DE JUNIO DE 2016).

II. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN, PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES GENERALES RESPECTIVAS, VIOLA EL MODELO TRANSITORIO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 1364/2016 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL 11 DE JUNIO DE 2016).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO No. 1364/2016 II P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EL 11 DE JUNIO DE 2016).

24. [...]

25. Para resolver la impugnación planteada, conviene precisar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió *el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.*

26. En los artículos transitorios de esta reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia. Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional. (12)

27. La emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales. (13)

28. *Llama la atención que la entrada en vigor de los artículos contenidos en el decreto de reforma constitucional es en momentos distintos, si bien el artículo primero transitorio indica que el decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el veintiocho de mayo de dos mil quince, en ese momento sólo entran en vigor de manera inmediata la modificación, reforma y adición de los artículos 22, fracción II, 28 fracción XII, 41 fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo, 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, VIII y IX, 76, fracción II, 104, fracción III, 116, fracción II, párrafos sexto y octavo, 122, apartado c), base primera, fracción V, incisos c), párrafo segundo, e), m) y n), así como el artículo 73 en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V. (14) Estos artículos se refieren a la fiscalización de recursos públicos y algunas disposiciones en materia eminentemente penal, así como la competencia legislativa en el artículo 73 para la emisión de las leyes generales en materia de responsabilidades de servidores públicos y sistema nacional anticorrupción.*

29. El mismo legislador constitucional, mediante el artículo quinto transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, base quinta, a

la emisión y entrada en vigor de las leyes generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.(15)

30. Lo anterior le otorga a la mecánica transicional la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. **Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo séptimo transitorio de la reforma.**(16)

31. De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto (17), sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. **Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.**

[...]

33. Vale la pena destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio.(18)

34. Por lo anterior, **este Tribunal considera que el argumento planteado por el accionante de falta de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal resultaría fundado pues, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.**

35. De este modo, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, si una entidad federativa transgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, **entendida esta como una "veda temporal" o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera un distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.**

36. Desde esta perspectiva resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales; si bien las Legislaturas Locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, es contrario a la idea misma de la mecánica transicional que los diputados locales no conozcan las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

37. Este grave desconocimiento se hace evidente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local legisla sin conocerlo y sin tenerlo en cuenta. **En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales empiecen establecer los órganos y a modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.**

38. [...] **[Lo destacado es propio]**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2016. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2016. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro Núm. 26814; Décima Época; Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo I, página 730.

«I. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y RÉGIMEN TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (INVALIDEZ DE LOS DECRETOS NÚMEROS 880, 881, 882, 883, 887 Y 892 EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE 10, 13 Y 28 DE JUNIO, ASÍ COMO 1 DE JULIO DE 2016, RESPECTIVAMENTE).

II. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN, PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DE LAS LEYES GENERALES RESPECTIVAS, VIOLA EL MODELO

TRANSITORIO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETOS NÚMEROS 880, 881, 882, 883, 887 Y 892 EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE 10, 13 Y 28 DE JUNIO, ASÍ COMO 1 DE JULIO DE 2016, RESPECTIVAMENTE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (DECRETOS NÚMEROS 880, 881, 882, 883, 887 Y 892 EMITIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE Y PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DE 10, 13 Y 28 DE JUNIO, ASÍ COMO 1 DE JULIO DE 2016, RESPECTIVAMENTE).

19. [...]

20. Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que **mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos, las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante los cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.**

21. El régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual, los sistemas federal y locales en la materia, deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción (13), como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión, por parte del Congreso de la Unión, de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional. (14)

22. La emisión de estas leyes generales se configura como el punto de partida para el ejercicio competencial por parte del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) para la expedición de las leyes y para realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales.(15)

