



COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, GOBERNACIÓN Y JUSTICIA Y ASUNTOS POLÍTICOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión que suscribe le fue turnado los expedientes parlamentarios números **LXIV 099/2021**, **LXIV 007/2023** y **LXIV 036/2024**, que contienen sendas iniciativas, cada una con su proyecto de Decreto, por el que **se reforman y se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, a efecto de crear la Fiscalía General de Justicia del Estado**, que presentaron, separadamente y en su orden, los diputados **Miguel Ángel Covarrubias Cervantes**, **Juan Manuel Cambrón Soria** y **Fabrizio Mena Rodríguez**, los días ocho de noviembre del año dos mil veintiuno, veintitrés de enero de la anualidad dos mil veintitrés y once de marzo del año en curso; para su análisis y formulación del dictamen correspondiente.

En cumplimiento a la determinación de la Presidencia de la Mesa Directiva de este Congreso Local, por cuanto hace al desahogo del turno correspondiente, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, 81 y 82 fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y 35, 36, 37 fracción XX, 57 fracción II y 124 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, se procede a dictaminar con base en los siguientes:

RESULTANDO

1. Para motivar su iniciativa, el Diputado **Miguel Ángel Covarrubias Cervantes** expresó, en esencia, lo siguiente:

- "Fortalecer el estado de derecho, requiere de un sistema de procuración e impartición de justicia vanguardista, eficiente, independiente, respetuoso de los derechos humanos, que garantice el cumplimiento de las leyes, que contribuya a la paz social y la gobernabilidad."

- “ ... (Con) la reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, ... se modificó el apartado ‘A’ del artículo 102 Constitucional, sentando las bases para una reestructuración del Ministerio Público Federal, compatible con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, constituyéndose como un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de perseguir los delitos del orden federal.”

- “A la fecha, la mayor parte de las entidades federativas han realizado sus respectivas reformas constitucionales, que les permiten contar con organismos autónomos encargados de la procuración de justicia, en armonía con las disposiciones federales y con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, restando solo los estados de Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala.”

- “Puede apreciarse, que la autonomía de las fiscalías de justicia trae consigo diversas ventajas, ya que esta reforma no es solo un cambio de su denominación, sino que, con la posterior creación de la Ley Orgánica correspondiente, se podrá implementar un cambio sustantivo en las funciones que desempeña el ministerio público en la investigación de los delitos.”

- “Por ello, a través de la presente iniciativa, propongo reformar ... la Constitución Política local, a fin de dar paso a la creación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, que reemplazará a la actual Procuraduría General de Justicia, con el carácter de órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión.”

2. La exposición de motivos de la iniciativa del Diputado **Juan Manuel Cambrón Soria** es, sustancialmente del tenor siguiente:

- "A la fecha, de las treinta y dos entidades federativas, en treinta de ellas se han establecido las Fiscalías Locales; solo dos estados, Baja California Sur y Tlaxcala, siguen en falta; sosteniendo el anquilosado modelo de Procuradurías Estatales.

De las treinta y dos entidades, en cuatro, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua y Tlaxcala, el Ministerio Público no tiene autonomía, es decir, sigue supeditado administrativa y jerárquicamente al Poder Ejecutivo. A estas cuatro entidades, deben agregarse Tamaulipas y Veracruz, que solo tienen autonomía técnica, ni siquiera autonomía financiera, por lo que formalmente, siguen dependiendo de los Ejecutivos.

En quince de los treinta y dos estados del país, incluido Tlaxcala, el Gobernador en turno es quien propone a la persona titular de la Fiscalía o Procuraduría. En el caso de Campeche y Chihuahua, la designación del titular de la Fiscalía, la hace el Ejecutivo, y el Congreso solo la ratifica, pero si no fuere ratificada, una nueva designación se hace por el Ejecutivo sin mayor trámite.

En las otras quince entidades, siguen un procedimiento similar por el que se designa al Fiscal General de la Federación, es decir, son los Congresos locales los que formulan una lista de aspirantes; integrada por entre 5 a 10 profesionales de derecho, la cual es enviada al Ejecutivo para que de dicha lista elija una terna, que se regresa al Congreso para que éste haga la designación. En el caso del Fiscal General de la República, el Senado formula una lista, que envía al Presidente de la República, quien de dicha lista, escoge una terna que somete al mismo Senado para su votación.

En todos los casos, si los Congresos Locales o el Senado, por la razón que sea, aun reponiendo los procedimientos, no designan un Fiscal, es el titular del Ejecutivo quien hace la designación.

Prácticamente en todos los casos, a excepción de Baja California Sur, Campeche y Chihuahua, dentro del procedimiento de designación, se establecen exámenes a los aspirantes con sinodales y entrevistas con los respectivos Legislativos.

En 10 estados, el periodo de designación para el cargo de Fiscal, es por seis años, aunque en algunos no es explícito el periodo, sino que conlleva el mismo periodo sexenal del Ejecutivo. En 9 entidades, el periodo es para siete años; en otras 10 es por nueve años; en la Ciudad de México el periodo es por cuatro años; Tlaxcala y Veracruz no tienen definido el periodo y también está sujeto al periodo sexenal del Ejecutivo. El Fiscal General de la República es designado para nueve años.”

