

Revista de Administración Pública

INNP

El papel de la Fiscalía General de la República como Órgano Constitucional Autónomo

Arelly Gómez González*

I. Introducción

Junto con la reforma político-electoral del 2014, el Constituyente Permanente determinó convertir a la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR), con rango y autonomía constitucional. A partir de esta reforma, el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., me ha invitado a colaborar en su *Revista de*

* Abogada por la Universidad Anáhuac, titulada con mención honorífica, y Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Cuenta con la especialidad en Derecho Fiscal en la Universidad Panamericana; ha realizado diversos cursos como el de Preparación y Capacitación para Actuario, Secretario de Juzgado, Secretario de Tribunal y Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte; así como el de Especialización Judicial impartido por el Instituto de la Judicatura Federal. Cursó el Diplomado en Derecho Constitucional y Amparo en el Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación; Diplomado en Juicio de Amparo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. También realizó los cursos Los Desafíos del Futuro de México: Estrategias de Liderazgo en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University y CEOs' Management Program en Kellogg School of Management, Chicago, Illinois.

Fue Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación (1978-1980). Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde desempeñó diversos cargos como el de Secretaria Particular de la Presidencia de la SCJN (2003-2004); y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la SCJN (2004-2006). Se desempeñó como Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (2007-2010); en 2012, se desempeñó como Jefa de la Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018, actualmente con licencia. Presidió el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, fue secretaria de las Comisiones de Justicia y Anticorrupción y Participación Ciudadana e Integrante de la Junta de Coordinación Política y las Comisiones de Derechos Humanos y Puntos Constitucionales.

Fue Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales y a partir del tres de marzo del 2015, se desempeña como Procuradora General de la República.

Administración Pública con una reflexión sobre el papel de los Órganos Constitucionales Autónomos.

Las modificaciones constitucionales que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero del 2014, tocan varios aspectos relevantes para la sociedad mexicana y comprende una reestructura y un nuevo entendimiento de algunas instituciones fundamentales para el Estado Mexicano, grandes cambios que implican grandes compromisos, mismos que nos obligan a analizar y estudiar estas reformas constitucionales, legales e institucionales a fondo, para conocer el alcance y las implicaciones que éstas tendrán en la vida de los ciudadanos.

En lo que a este trabajo corresponde, realizaré un análisis de los órganos constitucionales autónomos, enfocándome principalmente en la transformación prevista constitucionalmente en el artículo 102, Apartado A de nuestra Constitución, que implica transitar de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República.

Resultaría imposible abordar el tema sin examinar, primero, los órganos constitucionales autónomos. Esto supone una consideración sobre el sentido que han tenido, a lo largo de la historia, los conceptos de *Estado*, *Gobierno* y *División de Poderes*, así como un análisis jurídico que esboce los alcances de una nueva procuración de justicia y el espacio constitucional en que cohabitarán los órganos constitucionales autónomos con el resto de los Poderes de la Unión.

II. DIVISIÓN DE PODERES

La fragmentación del poder es tan antigua como el hombre mismo. Es cierto que esto no siempre fue institucionalizado y que, en muchos casos, no quedó registrado formalmente en las fuentes históricas. Pero todo contrapeso político, a lo largo de la historia, ha sido, un intento de dividir el poder. La tendencia a evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas, tiene antecedentes remotos.

En el siglo IV a.C., Aristóteles vislumbró en su *Política* el problema. Sugirió que a los aristócratas de una ciudad se les concedieran algunas facultades y a las clases medias, otras.

Por su parte, en el siglo II a.C., Polibio, partiendo del modelo aristotélico, recomendó que una República tuviera cónsules, un senado y un pueblo que equilibraran sus fuerzas entre sí: “éste es el poder de cada uno de los elementos del sistema en lo que se refiere a favorecerse o a perjudicarse mutuamente”, escribió en el ya clásico libro VI de sus *Historias*: “En cualquier

situación, estas estructuras se mantienen debidamente equilibradas, tanto, que resulta imposible encontrar una constitución superior¹.

