

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, PARA EXHORTAR AL CONGRESO DE TLAXCALA A EMPRENDER LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NECESARIAS PARA LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA EN EL ESTADO, A CARGO DEL DIPUTADO ÉCTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Éctor Jaime Ramírez Barba, del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional e integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6, numeral 1, fracción I; y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo, conforme a las siguientes

Consideraciones

Primero . La reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procesal penal, implicó el cambio del sistema penal inquisitorio hacia uno de corte acusatorio, basado en los principios de transparencia, presunción de inocencia, equidad entre las partes, oralidad, control de la producción de la prueba y también un mayor control de las instituciones y operadores que intervienen en el proceso penal.

Este cambio de paradigma otorgó un plazo de 8 años, es decir, hasta 2016, para la implementación del nuevo sistema penal en todo el país, según lo establecido en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2008,¹ mismo que a letra señala:

“Segundo . El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto. **En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio** . La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito. En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.”

Sin embargo, a pesar del largo período de tiempo que fue otorgado a las entidades federativas ya la federación y de los cuantiosos recursos financieros asignados para capacitar a los operadores en las nuevas reglas del sistema acusatorio, no se prestó la debida atención en tener mejores capacidades para investigar, lo que ha llevado a un fracaso de las políticas de seguridad y justicia y las deficientes capacidades para investigar y perseguir los delitos, lo que ha dado como resultado, que en las entidades federativas exista

un altísimo nivel de impunidad en la persecución de los delitos del orden común, cercano al 98 por ciento.

Segundo . El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación,² decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear una Fiscalía General **Autónoma**, para reemplazar a la Procuraduría General de la República (PGR). Esta reforma fue la primera de varias modificaciones necesarias para la existencia de una verdadera Fiscalía General, que pueda empezar a investigar delitos con verdadera autonomía.

Esta modificación tuvo entre otros, los ejes siguientes:

1) La creación de la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, que elimina el esquema donde el ministerio público era una oficina del Poder Ejecutivo como el encargado de investigar y perseguir delitos federales.

A diferencia de la extinta Procuraduría General de la República, la Fiscalía es un ente autónomo y estará separada del Poder Ejecutivo. Ello, a fin de darle al fiscal, la autonomía y libertad de investigar, sin influencias o presiones del Ejecutivo, los casos que sea necesarios para reducir la criminalidad, la violencia y la corrupción en el país, incluso, si ello implica investigar a altos funcionarios o políticos, al círculo cercano del presidente, a su partido político y al presidente mismo.

2) Se estableció el plazo de **nueve años como duración del cargo de fiscal general**. Con la reforma, el fiscal general permanecerá en su cargo, más allá de los cambios en la Presidencia de la República. Este nuevo aspecto de la reforma, es un mecanismo para evitar o dificultar los intentos de control por parte del presidente en investigaciones donde éste, tenga un interés particular.

También, busca dar estabilidad y continuidad al trabajo del fiscal, según cifras de la PGR, en la última década, cada Procurador General de la República en México, ha durado en promedio sólo un año y medio en su cargo³ y de otros funcionarios de la institución, tales como fiscales especializados, titulares de unidades de investigación y procuradores.

En la práctica, las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, son quienes han sido impactados por los cambios constantes de los funcionarios de la PGR: desde la falta de resultados en las investigaciones, la imposibilidad de llamar a rendir cuentas a funcionarios que de un día para otro abandonan la PGR y la falta de continuidad en las políticas de mediano y largo plazo para combatir los fenómenos criminales.

3) El Senado tiene un papel predominante en la evaluación y selección de los candidatos a fiscal general. Con la reforma, se eliminó la práctica de permitir al presidente, imponer a un candidato único a procurador general de la República. Antes de la reforma al artículo 102 Constitucional, el Senado tenía el poder constitucional de objetar al candidato a procurador general propuesto por el presidente, pero en la realidad jamás ejerció ese poder, ni evaluó seriamente sus méritos, idoneidad, ni mucho menos su independencia del poder político.

Tercero. El día 14 de diciembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación,⁴ decreto para expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República para darle vida a este nuevo ente constitucionalmente autónomo y que entre sus disposiciones señala:

“Artículo 1 . Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables.”

Artículo 3. Principios rectores

La Fiscalía General de la República regirá su actuación por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.