- “La presente iniciativa, en consecuencia, plantea las siguientes reformas a la Constitución del Estado:

- a) La creación de la Fiscalía General del Estado como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.*
- b) El procedimiento de designación de la persona titular de la Fiscalía, será con base en una convocatoria, que emitirá el Congreso del Estado, para que se obtenga al menos una lista de seis aspirantes, paritaria en cuanto al género; dicha lista será sometida a un procedimiento de evaluación, realizado por un grupo de académicos e investigadores especializados en procuración de justicia, con reconocimiento estatal y/o nacional, quienes seleccionarán una terna, que deberá aprobar al menos el 80% de los créditos, y de la cual el Congreso elegirá a la o el Fiscal con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.*
- c) Se establece la obligación de designar a las o los titulares de las Fiscalías Especializadas que determina la propia Constitución Local, la Constitución Federal o las Leyes Generales o Locales, aplicando el mismo procedimiento para designar al Fiscal General. Esta forma de designar a las o los titulares de las Fiscalías*

Especializadas garantizará la capacidad y profesionalización que deben de tener, evitando que su designación se haga por recomendación o amistad.

Las personas titulares de la Fiscalía General y Fiscalías Especializadas, integrarán el Consejo Técnico de la Fiscalía, encargado, entre otras cosas, de establecer su normativa interna, establecer los planes y programas para el ejercicio de las funciones de la Fiscalía, así como decidir sobre las áreas especializadas que integrarán a la Fiscalía y los procedimientos de designación de los demás servidores públicos, basados en la respectiva Ley de la Fiscalía General del Estado.”

3. Al exponer los motivos de su iniciativa, el Diputado **Fabricio Mena Rodríguez**, en lo que interesa, señaló:

- “De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la transformación de las procuradurías generales de justicia por fiscalías generales de justicia, no es solo un cambio de denominación, sino un cambio sustantivo en las funciones que desempeña el ministerio público en la investigación de los delitos.”

- “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 y electoral, reformando el apartado “A” del artículo 102, dando paso a una transformación sustancial de la procuración de justicia.

La transformación, sentó las bases para una reestructuración del Ministerio Público Federal, compatible con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, constituyéndose como un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de perseguir los delitos del orden federal, labor que hasta antes de la reforma recaía en la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Por su parte, el 14 de diciembre de 2018, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR) dando paso a la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo, de corte técnico, que tiene como función principal la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.”

- “Con su creación, la Fiscalía General de la República, vino a sumarse a los órganos constitucionales autónomos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, gozando de una independencia propia, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, el texto fundamental detalla su conformación, su finalidad, estableciendo también los requisitos y forma de designación de sus titulares.”

- Con las posteriores reformas, se estableció el mandato de modelos homologados, de tal manera que las Procuradurías de las Entidades Federativas debieran seguir el modelo Federal, dotando en sus respectivas legislaciones de autonomía constitucional a sus Procuradurías y convertirlas en Fiscalías Autónomas.

Las Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas juegan un rol determinante en los sistemas jurídicos estatales, ya que pueden marcar una gran diferencia de la credibilidad que tenga la sociedad respecto de las instituciones, por eso, la autonomía de estos importantes órganos debe ser garantizada desde el texto de

la Constitución, pero, además, las leyes secundarias deben adecuarse a dichos criterios, y más importante, los órganos jurisdiccionales también deben ser guardianes de esa autonomía.

Es justo en ese sentido, que la presente reforma Constitucional busca realizar la transición de la actual Procuraduría del Estado de Tlaxcala a una Fiscalía constituida formalmente como este organismo constitucional autónomo de la Entidad a fin de consolidar su verdadera independencia y capacidad de gestión.

Lo anterior, porque es menester que este Congreso atienda las recomendaciones de los organismos internacionales para dotar de verdadera autonomía a las fiscalías generales de justicia en las Entidades Federativas, para que el nuevo sistema de justicia penal de corte oral adversarial funcione bajo los parámetros adecuados, sin sesgos que afecten la certeza y seguridad jurídica de la sociedad.

Se trata de una tendencia que han adoptado la mayoría de las Entidades Federativas en el país, de acuerdo con el Sistema de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, el avance en esta tendencia es claro en virtud que, de las 33 fiscalías generales existentes en México, a 27 se les ha dotado de autonomía constitucional por parte de 26 Congresos Locales y el Congreso de la Unión, en el caso de la General de la República.

Esta autonomía, debe asumirse con mesura, dados los ejemplos de otras Entidades donde se generaron altas expectativas que han estado lejos de ser satisfechas, entre otras cosas por el hecho de que a pesar de contar con una nueva naturaleza jurídica, estas instituciones conservaron mayormente las estructuras anteriores.

Por ello, la presente reforma de carácter constitucional, si bien contempla la permanencia y continuidad laboral del personal, establece un modelo de transición y un procedimiento en el régimen transitorio, por el que existe un decantamiento de personal a partir de la implementación de acciones de mejora de la gestión pública -

actualizaciones, capacitaciones, etc.- por lo que, a diferencia de otras Entidades Federativas, en el caso de la nueva Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, se tendrán como base de permanencia laboral aspectos como la profesionalización y capacitación de su personal,

Asimismo, se contempla una comisión de transición que administre y vigile el presupuesto destinado para estos fines y que de inmediato supervise el procedimiento transicional de funcionamiento y operatividad, siempre con atención a la salvaguarda de los derechos humanos.