Muchos monarcas de la antigüedad y la Edad Media aplicaron, con mayor o menor éxito, estas medidas. Cuando, en 1264, Enrique III de Inglaterra pretendió ejercer el poder absoluto, miembros de su corte le impusieron un consejo que hoy es considerado como el primer parlamento: “Simón de Montfort jefe auténtico del gobierno”, refiere André Maurois en su *Historia de Inglaterra*, “puso el poder en manos de un comité de nueve miembros, nombrados por tres electores. Al Gran Consejo le daban derecho a destituir a estos electores. Era el esbozo de una constitución casi tan complicada como la de Sieyès. Sin duda, Simón de Montfort estaba muy lejos de imaginar lo que había de ser un día el parlamento británico²”.

No fue, sin embargo, hasta que John Locke y el barón de Montesquieu recogieron y desarrollaron teóricamente el modelo –en el *Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil*³ y el *Espíritu de las Leyes*⁴–, que la división de poderes se abordó explícitamente como un tema de estudio, inseparable de los conceptos de *Estado* y *Gobierno*.

Esta vinculación tiene sentido si nos aproximamos al Estado desde una visión *moderna*⁵. Destaca la definición de Max Weber, quien considera al Estado como un “instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo integre con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente⁶”.

Del excesivo poder concentrado en una persona, se decide que es más conveniente que éste se divida, para llegar a la división tripartita del poder que hoy conocemos como clásica, es decir, un poder judicial que dirima

¹ Polibio, *Historias. Libro VI*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 43, 1996, página 175.

² André, Maurois, *Historia de Inglaterra*, Barcelona, Ariel, 2007, página 136.

³ John Locke (1632-1704), publicó en 1690 su *Primer ensayo sobre el gobierno civil* para refutar el derecho divino de los reyes. El *Segundo*, también de 1690, explica los fines del gobierno, defiende la propiedad privada y hace un desglose minucioso del sentido de la división de poderes.

⁴ Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755) escribió *Del espíritu de las leyes*, entre 1734 y 1748, para esbozar su teoría sobre la sociedad, donde destaca la enorme variedad de sociedades humanas. Su modelo de división de poderes, tanto como el de John Locke, han sido determinantes en la concepción del Estado Democrático.

⁵ En el *Diccionario de Política*, que coordinó Norberto Bobbio, Nicolás Matteucci y Gianfranco Pasquino, Gustavo Gozzi hace una aguda reflexión sobre la evolución del concepto de Estado, distinguiendo las concepciones *modernas* de las contemporáneas.

⁶ Max, Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, página 43.

las controversias que se susciten entre los gobernados, en otras palabras, el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de normas jurídicas en las citadas controversias, un poder legislativo que con la representación popular como bandera, dicte las leyes que habrán de ser acatadas por el pueblo, por lo tanto, es el legislativo el encargado de regular en nombre del pueblo, los derechos y obligaciones en consonancia con el orden constitucional, y por último, el poder ejecutivo, que es el encargado de hacer cumplir las leyes. En los Estados democráticos, el Ejecutivo es el administrador y ejecutor de la voluntad popular.

Con la división de poderes lo que se pretende garantizar, es la libertad del ciudadano, tomando en cuenta no sólo la separación de poderes como herramienta única, sino sujetando el ejercicio del poder a los mandatos de la ley. Mediante frenos y contrapesos, es como la humanidad ha intentado históricamente evitar los excesos y arbitrariedades que muchas veces el poder trae consigo.

Actualmente, la división de poderes es entendida como una separación de las funciones del Estado, fijando con claridad las esferas de competencia y los mecanismos para dirimir los conflictos competenciales.

Si el gobierno “es el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad”⁷, resulta lógico que el ejercicio de ese poder se vea matizado con garantías para aquellas minorías que no lo ejercen. De no ser así, sería imposible garantizar los niveles de legitimidad e interiorización que exige una organización jurídico-política tan compleja como el Estado. Los académicos coinciden en que con la división de poderes comienza la concepción de un Estado Constitucional.

Con la evolución de las sociedades y en virtud de la complejidad de sus problemas y necesidades, han ido surgiendo distintos modelos que tratan de repartir y regular el ejercicio del poder, dejando atrás las funciones clásicas de los tres poderes, permitiendo a éstos en algunos casos la realización de funciones que materialmente le corresponderían a otro poderes o mediante la colaboración entre los mismos, dando lugar a lo que doctrinalmente se conoce como “temperamentos constitucionales”. La rígida separación que establecía la teoría clásica se ha visto superada respecto a las funciones que tenía cada poder, dándole más dinamismo a los poderes del Estado, y permitiendo la existencia de órganos que sin pertenecer a los 3 poderes, existen de manera paralela y desarrollan funciones de gran importancia para el Estado, están previstos constitucionalmente, contando con autonomía y presupuesto propios, dando lugar a los órganos constitucionales autónomos.