23. Hay que destacar que la entrada en vigor de los artículos contenidos en el decreto de reforma constitucional se da en momentos distintos, ya que el artículo primero transitorio prevé que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintiocho de mayo de dos mil quince, es decir, **en ese momento sólo entran en vigor de manera inmediata la modificación, reforma y adición de los artículos 22, fracción II; 28, fracción XII, 41, fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo(16) 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo tercero, cuarto y quinto, fracciones VIII y IX, 76, fracción II, 104, fracción III, 116, fracción II, párrafos sexto y octavo, 122, apartado c), base primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo, incisos e) m) y n),(17) así como el artículo 73, en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V.(18) Estos artículos se refieren a la fiscalización de recursos públicos y algunas disposiciones en materia eminentemente penal, así como la competencia legislativa en el artículo 73 para la emisión de las leyes generales en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos y sistema nacional anticorrupción.**

24. En tanto que el artículo quinto transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V, y 122, base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las leyes generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa. (19)

25. Lo anterior, configura un modelo constitucional de transición específico para la materia que nos ocupa, bajo la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo séptimo transitorio de la reforma.(20)

26. De esta forma, el modelo de transición adoptado por el Constituyente para esta materia en específico, no sólo presenta elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto (21,) sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. **Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas, tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.**

27. En refuerzo de las anteriores consideraciones, conviene traer a colación el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la parte relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, del cual destaca lo siguiente:

[...]

28. Vale la pena destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, decreto que entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio. (22)

29. *De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno estima que el argumento de invalidez formulado por la procuradora general de la República relativo a la falta de competencia, por parte del órgano legislativo del Estado de Veracruz, para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, resulta fundado, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.*

30. De este modo, el modelo constitucional transitorio expresamente establecido para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. **En este orden, si una entidad federativa transgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida ésta como una "veda temporal" o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en el modelo transitorio establecido por la Constitución Federal.**

31. *Desde esta perspectiva, resulta contrario a la pretensión del legislador constitucional y a las finalidades bajo las cuales estructuró el sistema de combate a la corrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales. De este modo, si bien las Legislaturas Locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema,* lo cierto es que resulta contrario a la idea misma del modelo de transición constitucional específicamente diseñado para la materia que nos ocupa, que los diputados locales no conozcan las bases de las leyes generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

32. La gravedad de este desconocimiento se hace patente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local emite diversas normas generales sin conocer y sin tener en cuenta las bases que establecerán las leyes generales en la materia. **En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales de manera previa establezcan los órganos y modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.**

33. Resulta claro para este Alto Tribunal que la reforma a la Constitución Política, a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, a la Ley Orgánica de la Fiscalía General y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos estos ordenamientos del Estado de Veracruz, tienen una relación directa con el sistema constitucional y con su modelo particular de transición, puesto que la totalidad de las normas que se contienen en los decretos impugnados se relacionan con la materia específica aquí analizada -combate a la corrupción y responsabilidades administrativas de los servidores públicos-. Lo anterior se ilustra con los elementos de los correspondientes procesos legislativos que el Congreso del Estado de Veracruz aportó previo requerimiento al presente expediente:

[...]

34. Es por ello que la sola emisión de estas modificaciones al orden jurídico del Estado de Veracruz, va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, **dado que fueron emitidas sin posibilidad de conocer las bases a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos. De esta manera, si el artículo sexto transitorio (29) de la reforma constitucional condicionó el ejercicio de su facultad legislativa hasta que se actualizarán las demás condiciones transitorias y, al efecto, dotó de ultractividad a la legislación local para evitar un vacío normativo en el Estado de Veracruz, ello significa que, al haber emitido la legislación impugnada, se violentó dicho precepto constitucional transitorio.**

35. *De esta manera, aun cuando las autoridades emisora y promulgadora hayan argumentado que el ejercicio de su competencia legislativa se llevó a cabo "ex ante", con el propósito de adecuar su marco normativo en alcance a la reforma constitucional, lo cierto es que, como ha venido señalándose, no atendieron el modelo transitorio constitucional, por lo que se presenta un vicio de inconstitucionalidad atemporal, pues al momento de la emisión de los decretos combatidos no tenían conocimiento de los contenidos de las leyes generales que servirían de parámetro a su actuación, lo que provoca un efecto de distorsión respecto de los fines constitucionales establecidos para la materia de combate a la corrupción.*

36. [...]» [lo destacado es propio]