En todos los casos deberán observarse los principios de equidad, igualdad sustantiva y no discriminación en razón de la condición étnica, migratoria, de género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencia, orientación o identidad sexual, estado civil o cualquier otra condición o motivo que atente contra la dignidad humana; o bien, tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables”.

Cuarto . Por otra parte, es necesario señalar, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, desde el 2006, con su “Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”,⁵ ha considerado a los operadores de justicia como una categoría especial de defensores de derechos humanos en situación de indefensión, comprendiendo dentro de esta categoría, no sólo a los jueces y magistrados, sino también a los fiscales y a los defensores públicos.

A su vez, en su segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas,⁶ realizado en el 2011, dedicó un apartado especial a la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, estableciendo en el párrafo 357, que

“En virtud de la garantía de independencia, desde el punto de vista institucional, los juzgadores que hacen parte de la función jurisdiccional del Estado deben ejercer sus funciones sin ser objeto de injerencias indebidas por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, las partes del proceso, los actores sociales, y otros órganos vinculados a la administración de justicia.”

En dicho informe, también reconoció que “la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos, **puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación, así como en las implicaciones que tenga en el debido proceso.** ”⁷

La propia CIDH ha venido dando especial atención a la situación de la independencia y autonomía de la administración de justicia en sus informes de país, como se aprecia claramente en el Informe Situación de los Derechos Humanos en México emitido en diciembre de 2015, en el que se reconoce una crisis de graves violaciones de derechos

humanos y de impunidad generalizada, causada en gran parte por la falta de independencia de la justicia. Asimismo, el primer Informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa (GIEI- Ayotzinapa) nombrado por la CIDH, entre sus “Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México”,⁸ resaltó la necesidad de “garantizar la independencia e imparcialidad de las instituciones encargadas de administrar justicia”.

Por su parte, en diversos pronunciamientos, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos han enfatizado, que uno de los propósitos de la separación de poderes es, precisamente, garantizar la independencia de los órganos del sistema de justicia.** A través de diversas sentencias, como en las emitidas en los casos Tribunal Constitucional vs. Perú,⁹ Palamara Iribarne vs. Chile,¹⁰ Apitz Barbera vs. Venezuela,¹¹ y recientemente en el caso López Lone y Otros vs. Honduras,¹² por citar algunos, la Corte ha establecido claramente la obligación de los Estados de respetar y garantizar la independencia del sistema de justicia.

La CIDH ha sistematizado los estándares interamericanos en su Informe titulado “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas”,¹³ de diciembre de 2013, en donde se ha resaltado la importancia de que **las investigaciones y, a un nivel más amplio, que las actividades relacionadas con la persecución del delito sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito**.¹⁴

Quinto . México, ha emprendido un largo camino de reformas constitucionales y legales para terminar con la falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos, ya que esto, es parte de las causas estructurales de la impunidad, lo que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno.

La autonomía es un elemento clave en las instituciones de procuración de justicia para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad, sin importar si comprometen a altos funcionarios . En este sentido, la autonomía de los fiscales resulta clave para:

- I) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos);
- II) Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su derecho a la presunción de inocencia); y
- III) El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.

La autonomía de los fiscales y las fiscalías es un derecho humano y una condición para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, por lo cual, es necesario, que las entidades federativas recojan y plasmen de manera expresa en las normas internas que crean, organizan y regulan la actuación de la Fiscalía General, tanto a nivel constitucional, como a nivel legal y reglamentario.

La posición del fiscal es, con algunas variaciones según el sistema procesal de que se trate, la de actuar en defensa de los bienes jurídicos lesionados por la conducta criminal y, en esa línea, dirigir la investigación o acusar cuando, de acuerdo a su mejor entendimiento de la ley

y de los hechos, existan elementos suficientes para hacerlo, o no continuar con el impulso de la acción penal si no hay elementos para ello.

En esa línea, la relatora especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, ha señalado, que los fiscales deberán tener presente la situación del sospechoso y de la víctima, protegiendo al mismo tiempo el interés público; aunque su labor, no debe concebirse como una labor de protección de los intereses del gobierno, de un partido político o de cualquiera otra institución estatal pues los fiscales deben permanecer ajenos a los intereses - personales o de otra índole- así como a las presiones del público.