⁷ Norberto Bobbio, *et al*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981.

III. Régimen Constitucional Mexicano

En México, la lógica inmanente a la división de poderes permea en todo el paradigma constitucional contemporáneo. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, en su artículo 40, dispone que nuestro país será una República representativa, democrática y federal:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El artículo 49 establece por su parte, la configuración de nuestra división de poderes en el orden federal:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Como se advierte de una lectura cuidadosa de este artículo, la CPEUM no establece un número limitativo de órganos o poderes con rango constitucional, sino que se limita a disponer que el *Supremo Poder de la Federación*, para su ejercicio, sea dividido en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Salvo por las disposiciones del segundo párrafo del artículo 49, el Constituyente Permanente goza de libertad plena para configurar el entorno orgánico constitucional.

Siguiendo a Hans Kelsen, la palabra “poder”⁸ admite una lectura compleja: “cuando se habla de los tres poderes del Estado, la palabra poder es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas”⁹. Hablar de un “poder del Estado” significa, entonces, abordar una específica asignación constitucional de facultades; independientemente del número de los órganos constitucionales.

⁸ Hans, Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, Segunda edición, UNAM, 1979, página 302.

⁹ Cfr. Ileana, Moreno, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, página 18.

La denominada división de poderes “no trata de una rígida separación sino, más bien, de una distribución o división de funciones y poderes, necesitado de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas”¹⁰. Dentro de la asignación de facultades federales, desde la perspectiva de Hans Kelsen, sería imposible hablar de división de poderes dado que el poder del Estado es único e indivisible: si se fragmentara, dejaría de ser tal y el Estado perdería su unidad. Nuestro propio sistema de interpretación judicial, a través de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene esta flexibilidad:

“DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE”¹¹.

“La división de poderes que consagra la Constitución Federal **no** constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. **Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna** o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.”

¹⁰ Felipe, Tena, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 19 edición, 1994, 643 página 211.

¹¹ Séptima época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 151-156 Tercera Parte, octubre de 1981, Registro: 237686.

En ese sentido, el orden federal mexicano hace una compleja asignación de facultades, que poco concuerda con la clasificación tradicional. Las funciones de creación y ejecución normativa son asignadas a un sinnúmero de órganos federales y, en la mayoría de los casos, estos tienen tanto funciones de creación normativa, como de ejecución.

Existen, sin embargo, diversas vías para dividir el poder y, con ello, procurar la despolitización de una materia. Los órganos constitucionales autónomos sólo son una de ellas. No obstante lo anterior, no hay que confundir a los órganos constitucionales autónomos con los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y órganos político-administrativos.

Los órganos desconcentrados están previstos en el artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no tienen personalidad jurídica, son parte de la Administración Pública Federal y tienen una competencia territorial específica.

Los organismos descentralizados están previstos en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y están adscritos a la Administración Pública Paraestatal. La *Ley Federal de Entidades Paraestatales* reglamentaria del artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, agrupa una regulación específica para aquellos entes y sectores de la Administración Pública Federal que, por sus características técnicas, requieren flexibilidad administrativa y cierto grado de autonomía.

Como ejemplo de lo anterior, la Administración Pública Paraestatal dota de cierto margen a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y a los fideicomisos públicos.

A diferencia de los organismos descentralizados, los órganos constitucionales autónomos no están adscritos a la Administración Pública Paraestatal, es decir, no forman parte de la Administración Pública Federal, aunque ambos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los órganos político-administrativos están previstos en la base tercera, fracción II del artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, son parte de la administración pública local del Distrito Federal y su competencia abarca a cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Tradicionalmente, el poder del Estado se ha dividido para su ejercicio en las esferas Legislativa, Ejecutiva y Judicial. En el ámbito de la modernidad

y en atención a la complejidad de determinadas materias, se ha necesitado dotar de atribuciones especiales a ciertos órganos públicos que no se encuentran dentro de la estructura de los tres poderes. Los órganos constitucionales autónomos, como puede advertirse, suponen un esfuerzo especial para procurar la tecnificación de un sector y buscar despolitizarlo.

