

RECOMENDACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO ACERCA DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y A LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE JALISCO

El Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, acordó en su Sesión Ordinaria celebrada el 12 de julio de 2018, emitir la presente Recomendación con el objetivo de coadyuvar a la reflexión y el trabajo legislativo en torno a la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Antecedentes y contexto

Las reformas constitucionales de mayo de 2015 y a las leyes secundarias, en julio de 2016 instruyeron a las legislaturas locales a implementar los marcos normativos necesarios para contar con sistemas locales de combate a la corrupción.

El 15 de octubre de 2016, fue publicado el acuerdo mediante el cual, el titular del Poder Ejecutivo, creó la "Comisión interinstitucional para la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco", integrada por los tres poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, la sociedad civil organizada, organismos no gubernamentales, instituciones educativas públicas y privadas, así como por las cámaras empresariales, misma que se instaló el 18 de enero del 2017 y cuyo objetivo primordial fue la realización de un diagnóstico del marco jurídico entonces vigente, con el fin de generar propuestas normativas.

Los trabajos de dicha comisión concluyeron el 7 de junio de 2017, con la presentación de diversos documentos consensados por los participantes de la Comisión y enviados al Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, quien, en el ejercicio de sus facultades de iniciativa, envió un paquete de reformas al Congreso el 23 de mayo de 2017 en materia anticorrupción.

El 15 de junio de 2017, el Gobernador del Estado, remitió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 21 fracción VII, 35 fracción XVIII y XXXVI, 53, 106 y 107 Ter, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, entre otras modificaciones, destaca la transformación de la Fiscalía General del Estado en un *organismo público autónomo*. Parte de la exposición de motivos justifica la reforma de acuerdo a lo siguiente:

Esa autonomía de la Fiscalía General del Estado, permitirá, además de lo expuesto, también darle autonomía del Ejecutivo a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, lo que abonará al cumplimiento de la obligación constitucional de que el ente persecutor de las conductas presumiblemente delictivas en materia de corrupción, goce de autonomía de gestión, técnica, administrativa y presupuestal.

Esta iniciativa contempla la participación ciudadana como instancia determinante en la evaluación de la aptitud y pertinencia de los perfiles a ocupar el cargo de Fiscal General, tal y como se aprecia en la siguiente cita:

A mayor abundamiento, el Gobernador propondrá al Congreso de Jalisco una terna de candidatos a ocupar la titularidad de la Fiscalía General del Estado, valorando las propuestas que le dirija la instancia de participación ciudadana prevista en el artículo 107 Ter, fracción II de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en los términos que determine la legislación secundaria.

De las reformas enviadas por el Ejecutivo del Estado, el Congreso aprobó las relacionadas con el marco jurídico del sistema estatal anticorrupción mediante dos Decretos, el 25886/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 26 de noviembre de 2016, y el 26408/LXI/17 publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 18 de julio de 2017.

La legislación secundaria que regularía la Fiscalía General quedó pendiente de reformar; no se hicieron las adecuaciones en la Ley Orgánica de la Fiscalía General tendientes a desarrollar el nuevo modelo de Fiscalía, y la norma constitucional la considera como un órgano público autónomo. De acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Gobernador Constitucional, no sólo se tomaría en consideración la participación ciudadana para el nombramiento del nuevo titular de la Fiscalía General, sino también en el diseño y funcionamiento del nuevo modelo de Fiscalía General.

Es de considerarse que el artículo segundo transitorio del decreto publicado el 31 de octubre de 2017, que reforma la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, reforma avocada al sustento de la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción, determina que las denuncias y carpetas de investigación vigentes a tal fecha continuarán su trámite dentro de la Fiscalía General del Estado. En este orden de ideas, los actos de corrupción cometidos antes de o después del 31 de octubre de 2017 son igualmente reprobables y lesivos de la confianza social y hacienda pública, por lo que merecen ser perseguidos con la mayor eficacia e imparcialidad posibles que, entre otras cosas, brinda la autonomía de las instituciones responsables.