La independencia y autonomía de los y las fiscales debe ser garantizada a través de la autonomía de la propia institución y a través de la regulación de varios procesos, procedimientos y criterios que contengan o representen salvaguardas de la autonomía e independencia individual de cada fiscal.

El conjunto de estos procesos, procedimientos y criterios debería también reflejarse adecuadamente en las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento de la Fiscalía General. Finalmente, es importante analizar cómo otros procesos necesarios en la institución como la rendición de cuentas y el régimen disciplinario de los y las fiscales, interactúan con la autonomía, sin desvirtuarla.

Quinto . Es el caso que la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General, autónoma, y su réplica en las entidades federativas, ha llevado al grado que ahora existan fiscalías autónomas en veintinueve de las treinta y dos entidades federativas, entre las que se encuentran:

1) Aguascalientes; 2) Baja California; 3) Campeche; 4) Chiapas; 5) Chihuahua; 6) Ciudad de México; 7) Coahuila; 8) Colima; 9) Durango; 10) Guanajuato; 11) Guerrero; 12) Jalisco; 13) México; 14) Michoacán; 15) Morelos; 16) Nayarit; 17) Nuevo León; 18) Oaxaca; 19) Puebla; 20) Querétaro; 21) Quintana Roo; 22) San Luis Potosí; 23) Sinaloa; 24) Sonora; 25) Tabasco; 26) Tamaulipas; 27) Veracruz, 28) Yucatán; y 29) Zacatecas.

Faltan de realizar esta transición diversos estados, entre ellos Tlaxcala.

El estado de Tlaxcala cobra especial relevancia toda vez que según un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),¹⁵ el estado de Tlaxcala, es el epicentro de la trata a nivel internacional: en 46 municipios de esta entidad existen familias completas que se dedican a crear y fortalecer redes de captura, traslado y explotación sexual de menores de edad en el país y en el extranjero.

Durante los últimos 20 años diversos informes de la ONU Contra la Droga y el Delito, del Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres) y de la CNDH han dado cuenta de que existe una alta incidencia de este delito, sobre todo en la ruta sur de Tlaxcala, que colinda con Puebla: se le conoce a nivel mundial como el corredor de trata Tlaxcala-Puebla.

Con los años este negocio ilícito se ha diversificado y normalizado dentro de la misma sociedad, al grado de que, en ocasiones, cuando desaparece una niña, sus familiares no levantan una denuncia.

En décadas pasadas los padrotes o tratantes invertían alrededor de seis meses para enganchar o enamorar a sus víctimas; las convencían de irse a vivir con ellos a otros estados o países y, una vez lejos de sus familias, las obligaban a la prostitución. Con este proceso de enamoramiento los tratantes podían alegar ante la ley y ante las familias de sus víctimas, que ellas estaban con ellos por decisión propia.

Hoy en día es tal el grado de impunidad que los padrotes ya no ven la necesidad de enamorar o convencer a la víctima, pues las espían en sus rutinas y las capturan en la calle, muchas veces utilizando sustancias como cloroformo para desmayarlas. ¿Para qué invertir en enamorar, si nadie va investigar? Lo de hoy es el secuestro.

Desaparecer en Tlaxcala es distinto a desaparecer en cualquier otra entidad del país, ya que la mayoría de las desapariciones son de mujeres, y el rango de edad cada vez ha ido disminuyendo más. Los informes de hace 10 años establecen un margen de 18 a 25 años de las víctimas de trata; Sin embargo, a partir del análisis de los distintos casos se da cuenta de que la amplitud y diversificación de las víctimas también se va transformando a partir de los patrones de impunidad, crece el negocio y el perfil de las víctimas.

Según el Índice de Impunidad México 2016, Tlaxcala es una entidad con un grado de impunidad calificado como alto, ubicándose muy cercano al promedio nacional (67.7 vs 67.4), debido a deficiencias en el sistema de justicia funcional. (UDLA, 2016) Tlaxcala registra una cifra negra de delitos no denunciados de 92 por ciento, lo que indica la desconfianza de las víctimas hacia el sistema de justicia.¹⁶

Sexto . En Tlaxcala, uno de los grandes pendientes en materia de seguridad pública es contar con una Fiscalía General que sustituya a la Procuraduría General de Justicia, que cuente con un marco jurídico robusto, que sea autónoma y que cuente con una estructura profesional suficiente, con vocación de servicio y adecuada a las circunstancias del estado, pero que al mismo tiempo reciban salarios dignos que les den una estabilidad económica alejada de la precariedad institucional.