IV. Órganos Constitucionales Autónomos

Los desafíos del mundo globalizado y la irrupción de nuevos actores políticos en la toma de decisiones, provocó que la división tradicional de poderes resultara insuficiente para resolver algunos problemas del Estado mexicano contemporáneo. Un Estado Democrático de Derecho, exigía más pesos y contrapesos que garantizaran una adecuada interacción con la ciudadanía. Fue esta exigencia la que dio pie a los organismos autónomos constitucionales.

Las necesidades de la pluralidad democrática en la última etapa del siglo XX, provocaron que en México distintas funciones ejecutivas del orden federal fueran distanciadas de la influencia del Ejecutivo Federal.

Los órganos constitucionales autónomos son aquellos entes del Estado creados directamente por la Constitución, cuya adscripción no se encuentra localizada con alguno de los poderes tradicionales del Estado. Estos órganos actúan, con independencia en sus decisiones y estructura orgánica; son depositarios de funciones estatales que se busca descentralizar, especializar y agilizar el poder¹². Dichos órganos constitucionales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, su competencia es especializada por materia y tienen autonomía orgánica.

Al respecto de los órganos constitucionales autónomos, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte sostiene:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”¹³.

“El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: **1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales** (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más

¹² Cfr. Filiberto Valentón, Ugalde Calderón, Órganos constitucionales autónomos [en línea], página 254.

¹³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Jurisprudencia: P/J. 20/2007, Página: 1647, Registro: 172456.

eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. **2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados**, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. **3.** La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues **la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano**, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De aquí que los órganos constitucionales autónomos representen una evolución de la teoría de la división de poderes. Se concede a los órganos constitucionales autónomos jerarquía y es la propia Constitución la que salvaguarda su autonomía con garantías de actuación e independencia en su estructura. Si bien forman parte del Estado, naturalmente, no de la estructura de los órganos constitucionales tradicionales. La CPEUM puede establecer cualquier número de órganos, dentro del orden federal, para ejercer la autoridad del Estado. La especialidad de sus funciones justifica su previsión a nivel constitucional e imprime entre éstos y los poderes tradicionales ya no relaciones de subordinación, sino de coordinación.

Nadie pone en duda que las tareas que les han sido encomendadas a estos órganos constitucionales autónomos concentran labores fundamentales del Estado, que requieren especial atención. La diferencia con los órganos descentralizados radica en el peso político de sus tareas, sustentado en el poderoso rango constitucional que les fue otorgado.

Esto ha provocado, por ejemplo, que el órgano garante de los derechos humanos en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102), al igual que la futura FGR, fuera dotado de autonomía y rango constitucional. Ya que la protección y defensa de los derechos humanos, es una tarea de Estado y a la vez una limitación de sus funciones.

Lo mismo puede decirse del resto de los órganos constitucionales autónomos que no quedan comprendidos dentro de la clasificación tripartita tradicional: el Banco de México (artículo 28); el Instituto Nacional Electoral (artículo 41); el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (artículo 26); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (artículo 3); el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (artículo 6); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (artículo 26); la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28), entre otros.

V. Fiscalía General de la República

El 18 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma Constitucional que instauró el Sistema Penal Acusatorio en México. La justificación del proyecto resultaba inquietante: “el sistema de justicia penal ha dejado de ser eficaz, por lo que urge reformarlo de manera integral, para devolver a la ciudadanía la confianza en las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia recuperando así su objeto de ofrecer seguridad jurídica, a fin de procurar la libertad y tranquilidad de las personas”¹⁴.

Las reformas obedecían, como fue expresado en el proceso legislativo, a la exigencia ciudadana que advertía un sistema penal oscuro e incierto. Nuestro aparato de justicia, no brindaba confianza al interior ni al exterior del país. La reforma del Sistema Penal Acusatorio dispuso la existencia de juicios públicos y orales, así como otras figuras novedosas, que entrarían en funciones en 2016.