Por ello, se considera una asignatura pendiente el impulso de la autonomía de la Fiscalía en el Estado de Tlaxcala, como parte de su plena y armónica incorporación al sistema de procuración de justicia, alineando los contenidos de nuestra Constitución Local a lo que deben ser los componentes de una verdadera instancia ejecutora de acciones que tiendan a la protección y salvaguarda de los intereses primigenios de las y los tlaxcaltecas.”

4. Las iniciativas con proyecto de Decreto de referencia fueron leídas ante el Pleno del Congreso del Estado, en sesiones públicas ordinarias celebrada los días nueve de noviembre del año dos mil veintiuno, veinticuatro de enero de la anualidad dos mil veintitrés y doce de marzo del año que transcurre y, en las mismas se ordenó turnar cada una de esas proposiciones a esta Comisión, para su análisis y formulación del dictamen correspondiente.

Los turnos de referencia se concretaron mediante oficios sin número, que oportunamente giró el Secretario Parlamentario a la Presidencia de la suscrita Comisión.

Lo anterior fue así, en el entendido de que con las iniciativas de alusión se formaron, sucesivamente y en el orden indicado, los expedientes parlamentarios números **LXIV 099/2021**, **LXIV 007/2023** y **LXIV 036/2024**.

3. Mediante oficios números **I.E.L.009/2022**, fechado y presentado el día veinte de enero del año dos mil veintidós, y **I.E.L./012/2023**, girado el día tres de febrero de la anualidad dos mil veintitrés, presentado en la misma fecha, el Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado, a través de su titular, emitió opiniones respecto a la procedencia de las iniciativas formuladas, separadamente, por los diputados **Miguel Ángel Covarrubias Cervantes** y **Juan Manuel Cambrón Soria**.

Las opiniones de mérito se toman en consideración en la expresión de los razonamientos que sustentan el sentido de este dictamen y su correspondiente proyecto de resolución.

Con los antecedentes narrados, esta Comisión formula los siguientes:

CONSIDERANDOS

I. En el artículo 120 párrafo primero de la Constitución Política del Estado se dispone que: **“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de sus miembros. Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban.”**

Como es de verse, en el precepto Constitucional de referencia se prevé el procedimiento, a través del cual el Poder Constituyente Permanente Estatal está en aptitud de reformar o adicionar la Máxima Ley del Estado.

Lo así establecido es de observarse en el asunto que nos ocupa, dado que versa en la pretensión, que obra en tres iniciativas, de reformar y adicionar determinadas porciones normativas a la Constitución Política del Estado.

II. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, **“Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes, Decretos o Acuerdos...”**.

La citada clasificación de las resoluciones que emite este Poder Soberano es retomada, en sus términos, en el numeral 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala; disposición legal que en su fracción II define al Decreto como **“Toda resolución sobre un asunto o negocio que crea situaciones jurídicas concretas, que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos...”**.

III. En el artículo 38 fracciones I y VII del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala se prevén las atribuciones genéricas, de las comisiones ordinarias del Poder Legislativo Local, para **“recibir, tramitar y dictaminar oportunamente los expedientes parlamentarios y asuntos que les sean turnados”**, así como para **“cumplir con las formalidades legales en la tramitación y resolución de los asuntos que les sean turnados”**; respectivamente.

Específicamente, tratándose de la competencia de la Comisión que suscribe, en el artículo 57 fracción II del Reglamento invocado, se establece que le corresponde conocer **“... De las iniciativas de reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución...”**.

Por ende, dado que la materia a analizar consiste, precisamente, en tres iniciativas con sendos proyectos de Decreto, tendentes a implementar las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado, a efecto de crear la Fiscalía General de Justicia del Estado, es de concluirse que las suscritas Comisión es **COMPETENTE** para dictaminar al respecto.

IV. A efecto de proveer a las proposiciones contenidas en la iniciativa se razona como sigue:

A. as Iniciativas convergen en la necesidad de adecuar el marco constitucional local, a efecto de armonizar la institución encargada de la procuración de justicia e investigación criminal, a los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales suscritos por el estado mexicano, a fin de superar diversos problemas estructurales y sistémicos; en este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003), en la elaboración del correspondiente diagnóstico del estado de la justicia en México relató lo siguiente:

“La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen [sentencias] son responsables de la comisión de un delito. Al mismo tiempo, esta carencia permite que se pueda apresar a las personas por motivos políticos, atribuyéndoles delitos ordinarios”.

“Debe advertirse que es un error considerar como impunidad el hecho de que gran parte de los casos que el ministerio público consigna ante los jueces no se traduzca en sentencias condenatorias, ya que los jueces no tienen por misión condenar, sino hacer justicia” (ONU DH, 2003:11).

Según el diagnóstico, las procuradurías de justicia enfrentaban diversos obstáculos estructurales a la plena realización del derecho al debido proceso. De entre estos obstáculos estructurales, es razonable afirmar que al menos los dos siguientes subsisten en tanto las procuradurías no alcancen un grado importante de autonomía constitucional:

- La falta de una adecuada separación de las fases de investigación e instrucción de los delitos, a fin de que no sea el ministerio público la entidad encargada de investigar e instruir.
- La falta de una adecuada autonomía e independencia de las procuradurías, desde las federales hasta las locales, para limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato.