La Procuraduría Estatal de Justicia, como institución encargada de llevar a cabo la investigación y la persecución de los delitos, debe transformarse en una Fiscalía Autónoma para alcanzar un desempeño eficaz en el ámbito del sistema penal acusatorio.

En 2016, Tlaxcala ocupaba el quinto lugar nacional con el menor número de personal en la Procuraduría de Justicia, 43.6 por cada 100 mil habitantes. A su vez, es era segundo estado con menor número de ministerios públicos en el país, al contar únicamente con 1.2 agencias por cada 100 mil habitantes. (UDLA, 2016) La entidad tenía seis agentes del ministerio público por cada 1000 delitos registrados. Cada agente, atendía 167 delitos al año y dedica un aproximado de 1.4 días hábiles al año a cada delito. (UDLA, 2016).¹⁷

En Tlaxcala, la mejora en la procuración y administración de justicia, dependerá de una adecuada implementación del sistema penal acusatorio y no podrá operar este sistema sino se no se hace la transición hacia la Fiscalía General de Justicia del Estado. La operación de este sistema, implicará resolver problemáticas institucionales importantes como son: Capacitación y profesionalización del personal ministerial delitos, debe profesionalizarse para alcanzar un desempeño eficaz en el ámbito del sistema penal acusatorio.

El que la policía ministerial no comprenda plenamente el cambio de principio de presunción de inocencia, lleva a fallas de procedimiento que impiden una procuración de justicia, eficaz y apegada a derecho. Bajo el sistema de justicia penal acusatorio, se requiere contar con todos los medios de prueba para completar procesos judiciales. Por ello, se hace necesario reforzar la preparación del personal de los ministerios públicos para poder cumplir con los requerimientos de ley.

La Fiscalía debe contar con personal especializado, capaz de atender puntualmente delitos de alto impacto que afectan a la entidad como son secuestros y desaparición de personas, homicidios, asaltos carreteros, robo de vehículos y trata de personas.

Por las razones anteriormente señaladas, pongo a consideración de esta asamblea la siguiente proposición con:

Punto de Acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respetuosamente exhorta al Congreso del estado de Tlaxcala, para que en plena autonomía y en uso de sus atribuciones y facultades, emprenda las medidas legislativas necesarias para la creación de una Fiscalía General de Justicia en el Estado.

Segundo. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respetuosamente, exhorta a la ciudadana Lorena Cuéllar Cisneros, titular del Ejecutivo del estado de Tlaxcala para que, en uso de sus atribuciones y facultades, envíe al Congreso local las propuestas legislativas necesarias para la creación de una Fiscalía General de Justicia en el Estado, con titular diferente a la procuradora general de Justicia de ese estado, ello, a fin de garantizar la autonomía para la cual fue creada la figura jurídica de la Fiscalía.

Notas:

1 DOF. 18 de junio 2008.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf

2 DOF.10 de febrero de 2014.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

3 Procuraduría General de la República, "Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo", febrero de 2017.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf

4 DOF: 14/12/2018 Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018

5 CIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006.

<http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/DEFENDERS.SPANISH.pdf>

6 CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre de 2011.

<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

7 Ibid, párr. 37.

8 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de Ayotzinapa. Informe Ayotzinapa: investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, p.359

<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/gjei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf>

9 Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 64, 73, 74, 75

10 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 145, 155, 156. Véase también, Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 141; Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 167; y Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 52.

11 Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrs. 43, 55, 84, 138.

12 Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrs. 170, 171, 190 a 201.

13 CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

14 CIDH. Segundo informe..., nota 2 supra, párr. 36.

15 Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas 2019.

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-08/DIAGNOSTICO_SITUACION_TDP_2019.pdf

16 Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 (PED) del Estado de Tlaxcala. pag

167. <https://prensa.tlaxcala.gob.mx/2017/Junio/PED%202017-2021/PED%2017%2021%20HD.pdf>

17 Ibid.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de marzo de 2023.

Diputado Éctor Jaime Ramírez Barba (rúbrica)