Dentro del contexto antes señalado, lo ideal en un sistema penal democrático de corte acusatorio es que el órgano acusador tenga la autonomía necesaria para poder realizar sus funciones de manera imparcial y objetiva, lejos de cualquier dependencia o presión que pudiera pervertir el ejercicio de esta indispensable función.

El 10 de febrero del 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma Constitucional que contiene la reforma político-electoral, en la que entre una de las modificaciones previstas más importantes, se encuentra la transformación de la PGR a Fiscalía General de la República, cambiando así la naturaleza jurídica de la Institución.

El Apartado A del artículo 102 de nuestra Constitución, establece que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, que gozaría de autonomía y rango de un órgano público autónomo,

¹⁴ Consideraciones del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia de la Cámara de Diputados.

dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios. En este sentido, se puede apreciar el cambio de naturaleza jurídica del Ministerio Público, ya que no por el hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del Constituyente, significa que sea autónomo. En nuestra constitución existen órganos de relevancia constitucional o auxiliares, cuyas funciones son detalladas, pero no son autónomos, siendo diferentes a los órganos constitucionales autónomos. Dicha diferencia se encuentra en que los órganos constitucionales autónomos no están en la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales, siendo la Procuraduría General de la República un ejemplo de los órganos de relevancia constitucional.

Lo que se busca es otorgarle a la Fiscalía una mayor independencia y autonomía, para que ésta pueda realizar sus funciones y tomar sus decisiones con mayor libertad. Con la Fiscalía como órgano constitucional autónomo, se pretende entre otras cosas, modernizar la capacidad de investigación y combate al delito. De la iniciativa de decreto por la que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales, presentada a la Cámara de Diputados y que actualmente se encuentra pendiente de discusión en la Cámara de Senadores, podemos resaltar los siguientes elementos importantes:

- 1) El MPF se organizará en una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.
- 2) La Fiscalía General de la República ejercerá sus facultades respondiendo a la satisfacción del interés público y sus servidores públicos se regirán por principios constitucionales y legales.
- 3) El MPF, con independencia de su intervención en la investigación y persecución de los delitos de conformidad con el procedimiento penal acusatorio tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes:
 - a) Ejercer la facultad de atracción en los casos en que las disposiciones legales lo establezcan;
 - b) Dictar sin demora una orden de búsqueda o localización de personas no localizadas o desaparecidas cuando reciba denuncia por la probable comisión de un delito relacionado con esos hechos;
 - c) Informar y garantizar a los detenidos de nacionalidad extranjera el ejercicio del derecho a recibir asistencia consular por las embajadas o consulados, y comunicar sin demora esos hechos a dichas representaciones diplomáticas e informar a quien lo solicite, previa identificación, si un extranjero está detenido y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre y el motivo;
 - d) Cumplir con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución respecto de los menores de dieciocho años

- que hubieren incurrido en acciones u omisiones que la ley señale como delitos;
- e) Intervenir en la extradición, y solicitar o brindar la asistencia jurídica internacional;
 - f) Brindar las medidas de protección necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos, y
 - g) Vigilar el cumplimiento de los deberes consagrados en la Ley General de Víctimas.
- 4) Corresponderá a la Fiscalía General de la República:
- a) Determinar las políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal;
 - b) Participar en la conformación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública;
 - c) Cumplir los objetivos de la seguridad pública en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno;
 - d) Formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
 - e) Crear y administrar las bases nacionales de información en el ámbito de su competencia;
 - f) Llevar a cabo todos los actos que deriven de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables para la constitución y administración de fondos en el ámbito de su competencia, y
 - g) Desarrollar e instrumentar un sistema de medidas de protección para sus servidores públicos y de las personas cuya salvaguarda sea relevante con motivo de las funciones de aquellos.
- 5) La Fiscalía General de la República, para el despacho de los asuntos que le competen estará conformada por una estructura mínima de órganos o unidades administrativas, que se complementará con las que fueron creadas por mandato legal o que determine el Fiscal General de la República en las disposiciones correspondientes.
- 6) La Fiscalía General de la República contará con ministerios públicos, investigadores ministeriales y peritos, así como con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.
- 7) Se prevén las causas graves por las cuales el Fiscal General de la República podrá ser removido, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el juicio político y la declaración de procedencia.
- 8) Se disponen las obligaciones y facultades indelegables del Fiscal General de la República, destacando de entre éstas últimas, las siguientes:
- a) Promover acciones colectivas;
 - b) Proponer a las autoridades con facultades para iniciar leyes, los proyectos de iniciativas para la exacta observancia o reforma de la Constitución en el ámbito de su competencia;