En este contexto, el 12 de junio de 2018, Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, lanzó una convocatoria pública para participar en las mesas de trabajo sobre el nuevo modelo de Fiscalía General del Estado de Jalisco. Los trabajos se desarrollaron el 13, 20 y 27 de junio de 2018 y lograron conclusiones entorno a los aspectos mínimos que debería contemplar una Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Por otra parte, corresponde al Comité Coordinador el diseño, promoción, implementación y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción. Y en ese sentido, es imprescindible que la Fiscalía Especial en Combate a la Corrupción goce de una autonomía efectiva para resguardar a la acción de la justicia de motivaciones políticas

que descarrilen su propósito o por lo menos viertan sospecha sobre la imparcialidad de sus acciones; dicha autonomía solo es posible si también la tiene garantizada, la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Problemática

El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco se integra por diversos órganos y autoridades que, a su vez, mantienen vínculos institucionales con poderes y organismos públicos. Es el caso de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, instancia que es parte del Organismo Público Autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Jalisco. Debido a esta peculiar relación de dependencia institucional y para el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción, resulta relevante que la Fiscalía General garantice, en todas sus instancias, los principios de independencia, imparcialidad y eficacia en el desarrollo de sus labores de investigación y en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

Aunque el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco otorga a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de operación y gestión, se mantiene una relación de dependencia con la Fiscalía General que afecta significativamente el funcionamiento de esta y las demás fiscalías especializadas. El propio artículo 53 indica que la Fiscalía General y las Fiscalías especializadas establecerán mecanismos de coordinación para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La Fiscalía General, como Organismo Público Autónomo, comparte recursos institucionales y humanos con las fiscalías especializadas, establece políticas de organización interna y todo el organismo es sujeto de control y auditoría por los órganos de fiscalización correspondientes. Un ejemplo que muestra tal relación de dependencia, es el artículo segundo transitorio de la última reforma (31 de octubre de 2017) a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, según el cual "Los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta la unidad de investigación contra la corrupción [...] serán transferidos a la Fiscalía Especializada en combate a la Corrupción".

Análisis y propuesta

En atención a la problemática expuesta, el análisis y las conclusiones de las mesas de trabajo desarrolladas el 13, 20 y 27 de junio de 2018 de acuerdo con la Convocatoria del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción en torno a la modificación de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco son las siguientes:

I. MÍNIMOS INSTITUCIONALES

Separar el tema de seguridad del tema de justicia.

- Autonomía, independencia e imparcialidad de la Fiscalía para que nadie sea tratado por razones ajenas al derecho.

Capacidades de investigación:

- Persecución de fenómenos criminales (no por delitos) de acuerdo al "Plan de Persecución Penal".
- Investigación en torno a unidades de análisis criminal. Planificación de la investigación de acuerdo a metodologías de verificación de hechos delictivos.
- Sistemas informáticos para registrar fenómenos criminales, carpetas de investigación y atención a víctimas.
- Transformar al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses en organismo constitucional autónomo.

Acusación y litigio:

- Perspectiva argumentativa del derecho.
- Mecanismos para evitar estrategias dilatorias y para rechazar pruebas ilícitas.
- Formulación de la imputación tomando en consideración el estándar de prueba de los delitos investigados.
- Procedimiento abreviado a partir de elementos sustantivos de justificación.

Protección de Derechos humanos:

- La Fiscalía asume como propios los principios del sistema penal acusatorio.
- Actuaciones de acuerdo a parámetros nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.
- Desarrollo de las investigaciones bajo control judicial.
- Fortalecimiento de las Unidades de Supervisión a Medidas Cautelares.
- Las denuncias podrán interponerse ante cualquier autoridad de seguridad o justicia.

II. MÍNIMOS EN RECURSOS HUMANOS.

- Servicio profesional de carrera que regule de acuerdo al mérito y la capacidad: ingreso, ascenso, servicio, traslado, rotaciones, evaluación de desempeño, capacitación especializada y régimen disciplinario.
- Uso del lenguaje inclusivo y promoción de equidad de género mediante acciones afirmativas para la integración del personal.
- Garantías de independencia interna y externa del MP.
- Evitar pase automático del personal jurídico y administrativo de la actual Fiscalía.
- Reestructuración de la Escuela de capacitación ministerial.

III. MÍNIMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL

- Intervención ciudadana efectiva en: 1) nombramiento y remoción del titular y 2) definición del "Plan de Persecución Penal".
- Creación de un órgano consultivo bajo un modelo de Consejo Ciudadano de Vigilancia.

- Plan de persecución penal con: a) asignación de recursos de acuerdo a objetivos; b) el plan debe ser público, con metas claras y evaluables; c) esquema de priorización de tipos de criminalidad y de atención a casos.
- Sistema de gestión de casos que permita responder solicitudes de información.