A manera de abundamiento, se puede citar, a manera de parangón, que la legislación que existe en materia de sistemas de combate a la corrupción, transparencia y de fiscalización, no es de naturaleza única y exclusiva de la autoridad federal, pues sobre el particular la configuración normativa regulada por el Congreso de la Unión, ha generado las bases generales, y las entidades federativas, siguiendo su orientación y no trastocándolas, realizan una función de adaptación, en el marco de sus propias atribuciones. Y, ese contexto, la instauración de las fiscalías generales de las entidades federativas, aun atendiendo a la coordinación que debe surgir por la naturaleza de la función estatal para la procuración de justicia, investigación y persecución de delito, con la Fiscalía General de la República, no escapa a la posibilidad de configuración de la Legislatura local, incluso para lograr de mejor manera tal adaptación o dotar de mejores condiciones para su operación y alcance de sus fines.

Así, la vigencia de la normativa constitucional, en lo específico, en el artículo 102 de la Constitución federal, así como de las prevenciones transitorias del artículo transitorio DECIMO SEXTO del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contempladas en la Constitución Federal, en materia político-electoral, que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, y las disposiciones transitorias actuales de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato –como ejemplo- en su artículo 95 y los transitorios del Decreto Legislativo número 202, publicado en el Periódico Oficial del 14 de julio de 2017, es perfectamente factible, en el contexto de la explicación de la fórmula de facultad residual, pero a la vez concurrente de actuación en la función estatal y para su diseño orgánico, que si hace necesario y predetermina a que las legislaciones estatales deban ajustar a las bases generales de la Carta Magna federal, los Órganos Legislativos Estatales, en tanto no la contravengan, pueden adecuar la actividad de las autoridades estatales en materia de persecución de los delitos, esculpiendo el órgano responsable de esa función, lo que conlleva el perfil de su titular, en virtud de las necesidades que puedan garantizar las

exigencias de la sociedad, pero nunca dejándolo de prestar de acuerdo a las bases que establece la normatividad constitucional.

IMPACTO DE LAS INICIATIVAS

A partir de la conclusión de constitucionalidad que hemos sostenido en el apartado precedente para el contenido de ambas iniciativas en estudio, luego entonces la revisión de su impacto sólo puede implicar local la adopción adecuada de las mismas en el texto constitucional, esto es, la revisión para, en su caso, su mejor incorporación a la norma constitucional y con ello al sistema jurídico estatal para que armonice plenamente con los mismos y genere los resultados deseados más adecuados.

Iniciativa del Ejecutivo del Estado

De esta manera tenemos, por lo que respecta a la propuesta de reforma formulada por el Gobernador del Estado, para incorporar como requisitos para ser Fiscal General del Estado, además de los que ya se contemplan actualmente en el párrafo segundo del artículo 95 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato³, en lo que en general, a consecuencia con lo asentado previamente,

³ **«ARTÍCULO 95.-** El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Para ser Fiscal General del Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso; y haber residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado.

[...].»

en el apartado anterior, puede sostenerse que son técnica y legalmente susceptibles de incorporación.

De manera particular, en cuanto al planteamiento de adicionar que para ser Fiscal General del Estado se requiere, entre otras exigencias, el:

«No ser o haber sido dirigente de partido o asociación política a nivel nacional o estatal, o candidato a puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su nombramiento».

Resulta acorde con la tendencia que la presente Legislatura ha observado para otorgar garantías a la ciudadanía sobre la autonomía de determinados servidodres públicos en atención no sólo a sus importantes y delicadas atribuciones, sino también porque corresponden a la conformación de nuevas o rediseñadas instituciones para atender a exigencias sociales y a graves retos para llevar al Estado a condiciones de mayor participación social y democracia, a partir de la transparencia en el quehacer público, eficacia y honestidad en el manejo de los recursos público, redistribución de atribuciones y autonomía para un mejor contrapeso en su ejercicio.