- c) Expedir las normas reglamentarias que se requieran para el funcionamiento de la Fiscalía General;
- d) Emitir acuerdos, protocolos, lineamientos y demás normas que establezcan los requisitos y los procedimientos para la ejecución de las actuaciones y diligencias que en la investigación de los delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público, deberán cumplir las instituciones de seguridad pública y las autoridades que actúen en auxilio de éstas;
- e) Proponer al titular del Ejecutivo Federal la suscripción de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, y
- f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Fiscalía General y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- 9) Las autoridades federales, estatales y municipales en su respectivo ámbito de competencia estarán obligadas a brindar la colaboración, apoyo y auxilio que solicite el Ministerio Público para el ejercicio de sus funciones. De igual manera, todas las autoridades que actúen en auxilio, serán corresponsables de las actuaciones y diligencias que formen parte de la investigación o proceso penal, por lo que, en su caso, deberán comparecer ante las autoridades competentes y rendir los informes que correspondan de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.
- 10) Los órganos, dependencias, entidades e instituciones de los tres órdenes de gobierno que por sus funciones o actividades tengan registros, bases de datos, información o documentación de carácter reservado o confidencial útil para la investigación y persecución de los delitos, deberán cumplir con las solicitudes que les sean formuladas por el Ministerio Público para el debido cumplimiento de sus funciones en términos de la ley.
- 11) La Fiscalía General de la República contará con un sistema de desarrollo ético y profesional, así como de un programa de superación y actualización de su personal.
- 12) Las relaciones jurídicas entre la Fiscalía General de la República y los agentes del Ministerio Público, investigadores ministeriales y peritos que formen parte del sistema de desarrollo ético y profesional se regirán por lo dispuesto en la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las disposiciones legales aplicables.
- 13) Los demás servidores públicos que laboren en la Fiscalía General de la República incluyendo al personal de designación especial serán considerados trabajadores de confianza para todos los efectos legales, por lo que únicamente gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, y

los efectos de su nombramiento podrán darse por terminados en cualquier momento.

- 14) El régimen transitorio prevé principalmente lo siguiente:
- a) Se declara la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, en cumplimiento a lo señalado en el párrafo primero del artículo transitorio Décimo Sexto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral;
 - b) Las disposiciones del Decreto propias del sistema de justicia procesal penal acusatorio, entrarán en vigor en la fecha y los términos en que lo haga el Código Nacional de Procedimientos Penales en el ámbito federal, y
 - c) Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que actualmente cuenta la Procuraduría General de la República pasarán a formar parte de la Fiscalía General de la República.

¿Cuál es el trasfondo de esta reformulación? Una transformación que sin duda obedece a los más recientes estándares internacionales. En opinión de Luis María Díez-Picazo, existe una tendencia en el mundo occidental por dotar de autonomía al Ministerio Público: “En los últimos tiempos, bastantes países europeos asisten a una creciente insatisfacción hacia el tradicional modelo napoleónico del Ministerio Público, caracterizado por ser un cuerpo único de funcionarios para todo el Estado, dotado de una estructura interior de naturaleza jurídica y dependiente del Poder Ejecutivo. Sin necesidad de entrar en muchos detalles, es claro que ello se debe a que dicha configuración tradicional es vista como una licencia para interferencias políticas indebidas en el correcto funcionamiento de la justicia penal”¹⁵.

Desde la perspectiva internacional, la cercanía del Poder Ejecutivo con el Ministerio Público puede resultar una invitación a la parcialidad. Con ello en mente, parece complicado para el Ministerio Público atender los intereses de la sociedad, por encima de los del grupo político con los que esté vinculado. Un fiscal que ejerce la acción penal por mandato político, mina la legitimidad de la justicia, y no responde a las exigencias de un Estado Democrático de Derecho, adujeron los promotores de la autonomía.