Recomendación

Por lo anterior, y atendiendo a las conclusiones de las mesas convocadas por el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción, y a la propuesta presentada, con fundamento en la fracción X del artículo 11 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, por el Presidente del Comité Coordinador, se emite la siguiente recomendación:

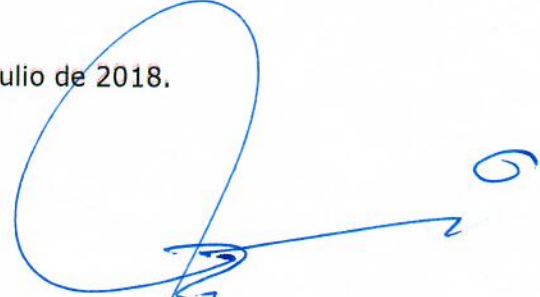
Se recomienda al Congreso del Estado de Jalisco, tome en consideración en el trabajo legislativo relacionado con la reforma a la Constitución Política y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, los elementos mínimos que lograron consenso de las organizaciones sociales, académicas y de la iniciativa privada entorno al modelo de Fiscalía General para el Estado de Jalisco.

Comunicación al Congreso del Estado

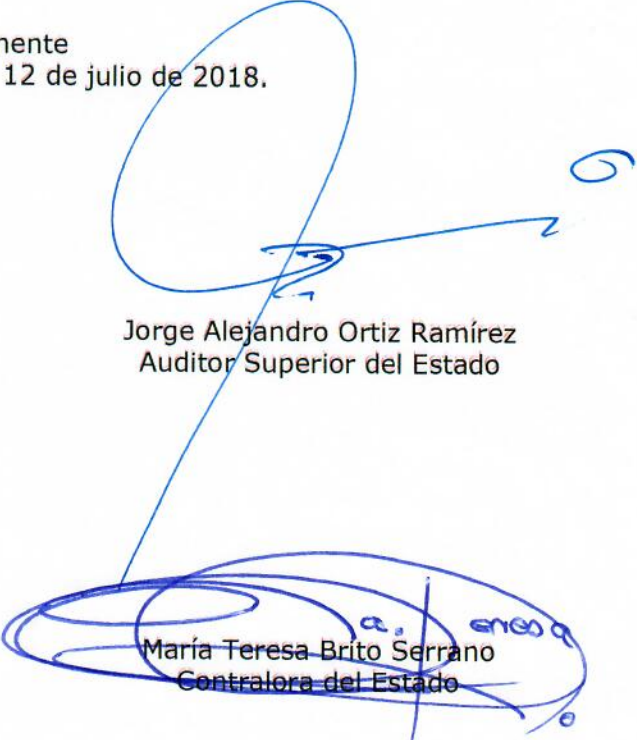
Se instruye a la Secretaria Técnica, Haimé Figueroa Neri, para que haga del conocimiento al Congreso del Estado de Jalisco, la presente recomendación.

Atentamente
Guadalajara, Jalisco, a 12 de julio de 2018.



Jorge Alberto Alatorre Flores
Presidente del Comité de Participación Social


Jorge Alejandro Ortiz Ramírez
Auditor Superior del Estado

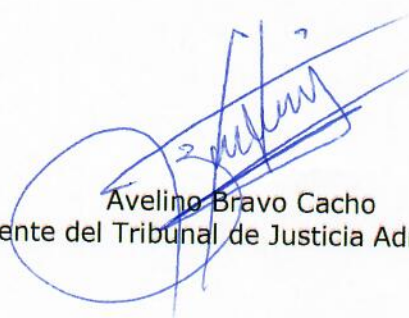

Gerardo Ignacio de la Cruz Tovar
Fiscal Especial en Combate a la Corrupción


María Teresa Brito Serrano
Contralora del Estado

Ricardo Suro Esteves
Presidente del Consejo de la
Judicatura del Estado



Cynthia Patricia Cantero Pacheco
Presidenta del Instituto de Transparencia,
Información Pública y Protección de Datos
Personales del Estado de Jalisco



Avelino Bravo Cacho
Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa

ULTIMA HOJA DE LA RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN DE JALISCO ACERCA DE LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE JALISCO, DE 12 DE JULIO DE 2018, R.CC.SEAJAL.2018.03.