Las pautas de la iniciativa son acordes a lo que en términos normativos, orgánicos y funcionales, ya se encuentra en otras disposiciones, que si bien son diferentes a nuestra Constitución Política para el Estado, no menos relevante es que derivan de ésta y, sobre todo, a nuestro régimen constitucional y federalizado, como posibilidades de actuación y determinación en la función legislativa estatal. Entre las que se encuentran signos de la recepción de demandas sociales sobre personas, además de cualificado para ejercicio de las funciones públicas, que tengan un carácter que pueda establecer una independencia de las funciones o personas que pudieran llegar a evaluar, fiscalizar, instruir, sancionar a otros

servidores públicos, en ámbitos administrativos e incluso de la procuración de justicia.

De ahí, la conveniencia y necesidad de que para las personas que ejercerán ese tipo de funciones, como titulares de estructuras públicas, se les contemple entre las bases mismas para su nombramiento, el no haber dirigido o no estar en una función de dirección de un partido político o de una asociación con fines políticos en los diferentes orbes del Estado mexicano (federal y estatal), ni ser o haber fungido como candidato a puesto de elección popular.

En un sentido complementario, se trata de contar en la función pública con ciudadanos comprometidos con la gobernanza, pero que también puedan asegurar la añeja separación de las encomiendas de las funciones del Estado de otros intereses que, aunque comunitarios, persiguen otros fines, por lo que es exigido que no ejerza el ministerio de algún culto religioso, con la exigencia de que en caso de ocurrir ello, se suceda en una distancia temporal de varios años anteriores al nombramiento.

En esa línea de actuación se observa diferentes disposiciones en las que se contemplan requisitos para sujetos cualificados que quieran o puedan ser considerados para participar en convocatorias, o ser candidato en procedimientos para designación por parte del Congreso del Estado o por el Poder Ejecutivo, como en los casos previstos para la persona titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría Ejecutiva y para la Secretaría Técnica, ambos de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, contemplado en las normativas de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato.⁴

⁴ «LEY DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE GUANAJUATO
Título Primero
Disposiciones Generales»
«Capítulo IV
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

Sección Primera
Organización y funcionamiento

Artículo 26. [...]

[...]

Artículo 30. Para ocupar la titularidad del órgano interno de control de la Secretaría Ejecutiva se requiere:

- I.** Ser ciudadano mexicano, con pleno goce de sus derechos civiles y políticos y contar con residencia en el Estado no menor de tres años anteriores a la fecha de designación;
- II.** Tener cuando menos treinta años cumplidos al día del nombramiento;
- III.** Tener, al día de su nombramiento, título profesional en las áreas económicas, contables, jurídicas o administrativas, expedido por autoridad o institución facultada para ello, y con la antigüedad mínima en su ejercicio de cinco años;
- IV.** Contar con experiencia profesional de cuando menos dos años en el control, manejo y fiscalización de recursos;
- V.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad de más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, enriquecimiento ilícito o cometido contra la administración pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- VI.** **No ser o haber sido dirigente de partido político o asociación política a nivel nacional, estatal o municipal o candidato a puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su designación.**

[...]

Sección Tercera
Secretario Técnico

Artículo 38. [...]

Artículo 39. Para ser designado Secretario Técnico se deberán reunir los requisitos siguientes:

- I.** Ser ciudadano guanajuatense y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles;
- II.** Experiencia verificable de al menos cinco años en materias de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción;
- III.** Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;
- IV.** Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia relacionados con la materia de esta Ley que le permitan el desempeño de sus funciones;
- V.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito;
- VI.** Presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal, de forma previa a su nombramiento;
- VII.** **No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;**
- VIII.** **No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;**
- IX.** **No haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria; y**

En el mismo sentido, existen requerimientos para personas calificadas que aspiren o ejerzan como titular de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, dentro del Gobierno del Estado de Guanajuato, previstos en el tercer párrafo del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.⁵

X. No ser secretario de Estado, ni Procurador General de Justicia, subsecretario, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero del Poder Judicial, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.» [Lo sustantivo destacado es propio]

⁵ «**TÍTULO SEGUNDO**
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

CAPÍTULO PRIMERO
DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 12.- [...]

Artículo 17.- Los titulares de las Secretarías serán nombrados por el Gobernador del Estado, ejercerán sus funciones por acuerdo del mismo, de conformidad con lo que señala esta ley y dictarán las resoluciones que les competan.