Hace varios años, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), realizó un estudio sobre “el Ministerio Público en América Latina, desde la

¹⁵ Luis María, Díez-Picazo, *El poder de acusar*, Barcelona, Ariel, 2000, página 171.

perspectiva del derecho procesal moderno.”¹⁶ Se realizó un análisis de los sistemas penales de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá.

El estudio del ILANUD desarrolla los ejes usuales de cualquier proceso de autonomía del Ministerio Público: “para algunos el problema fundamental se ubica en la permeabilidad de los integrantes del Ministerio Público, para actuar conforme a la política criminal trazada por el Estado, para otros el problema se debe centrar en torno a garantizar la máxima confiabilidad posible de sus miembros.”¹⁷ Consecuentemente, han existido en la región cuatro modos diferentes de encarar el problema:

1. Ministerio público ubicado en el Poder Judicial (Colombia y Costa Rica);
2. Ministerio público ubicado en el Poder Ejecutivo (Bolivia y Guatemala);
3. Ministerio público ubicado en el Poder Legislativo (parcialmente Bolivia), y
4. Ministerio público ubicado como Organismo independiente (Ecuador, Panamá y México).

De acuerdo con este estudio, aquellos países que ubican al Ministerio Público dentro del Poder Judicial o Ejecutivo los hace susceptibles de vulneración política. Se someten a la influencia política de los otros poderes puesto que se enfrentan a problemas como la falta de presupuesto. En contraste, en aquellos países donde el Ministerio Público goza de completa autonomía, “su actividad se ha convertido en un verdadero apoyo a la administración de justicia, libre de compromisos o cambios políticos.”¹⁸ Desde la perspectiva del ILANUD, sin embargo, “los distintos sistemas de ubicación institucional del Ministerio Público, sólo pueden apreciarse en el contexto de la forma de organización de los estados nacionales y su historia política.”¹⁹

La misma evolución ha sucedido en Europa con Alemania, España, Francia e Inglaterra, donde la autonomía técnica y la independencia despliegan distintas virtudes y diferentes rangos de coordinación.

Por lo que a México respecta, el tema definitivamente no es nuevo. Desde hace tiempo, la propia PGR se encontraba diferenciada de las dependencias con estricta subordinación al Ejecutivo Federal: el Ministerio Público gozaba ya de autonomía técnica y la PGR no formaba parte

¹⁶ Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno*, [en línea], San José, 1991.

¹⁷ *Ibidem*, página 42.

¹⁸ *Ibidem*, página 44.

¹⁹ *Ibidem*, página 45.

de la Administración Pública, aún ubicada en el “ámbito” del Ejecutivo Federal. El Senado de la República tenía, asimismo, una función esencial en el nombramiento del Procurador y, en muchos casos, el titular de la Procuraduría se encontraba exento de los controles burocráticos que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone para las secretarías de Estado.

La reforma constitucional que creó la Fiscalía General de la República vino a fortalecer un viejo esfuerzo por tecnificar la procuración de justicia y dotarla de mayor legitimidad.

Quienes pretendieron equiparar las funciones del Ministerio Público a las del Poder Judicial Federal, hallaron un obstáculo en su camino: el Poder Judicial es reactivo y no elige los casos que resuelve. El Ministerio Público, sí. Un juez puede dictar orden de aprehensión o negarla –con toda independencia–, pero él no elige el caso que se le presenta.

La autonomía plena opera sin cortapisa en órganos de control, pero no necesariamente en aquellos competentes para procurar justicia. El motivo es simple: un agente del Ministerio Público completamente autónomo, difícilmente podría ser sujeto a un proceso democrático de rendición de cuentas. Es el Estado en su conjunto, mediante la ley aprobada en el Congreso de la Unión, quien debe responsabilizarse directamente de los criterios de actuación de la justicia. Un gobierno electo democráticamente no puede desvincularse de la política criminal. Quienes aducen que los fiscales de algunas entidades federativas en Estados Unidos gozan de cabal independencia, no olvidan que, en la mayoría de los casos, estos fiscales son elegidos democráticamente y deben responder ante sus electores.

A pesar de la limitante anterior, en la concesión de la autonomía a la FGR prevaleció una perspectiva eminentemente operativa. El artículo 102 concedió a la Fiscalía personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual supuso mayor movilidad a la hora de organizarse internamente.