Para solucionar estos y otros problemas del sistema de justicia penal, se incluyeron en el diagnóstico múltiples propuestas puntuales. Entre las acciones recomendadas, se tienen algunas directamente relacionadas con cambios a la procuración de justicia en México. Aunque algunas de ellas ya han sido atendidas, mediante reformas legales y acciones gubernamentales en la mayoría de las Entidades Federativas, ha sido reiterativo el llamado a homologar a estas propuestas los sistemas locales, en los siguientes aspectos:

- Establecer constitucionalmente la autonomía del ministerio público, siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio.
- Reformar radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del ministerio público en el desahogo y valoración de medios de prueba.
- Establecer el principio en el sentido de que "las investigaciones deberán ser secretas y los juicios públicos".
- Legislar sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales con respecto a la prohibición de incomunicar a los individuos detenidos.
- Proporcionar a las víctimas la posibilidad de entablar acciones penales independiente- mente del ministerio público. Se debe facultar a los particulares para que estos se alleguen de las pruebas necesarias y eleven los casos ante el Poder Judicial, así como despojar al ministerio público de esta tutela forzada cuando el asunto no requiera su intervención.

Son precisamente los primeros dos puntos del diagnóstico y recomendaciones, los que motivan y justifican la modificación planteada por los promoventes.

B. Es relevante señalar que la reforma a la justicia penal del año dos mil ocho dio cumplimiento a varios compromisos internacionales; muy especialmente a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano dentro del marco del sistema de Naciones Unidas, tanto en cuestiones de derechos humanos como de combate a la delincuencia organizada. Estos compromisos responden a dos visiones globales:

- Garantizar y proteger los derechos civiles y políticos relacionados con la administración de la justicia, tales como la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia, el debido proceso y la presunción de inocencia.

- Combatir el narcotráfico y el crimen organizado buscando la máxima eficacia a las medidas de detección y represión a través del ejercicio de cualesquiera facultades legales discrecionales.

Los compromisos relacionados con la aplicación de la justicia se gestaron desde la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En ella se establecieron derechos tales como la presunción de inocencia (art. 11) y el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial para el examen de cualquier acusación en materia penal (art. 10).

Los derechos mencionados en el párrafo anterior no estuvieron plasmados con claridad suficiente en el marco normativo mexicano sino hasta la reforma constitucional de 2008. Así, esta reforma no puede interpretarse como una transformación innovadora del Estado mexicano, sino como la reparación de un grave retraso en la alineación de nuestro marco normativo con el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

En contraste, los compromisos de combate al narcotráfico y al crimen organizado nacen de tratados internacionales recientes, los cuales también le imponen obligaciones vinculantes al Estado Mexicano. Los dos instrumentos más relevantes al respecto son:

- La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (también conocida como la Convención de Palermo).

Por su parte, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) publicó recientemente un diagnóstico de las problemáticas generales y específicas de la procuración de justicia en México durante la etapa previa y el proceso de transición de Procuradurías a Fiscalías, tanto a nivel Federal como en cada una de las Entidades Federativas, dentro de su documento denominado "Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal". Durante su labor de seguimiento del proceso de implementación de las autonomías de fiscalías, este centro de investigación identificó diversos factores que obstaculizan la adecuada procuración de justicia en los niveles nacional y de los Estados, incluyendo a la Ciudad de México. Como parte de la problemática general, el equipo de investigadores de CIDAC señaló los siguientes factores:

- Carencia de una visión sistémica de seguridad y justicia. No se cuenta con una visión general que permita enmarcar la procuración de justicia como parte de una política integral del Estado Mexicano, en la cual se involucre a todas las instituciones que tienen corresponsabilidad en los ámbitos de seguridad y justicia, las reformas legales han transitado más por el método para elegir fiscales que por la consolidación de la autonomía en sí; los cuerpos legislativos han sido más enfocados en la manera en que se elige al fiscal que en supervisar si en sus normas orgánicas se plasma esa autonomía.

- Transiciones nominales hacia Fiscalías, sin transformación institucional ni diseños y contrapesos que garanticen autonomía. Muchas de las transiciones hacia un esquema de fiscalía, en las entidades federativas, fueron solamente nominales pues en muchos casos, se mantuvo una subordinación financiera y política, malinterpretando el concepto de equilibrio de poderes; para la consolidación del sistema es más valioso que el Congreso de la Entidad valide la política criminal y la evalúe que ver si las propuestas de fiscales emanan de grupos de notables, decanos, oráculos académicos o la sociedad civil a mano alzada.

- Falta de definición de políticas criminales y planes de persecución del delito. No se han establecido criterios institucionales que permitan a los operadores del sistema de justicia distinguir de forma estandarizada entre delitos de distintas complejidades con el fin de determinar el mecanismo de solución más apropiado.

- Ausencia de un modelo homologado de organización y gestión en las instituciones de procuración de justicia. Se carece de un modelo homologado de operación de las instituciones de procuración de justicia, el cual permita bases mínimas de estandarización y de adaptación a contextos particulares, de tal manera que haga posible la comparación y la evaluación de dichas instituciones.