El Procurador General de justicia será nombrado por el gobernador con la ratificación del Congreso del Estado.

El titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas será nombrado por el Gobernador del Estado con la ratificación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado; en tanto se apruebe el nombramiento aquél, podrá designar un encargado de despacho. **La persona que nombre el Gobernador del Estado, no podrá ser o haber sido dirigente de partido o asociación política a nivel nacional, estatal o municipal o candidato a un puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su nombramiento.**

El nombramiento del titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas que someta el Gobernador del Estado a ratificación del Congreso del Estado, deberá estar acompañado de la declaración de interés de la persona propuesta, en los términos previstos en la Ley de la materia.

Para auxiliar a los titulares de las Secretarías, el Gobernador del Estado podrá designar subsecretarios del ramo, los cuales tendrán las atribuciones que el reglamento interior correspondiente establezca, mismas que no excederán las atribuciones conferidas por la ley.

Los titulares de las Secretarías, en sus ausencias temporales serán suplidos en los términos que señale su reglamento interior.

Para el trámite de los asuntos de su competencia, las dependencias del Poder Ejecutivo se auxiliarán de las unidades administrativas que establezca el reglamento interior respectivo y que se requieran para el eficaz desempeño de sus atribuciones. Sólo podrán adicionar, transferir, fusionar o suprimir unidades administrativas que se encuentren referidas en sus reglamentos.» **[Lo sustantivo destacado es propio]**

Por lo que corresponde a la norma que orgánicamente desarrolla la estructura de la actual Procuraduría General de Justicia en el Estado de Guanajuato, también en ella se pueden apreciar disposiciones que exigen calidades en personas que las revistan de sujetos cualificados, para aspirar y ejercer una función en materia de procuración de justicia, como el caso específico de la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, prevista en el artículo 7 Bis, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, de acuerdo al tercer párrafo de la normativa citada.⁶

Ahora bien, otra de las exigencias a adicionar, determinadas en la propuesta del Ejecutivo, consiste en establecer en el mismo segundo párrafo del artículo 95 de la Constitución Política Local:

6 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
«Título Segundo
Procuraduría General de Justicia

Capítulo I
Estructura y organización de la Procuraduría

Integración de la Procuraduría

Artículo 7. [...]

Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Artículo 7 Bis. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa, cuyo objeto primordial es investigar y perseguir los delitos en materia de corrupción; contará con personal sustantivo, directivo, administrativo, especializado y auxiliar, así como con las unidades administrativas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y el seguimiento de las investigaciones.

Tendrá su sede en el municipio de Guanajuato, y contará con competencia para ejercer sus atribuciones en todo el Estado. Para el desarrollo de sus funciones se auxiliará de las áreas y personal correspondiente de la Agencia de Investigación Criminal, así como de las Subprocuradurías.

El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos y preferentemente guanajuatense; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación; contar con experiencia mínima de diez años en materia penal, específicamente en la investigación y persecución del delito; con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, no haber sido condenado ni estar sujeto a proceso penal por delito doloso **y no ser o haber sido dirigente de partido o asociación política a nivel nacional o estatal, o candidato a puesto de elección popular, ni ministro de ningún culto religioso, en los cinco años anteriores a su nombramiento.» [Lo sustantivo destacado es propio]**

«Contar, con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho y experiencia mínima de cinco años en materia penal, específicamente en la investigación y persecución del delito».

Lo que es comentado en la propia exposición de motivos como un requisito infranqueable para la persona que aspire a ser designada como Fiscal General del Estado, si no ha sido o ejercido en algún momento, la función ministerial, independientemente que pueda ser, considerarse o asumirse como profesional del derecho y penalista.

En el caso citado, el carácter de penalista se obtiene del ejercicio de la función única y exclusiva de Ministerio Público, lo que asegura que contará con una formación práctica o profesionalizada. Esto, en razón de que se vincula con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, en el que se desarrollan los principios rectores de la función ministerial (artículo 3), así como con quienes la ejercen (como está dispuesto en su artículo 4).⁷

⁷ LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

«Capítulo II

Principios rectores y naturaleza de la función ministerial

Principios rectores y naturaleza jurídica

Artículo 3. La función ministerial se regirá por los principios de respeto a los derechos humanos, certeza, buena fe, unidad, objetividad, indivisibilidad, irrevocabilidad, imparcialidad, irrecusabilidad, independencia, legalidad, probidad, profesionalismo, lealtad, celeridad, eficiencia y eficacia, cuya finalidad será proporcionar una pronta, plena y adecuada procuración de justicia.

La Procuraduría General de Justicia forma parte de la administración pública estatal centralizada, cuenta con autonomía técnica, operativa y de criterio jurídico, y ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General de Justicia.

Función ministerial

Artículo 4. La función ministerial recaerá en el Procurador, los Subprocuradores, en los Directores, Coordinadores, Subcoordinadores, los Jefes Ministeriales y en los Agentes del Ministerio Público.»

Pese a ello, desde otra perspectiva, esa exigencia limita la posibilidad de que la experiencia, especialización o profesionalización para gozar de la condición de especialista en la materia penal, incluso en lo específico en la investigación y persecución del delito, no pueda adquirirse o constatarse por otro medio, como, podría ser, la función jurisdiccional, en lo local o en el ámbito federal; en tanto que como juzgadores del ámbito penal en cualquiera de las etapas del proceso penal son garantes de la legalidad e incluso constitucionalidad de las causas y procesos penales. Así, la experiencia en materia penal, aún especializada, no le es exclusiva a la autoridad ministerial, pues también se puede encontrar en la vigilancia de la investigación y la instrucción del proceso, que deriva de la experiencia en la función jurisdiccional. Esto con independencia de otras formas de conocimiento y experiencia, además de la sin duda valiosa práctica, pueden aportar desde la experiencia directiva, de planeación, de liderazgos, de trabajo en equipo, entre otras *expertis* igual de valiosas.

En otro orden de ideas, en la iniciativa del también se observa que se suprime el inicio de la actual fracción I del artículo 95, en la parte que reza: «*A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado*» (el Congreso del Estado contará con veinte días...) y, además, se eliminan sus párrafos segundo y tercero.

Situación de la que no se hace mención de la razón de ello en la iniciativa y si bien, a primera vista pareciese adecuado, en tanto que en un escenario regular u ordinario, a partir de que el Fiscal General terminase su encargo –de nueve años–, necesariamente debe iniciar el proceso para la designación de quien los sustituirá; sin embargo, existen situaciones extraordinarias que, de eliminarse la previsión actual (similar a la correspondiente de la Constitución federal), quedarían en la incertidumbre o al menos sujetas a interpretación, como pueden ser las que correspondería o se generarían con la remoción, renuncia o el fallecimiento del Fiscal General, entre otros posibles supuestos.

Además, exactamente por lo excepcional de ese acontecimiento, se abre la posibilidad de que se nombre por el Ejecutivo un Fiscal General provisional (como se contempla en la misma fracción que se analiza); cuya situación también quedaría sujeta a incertidumbre al excluir el reconocimiento expreso de la posibilidad de ser considerado en el proceso de designación del Fiscal General definitivo.

En lo que corresponde a la adecuación que se plantea al Artículo Primero transitorio del Decreto Legislativo Decreto Legislativo 202 de la Sexagésima Tercera Legislatura, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, segunda parte, del 14 de julio de 2017; sin duda encierra un replanteamiento significativo porque busca y expone suprimir la previsión que hoy contempla ese dispositivo para que la persona que siendo Procurador General de Justicia del Estado en el momento en que se haga la «declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado», mute de manera instantánea en Fiscal General del Estado; sin duda conlleva una nueva perspectiva sobre la construcción de esa nueva institución, a fin de buscar que desde un inicio se integre con el mecanismo ordinario contemplado en la Constitución local, el cual, a su vez, acoge un procedimiento de colaboración entre poderes, que sin duda legitima y fortalece a quien resulte designado.