- Uso excesivo de esquemas de especialización por tipo penal y por etapa procesal. Las instituciones de procuración de justicia han insistido en especializar su operación por tipo de delito lo cual ha derivado en una falta de coordinación y comunicación entre las distintas unidades especializadas.

- Violación sistemática de derechos humanos a víctimas e imputados. Históricamente las instituciones de procuración de justicia han violado de forma sistemática los derechos humanos, tanto de víctimas como de imputados; situación que no se ha corregido con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal.

- Nula credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia. Los operadores de las instituciones de procuración de justicia, principalmente las locales, se encuentran entre los servidores públicos que menor confianza generan entre la población.

Así las cosas, para esta dictaminadora no pasan desapercibidos los diagnósticos y análisis derivados de los alcances y potencial de la reforma constitucional que da origen a la necesidad de establecer un marco de autonomía para las Fiscalías, por lo que, respecto de las iniciativas objeto de análisis y dictamen, es preciso señalar que dichos estudios especializados han focalizado el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia en dos grandes elementos:

1. Que la autonomía de las procuradurías y su conversión a fiscalías constitucionalmente autónomas es la clave para el fortalecimiento institucional, sistémico, operativo, funcional y de salvaguarda de los derechos humanos de los gobernados;

2. Que dicha autonomía no debe condicionarse al método de elección de la persona titular de este órgano constitucional autónomo, por lo que los esfuerzos institucionales y legislativos deben orientarse hacia la planificación, estructuración y elaboración de los programas y planes que conforman la política criminal; en este sentido, es fundamental que los esfuerzos parlamentarios se concentren en la elaboración de un marco orgánico para la fiscalía eficaz, transparente, alineado a estándares internacionales y no se pierda la objetividad en cual debe ser el método de designación.

Por los puntos anteriormente razonados, esta Comisión dictaminadora considera que, dado el esfuerzo implícito en las iniciativas que se analizan, la reforma constitucional deberá focalizarse en crear y dotar de autonomía a la Fiscalía General de Justicia del Estado, así como en establecer los contenidos fundamentales y organizacionales de ésta, fijar un procedimiento homologado de designación sin las redundancias procesales y legales de otras entidades y finalmente, dejar claro el imperativo para que el Congreso del Estado, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, elabore y expida la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia Estatal y de inicio su operación bajo el nuevo esquema normativo que amerita.

V. Es de destacarse que, como se adelantó, las propuestas contienen puntos que convergen en lo esencial, a saber, el de la autonomía constitucional de la nueva Fiscalía General de Justicia del Estado; incluso son tan coincidentes, que en las tres se considera la posibilidad de que la persona titular de la Fiscalía dure en su encargo siete años sin posibilidad de reelección.

Esta Comisión dictaminadora es consciente del hecho de que la procuración de justicia es un modelo de alta exigencia social que lamentablemente transita en distintas regiones del país por su crisis más grave, dados los bajos índices

de aceptación y confianza ciudadana, precisamente sabedores de ello, la transformación y consolidación de la independencia de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala es un proceso de largo plazo que, sin embargo, requiere de una estrategia que incluya acciones en el corto y el mediano tiempo.

La primera de ellas, es la transición de procuraduría a fiscalía independiente, la cual no es posible sin las correspondientes adaptaciones normativas necesarias, como el ajuste del marco normativo estatal a los contenidos establecidos desde el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como consecuencia de ello, la correspondiente emisión de las leyes orgánicas, con la finalidad de eludir la diversidad de interpretaciones y criterios, así como dotar de certeza tanto al proceso de transición como a la operación misma, en este sentido ambas Iniciativas coinciden, tanto con la dimensión de autonomía como con la necesidad de establecer un marco jurídico de esta naturaleza.

Aunado a lo anterior, se coincide en que es necesario establecer un esquema de gradualidad tanto de reconversión personal y traspaso de los recursos, así como para la resolución paulatina de casos vigentes. Este proceso debe contemplar una estrategia de gestión de cambio, así como la desburocratización escalonada de los procesos y esquemas de trabajo, con la finalidad última de transitar de una función de administración de expedientes a una función de investigación criminal, aspecto que se encuentra debidamente solventado en el régimen transitorio del decreto que se emite.

En ese orden de ideas, será fundamental la articulación de un esquema de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento y monitoreo permanente al proceso de transición. El establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión, control y evaluación dotaran al proceso de una visión de mejora continua, a partir de información objetiva para la toma de decisiones, elemento que será fundamental una vez que el Congreso del Estado expida la correspondiente Ley Orgánica de la Fiscalía, en el momento procesal que se mandata en el régimen transitorio.



Por los razonamientos expuestos, la suscrita Comisión somete a la consideración de esta Asamblea Legislativa, el siguiente:

**P R O Y E C T O
D E
D E C R E T O**

ARTÍCULO ÚNICO. Con fundamento en lo dispuesto 1°, 45, 47, 48 y 120 párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y 2 párrafo primero, 3 párrafo primero, 5 fracción I, 9 fracción II y 10 apartado A, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, **se reforma** el párrafo séptimo del artículo 20, las fracciones XXVI y LXII del artículo 54, los artículos 71, 72, 73, 74 y 76, el párrafo tercero del artículo 78, el inciso d) de la fracción III del artículo 81, la fracción VI del párrafo primero del artículo 83, la fracción V del párrafo primero del artículo 106, el artículo 109 y el párrafo segundo del artículo 113, y **se adicionan** una fracción LXIII, recorriéndose en su orden la actual, al artículo 54, un artículo 54 Bis, una fracción XIII Bis al artículo 70, un artículo 73 Bis, un artículo 74 Bis, un Capítulo V denominado "DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO" al Título VIII, un artículo 97 Ter, un artículo 97 Quáter, un artículo 97 Quinquies y un artículo 97 Sexies, todos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 20.- ...

...

...

...

...

...

Las funciones de procuración de justicia, a cargo de la Fiscalía General de Justicia del Estado, se realizarán con base en los principios de justicia, legalidad, imparcialidad, autonomía, independencia, objetividad, eficiencia, disciplina, honradez, unidad, buena fe, presunción de inocencia, profesionalismo, diligencia, lealtad, respeto a los derechos humanos y perspectiva de género.

...

...

ARTÍCULO 54.- ...

I. ... a XXV. ...

XXVI. Designar a las personas titulares de la Fiscalía General de Justicia del Estado y de las Fiscalías Especializadas, a partir de la terna que contenga las propuestas que le presente la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

El Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de quienes integren la Legislatura, podrá remover a las personas titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado y de las fiscalías especializadas, por las causas graves que establezca la ley, previa acreditación de las mismas, así declarada en resolución firme;

XXVII. ... a LXI. ...

LXII. Determinar con relación al otorgamiento de haberes de retiro, a favor de las personas que hayan ejercido la titularidad de alguna Magistratura del Tribunal Superior de Justicia del Estado, del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado y del Tribunal Electoral de Tlaxcala, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley;

LXIII. Expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, y

LXIV. ...



ARTÍCULO 54 BIS.- Para el nombramiento de la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, se estará al procedimiento siguiente:

I. El Congreso del Estado analizará la terna que proponga la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado y, de entre las personas propuestas, realizará la designación, dentro de los quince días naturales posteriores a la presentación de dicha terna;

II. Las personas propuestas en la terna deberán cumplir los requisitos normativos y de idoneidad para desempeñar el cargo;

III. El Congreso designará a la persona titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado por mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, previa comparecencia de las personas propuestas;

IV. En el supuesto de que el Congreso rechace la terna presentada por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, ésta formulará nueva terna;

V. El procedimiento indicado en las fracciones anteriores se seguirá hasta que se realice la designación, y

VI. El mismo procedimiento se seguirá para la designación de las personas titulares de las fiscalías especializadas.

La persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado será nombrada para ocupar el cargo durante siete años, sin posibilidad de ser designada para otro periodo de forma inmediata.

ARTÍCULO 70.- ...

I. ... a XIII. ...

XIII Bis. Someter a consideración del Congreso las ternas de personas que proponga para la designación de la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, así como para el nombramiento de las personas titulares de las fiscalías especializadas;



XIV. a XL. ...

ARTÍCULO 71.- La Institución del Ministerio Público del Estado se organizará en una Fiscalía General de Justicia del Estado, con la naturaleza de un órgano autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión.

ARTÍCULO 72.- La Fiscalía General de Justicia del Estado, en representación jurídica de la sociedad, velará por el cumplimiento de las leyes.

Corresponde a la Fiscalía General de Justicia del Estado y a las policías la investigación de los delitos.

La Fiscalía General de Justicia del Estado realizará una procuración de justicia eficaz, efectiva y apegada a derecho; solicitará las medidas cautelares y ejercerá las acciones que correspondan contra los imputados; obtendrá y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en los hechos que las leyes señalen como delitos; hará efectivos los derechos concedidos al Estado e intervendrá en los juicios que afecten a las personas a quienes se debe otorgar especial atención conforme a la ley; tendrá en su estructura órganos de dirección, profesionales y técnicos, fiscalías especializadas, así como una corporación policiaca, y se regirá por los principios de justicia, legalidad, imparcialidad, autonomía, independencia, objetividad, eficiencia, disciplina, honradez, unidad, buena fe, presunción de inocencia, profesionalismo, diligencia, lealtad, respeto a los derechos humanos y perspectiva de género.

La policía preventiva del Estado y las de los municipios colaborarán con la policía de investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado, en el combate a la delincuencia, conforme a los convenios que al respecto se celebren.

Para la investigación y, en su caso, la remisión al juez especializado para adolescentes, se dispondrá de agentes policiacos especializados para la atención de esos asuntos, bajo los principios de interés especial en la adolescencia, transversalidad, subsidiariedad, flexibilidad, equidad y de protección integral de los derechos de los adolescentes.

Los agentes de policía que traten de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención e investigación de presuntas conductas antisociales cometidas por adolescentes, estarán debidamente instruidos y capacitados de forma permanente para el funcionamiento de sus atribuciones.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, regulará su estructura, funcionamiento, competencia y administración, conforme lo dispone este mandato.