Lo que incluso se plantea sin menoscabo de los derechos de quien en ese momento funja como Procurador General de Justicia, en tanto que también se propone reconocerle expresamente la posibilidad de ser considerado para la integración del listado y terna correspondiente; además de asegurar, la marcha ordinaria de la nueva institución, al contemplarse que también puede ser nombrado como encargado de la Fiscalía General del Estado en tanto se realiza el proceso de designación.

Esto es, conforme a la propuesta, es viable la adición de lo que se configuraría como un cuarto párrafo del artículo Primero Transitorio, del Decreto Legislativo 202, pues se hacen las distinciones de cargos y funciones, dependiendo de la existencia de la citada Declaratoria, como es que en el momento de ésta, la persona que sea titular de la Procuraduría General de Justicia, puede ser designado encargado de la Fiscalía General del Estado, pero sin que se pueda obviar un procedimiento regular para la designación de un titular de la Fiscalía General, cargo al que puede aspirar, en términos democráticos y de sociedad abierta, la persona titular de la entonces Procuraduría General de Justicia.

Iniciativa del GPPRI

En lo tocante a la iniciativa Diputada Arcelia María González González y el Diputado Rigoberto Paredes Villagómez, como integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, se contriñe a plantear la adecuación del Artículo Primero transitorio del Decreto Legislativo Decreto Legislativo 202 de la Sexagésima Tercera Legislatura, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, segunda parte, del 14 de julio de 2017.

Esta propuesta es coincidente en la intención de hacer una revaloración y cambio sustancial en el mecanismo para designar a la persona que vaya a ocupar por primera vez la titularidad de la Fiscalía General del Estado, en tanto que también plantea eliminar la regla que actualmente prevé ese artículo transitorio, para que la persona que siendo Procurador General de Justicia del Estado en el momento en que se haga la «declaratoria expresa de entrada en vigor de la

autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado», asuma como Fiscal General del Estado.

Tal planteamiento, al igual como se dijo para el anterior, aborda una perspectiva renovada sobre la construcción de la Fiscalía General del Estado, para que desde su integración inicial, se realice con el procedimiento que le legitime tanto a la institución como a su titular, como es trámite ordinario asignado en la Constitución local, que parte de la colaboración entre poderes, lo que también contribuye a su fortaleza.

En estas condiciones tenemos que esta iniciativa, de modificación del tercer párrafo del Artículo Primero transitorio, del Decreto Legislativo 202, es acorde a los términos de las adecuaciones normativas que se implementaron en la Constitución Política local, a efecto de establecer que a partir de la declaratoria de la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado, es cuando comenzaría a transcurrir el plazo de veinte días para que el Congreso del Estado integre la lista de las personas que deberán reunir los supuestos de la fracción I del artículo 95 de la misma Constitución Política y proponer al Gobernador del Estado, al menos cinco personas aprobadas por las dos terceras partes del Órgano Legislativo, para que puedan ser consideradas en la integración de una terna para la designación de la titularidad de la Fiscalía General estatal.

No obstante, en relación al tercer párrafo del Artículo Primero transitorio que se busca adecuar en la iniciativa de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se sugiere valorar el planteamiento de que quien sea Procurador General de Justicia al momento de expedirse la referida declaratoria, pueda continuar provisionalmente en su encargo; esto, en virtud de que lo imperante para ese momento es asignar a quien encabece, aunque sea de manera provisional, la conducción de la Fiscalía General del Estado, a fin de que esta inicie su vida institucional y se generen toda las consecuencias que emanan de su nueva naturaleza autónoma constitucional; de ahí que no bona a ese caminos

que se considere que el Procurador General de Justicia que se encuentre en funciones al momento de expedirse la multimencionada declaratoria, continúe provisionalmente «en su cargo», porque ello implicaría incluso prolongar sin sustento la persistencia de aspectos actuales de la Procuraduría General Justicia, lo que colisiona con la norma constitucional que da génesis a la Fiscalía General de Justicia.

Instituto de Investigaciones Legislativasⁱ

ⁱ Elaboraron: Antonio Silverio Martínez Hernández
Plinio Manuel E. Martínez Tafolla
Colaboración: Alicia Zamarripa Álvarez
Revisión: Plinio Manuel E. Martínez Tafolla