Garantizar la seguridad pública es un deber del Estado; para ello contará con una corporación de policía que estará al mando del Poder Ejecutivo y de los presidentes municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta policía prestará auxilio a las autoridades, para el debido cumplimiento de sus atribuciones y se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

ARTÍCULO 73.- La institución del Ministerio Público estará a cargo de la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, cuya designación se hará por el Congreso, a propuesta, en terna, de la persona Titular del Poder Ejecutivo.

Las ausencias temporales de la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado serán suplidas en los términos que determine la Ley. En caso de ausencia definitiva, se iniciará el procedimiento de designación establecido en esta Constitución.

ARTÍCULO 73 BIS.- La persona titular del Poder Ejecutivo podrá solicitar al Congreso la remoción de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, por las causas graves que establezca la ley. En el escrito de solicitud de remoción deberán expresarse los motivos y fundamentos y ofrecerse las pruebas respectivas.

El Congreso podrá rechazar la solicitud, conforme al procedimiento que señale la Ley.

Durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a periodo extraordinario de sesiones, para conocer de la solicitud de remoción.

ARTÍCULO 74.- La persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado deberá cumplir los requisitos siguientes:

I. ... a VIII. ...

ARTÍCULO 74 BIS.- Durante los primeros quince días del mes de enero de cada año, la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, presentará al Congreso y al Poder Ejecutivo un informe de actividades de la Institución del Ministerio Público a su cargo, y deberá comparecer ante el Poder Legislativo cuando se le requiera para informar sobre su gestión.

ARTÍCULO 76.- La operación del sistema integral de justicia para adolescentes estará a cargo de instancias de la Fiscalía General de Justicia del Estado, jurisdiccionales y administrativas especializadas en la materia. La ley que se expida establecerá su estructura, y normará su funcionamiento, competencia y administración.

ARTÍCULO 78.- ...

...

La Fiscalía General de Justicia del Estado y las instituciones de seguridad pública deberán coordinarse entre sí para cumplir objetivos comunes de seguridad y conformar el sistema nacional de seguridad pública, en términos de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 81.- ...

I. ... a II. ...

III. ...

a) ... a c) ...



d) A la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, en los asuntos relativos a las funciones de ese Ente, y

e) ...

IV. ...

a) ... a e) ...

f) A la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, en los asuntos relativos a las funciones de ese Ente.

V. ... a VII.

ARTÍCULO 83.- ...

I. a V. ...

VI. No haber ocupado el cargo de Gobernador, Secretario o su equivalente, Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, Diputado local, Presidente Municipal o titular de algún organismo público autónomo en el Estado, ni Senador o Diputado Federal, durante el año previo al día de su designación.

VII. ...

...

...

...

...

**CAPÍTULO V
DE LA FISCALÍA GENERAL
DE JUSTICIA DEL ESTADO**

ARTÍCULO 97 TER.- La Fiscalía General de Justicia del Estado, tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Establecer una política para investigar y perseguir de manera estratégica los delitos del fuero común; aquellos en los que, por disposición de las leyes generales, exista competencia concurrente, así como federales cuando lo determine la ley. Para tales efectos tendrá bajo su mando inmediato a la policía de investigación;
- II. Expedir reglas para la administración eficiente de los recursos materiales y humanos de la institución;
- III. Instituir mecanismos de asistencia con las instituciones de seguridad ciudadana, en las formas y modalidades que establezca la ley para la colaboración y autorización de sus actuaciones;
- IV. Establecer un servicio profesional de carrera, con reglas para la selección, ingreso, formación, promoción y permanencia de las personas servidoras públicas;
- V. Solicitar el apoyo de las instituciones de seguridad ciudadana, en las formas y modalidades que establezca la ley para la colaboración y autorización de sus actuaciones;
- VI. Fungir como representante social y del Estado, cuando la ley lo disponga;
- VII. Participar en las instancias relacionadas con los sistemas estatal, municipal y nacional de seguridad;
- VIII. Establecer vínculos de coordinación interinstitucional con los poderes del Estado, con las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, con los demás órganos autónomos y con los municipios, para el mejor desempeño de sus funciones; y
- IX. Las demás que se prevean en esta Constitución y las leyes.

La Fiscalía General de Justicia del Estado contará, en su estructura orgánica, con una unidad interna de estadística y transparencia, que garantice la publicación oportuna de información, y con una unidad interna de combate a la corrupción y a la infiltración de la delincuencia organizada.

ARTÍCULO 97 QUÁTER.- La persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado deberá presentar, ante el Congreso, un plan de política criminal cada año, el primer día del segundo periodo de sesiones.

Dicho plan contendrá en un diagnóstico de la criminalidad y la proyección de las acciones que emprenderá el Ministerio Público al respecto, criterios sobre los delitos que se atenderán de manera prioritaria y metas de desempeño para el siguiente año.

ARTÍCULO 97 QUINQUIES.- La Fiscalía General de Justicia del Estado tendrá fiscalías especializadas para la investigación de determinados delitos, conforme a los que la Ley disponga, las cuales contarán con personal multidisciplinario, capacitado específicamente para cumplir su objeto.

ARTÍCULO 97 SEXIES.- Se establecerán unidades de atención temprana, que brindarán asesoría y orientación legal a las personas denunciantes. Tendrán como objetivo recibir, de forma inmediata, las denuncias y canalizarlas a la instancia competente de acuerdo a la naturaleza del hecho denunciado, de conformidad con la legislación aplicable.

ARTÍCULO 106.- ...

I. ... a IV. ...

V. No haber sido Gobernador del Estado, Secretario, Titular de la Fiscalía General de Justicia, oficial mayor, titular de entidad paraestatal, contralor, senador, diputado federal o local, presidente municipal, tesorero o síndico municipal, en funciones, seis meses previos al día de la designación, y

VI. ... a VII. ...

...

ARTÍCULO 109.- El juicio político procede contra los diputados, el Gobernador del Estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los titulares de las Secretarías del Poder Ejecutivo, de la Fiscalía General de Justicia, de la Oficialía Mayor, del Órgano de Fiscalización Superior y de las Coordinaciones y los Organismos que integran la Administración Pública Paraestatal, los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, así como contra los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y el Secretario General de éste, así como en contra de los jueces del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, de los presidentes municipales y los integrantes de los ayuntamientos de los municipios del Estado, así como contra los titulares de las secretarías o despachos de las presidencias municipales, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo a las prevenciones siguientes:

I. ... a IX. ...

ARTÍCULO 113.- ...

El Secretario de Gobierno y la persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, así como sus subordinados, serán responsables de los actos de su respectivo cuerpo de seguridad y del uso de la fuerza pública.

T R A N S I T O R I O S

ARTÍCULO PRIMERO. En términos de lo previsto por el artículo 120 párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, remítase el presente Decreto a los sesenta ayuntamientos de los municipios del Estado de Tlaxcala, para los efectos conducentes.



ARTÍCULO SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

ARTÍCULO TERCERO. Se derogan todas y cada una de las disposiciones que se opongan al contenido de este Decreto.

ARTÍCULO CUARTO. Todas las referencias que se hagan en la presente Constitución, así como en la legislación vigente, reglamentos, acuerdos, circulares y demás documentos de carácter público que se refieran a la Procuraduría General de Justicia del Estado, se entenderán para la Fiscalía General de Justicia del Estado.

ARTÍCULO QUINTO. Las relaciones laborales de las personas trabajadoras de la Procuraduría General de Justicia preservan el derecho a la seguridad social, en los términos en que actualmente la disfrutan.

ARTÍCULO SEXTO. Los derechos laborales de las personas trabajadoras de la Procuraduría General de Justicia del Estado se preservarán con independencia de su transición a la Fiscalía General de Justicia del Estado.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El personal que preste sus servicios a la Fiscalía General de Justicia deberá ser seleccionado mediante un concurso de oposición abierto a partir de las bases y la convocatoria que se expida para el concurso de selección. Antes del examen, todos los aspirantes recibirán un curso intensivo de capacitación durante cinco meses que les transmitirá las habilidades necesarias para ser fiscales a través de la aplicación de un examen de selección que evaluará que las y los aspirantes cuenten con las capacidades prácticas necesarias para desempeñarse efectivamente como fiscales.

En la selección de agentes del Ministerio Público y el resto del personal de la Fiscalía se respetará el principio de paridad de género.

ARTÍCULO OCTAVO. La Fiscalía General de Justicia del Estado deberá comenzar operaciones a más tardar el 1 de agosto de 2024.



ARTÍCULO NOVENO. La Procuraduría General de Justicia del Estado continuará encargándose de la función ministerial hasta que inicie sus funciones la Fiscalía General de Justicia del Estado.

ARTÍCULO DÉCIMO. Todas las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado, antes que entre en funcionamiento la Fiscalía General de Justicia del Estado, se concluirán por ésta en los términos de las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley que la rija.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. El Congreso del Estado de Tlaxcala deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tlaxcala, en un término improrrogable que no excederá del 30 de junio del 2024.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. La persona Titular de la Fiscalía General de Justicia del Estado, será designada por el Congreso, a más tardar el último día del mes de julio del año 2024.

**AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE
Y MANDE PUBLICAR**

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Juárez, Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, a los dieciocho días del mes de marzo del año dos mil veintitrés.

LA COMISIÓN DICTAMINADORA

**DIP. REYNA FLOR BÁEZ LOZANO
PRESIDENTA**



TLAXCALA

**DIP. EVER ALEJANDRO CAMPECH
AVELAR
VOCAL**

**DIP. JORGE CABALLERO ROMÁN
VOCAL**

**DIP. GABRIELA ESPERANZA BRITO
JIMÉNEZ
VOCAL**

**DIP. MARIBEL LEÓN CRUZ
VOCAL**

**DIP. LAURA ALEJANDRA RAMÍREZ
ORTIZ
VOCAL**

**DIP. MÓNICA SÁNCHEZ
ANGULO
VOCAL**

**DIP. JOSÉ GILBERTO TEMOLTZIN
MARTÍNEZ
VOCAL**

**DIP. LENIN CALVA PÉREZ
VOCAL**



**DIP. JUAN MANUEL CAMBRÓN SORIA
VOCAL**

**DIP. VICENTE MORALES PÉREZ
VOCAL**

**DIP. DIANA TORREJÓN RODRÍGUEZ
VOCAL**

**DIP. RUBÉN TERÁN ÁGUILA
VOCAL**

Última hoja del dictamen con proyecto de Decreto derivado de los expedientes parlamentarios números LXIV 099/2021, LXIV 007/2023 y LXIV 036/2023.