En términos de la reforma, el artículo 102 de la CPEUM contempla que el titular de la Fiscalía permanezca en su cargo 9 años, un periodo transexenal que le permite actuar sin que los tiempos políticos limiten su gestión. En todo caso, la Constitución obliga que el nombramiento se haga de la siguiente manera: el Senado de la República enviará al Ejecutivo una lista de 10 candidatos que cumplan con los requisitos señalados; el Presidente de la República deberá, a su vez, partiendo de esta lista, conformar una terna, que someterá a consideración de la Cámara Alta. La votación requerida para el nombramiento del Fiscal General de la República es de dos terceras partes de los miembros presentes.

Esta forma de designación corresponsabiliza al Ejecutivo y a la Cámara de Senadores, proveyendo de procedimientos de selección más democráticos, ya que está envía una lista de 10 participantes, de la cual el Ejecutivo devuelve una terna dejando así la elección final al Senado.

Lo mismo podría aducirse respecto al mecanismo de su remoción: el Fiscal sólo podrá ser removido por el Presidente de la República, con la venia del Senado, por causas graves que deberán ser dispuestas en ley. La autonomía, como se observa, no es absoluta. No podía serlo pues –hay que insistir en el tema– correríamos el riesgo de divorciar nuestra política criminal de los controles democráticos que supone la elección del Presidente de la República y el Senado.

Respecto al estado que guarda a la fecha, podemos observar que ya se envió la Minuta para su discusión a la Comisión de Justicia del Senado de la República, sin embargo, para que la reforma constitucional del artículo 102, apartado “A” se cristalice, es necesario que se emita la legislación secundaria en la materia, así como se expida la Declaratoria por el Congreso de la Unión. La existencia de un Estado Democrático de Derecho, hace necesario que las instituciones públicas tengan la capacidad de responder de manera óptima a los legítimos reclamos sociales, más aún cuando se trata de un tema tan sensible como lo es la procuración de justicia. Uno de esos reclamos, es contar con instituciones de procuración de justicia a la altura de las circunstancias, que se desempeñen con profesionalismo, honradez y lealtad, procurando un real acceso a la justicia, sobre la base de un actuar científico y objetivo, más allá de cualquier presión política.

VI. Conclusiones

La transición de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República es uno de los retos más grandes a nivel institucional que enfrenta nuestro país en los últimos años. Queda en manos del Congreso de la Unión delinear los márgenes, mediante la emisión de la legislación secundaria conforme a los cuales se organice y estructure la nueva Fiscalía. Habrá que precisar asimismo, las nuevas funciones de la FGR en el Sistema Penal Acusatorio, las características de un Ministerio Público de la Federación renovado, así como las herramientas que el Fiscal General de la República requerirá para consolidar una nueva justicia federal. Serán la práctica y la experiencia cotidiana las que vayan orientándonos sobre el impacto de la reforma.

La conformación de un Estado Democrático de Derecho requiere no sólo respecto irrestricto a los derechos humanos, sino la posibilidad de que la sociedad participe en el diseño de políticas públicas y se involucre en los procesos de rendición de cuentas. Esto incluye a la procuración de justicia. La reforma del 2014 abre las puertas para ello.

La autonomía de la Fiscalía General de la República, consagrada en nuestra Constitución no debe implicar que el gobierno, se desentienda de la política criminal. A partir de esta premisa, la autonomía que se concede a la Fiscalía no exime ni al titular del Ejecutivo ni al Senado de actuar con enorme responsabilidad a la hora de designar al Fiscal o de removerlo. La autonomía que se ha dado a la Fiscalía significa un paso más en la construcción de nuestro Estado Democrático de Derecho. Nada más... pero nada menos.

Bibliografía

- Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 116, 1998, 490 páginas.
- Bobbio, Norberto, *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, 852 páginas.
- De Hipona, Agustín, *Ciudad de Dios*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 2000, 840 páginas.
- De Secondat, Charles-Louis, Barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 2007, 781 páginas.
- Diez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar*, Barcelona, Ariel, 2000, 191 páginas.
- Fioravanti, Maurizio, *Constitución De la Antigüedad a Nuestros Días*, Madrid, Trotta, 2011, 170 páginas.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan028741.pdf>,
- Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, *El Ministerio Público en América Latina desde la perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno* [en línea], San José, Costa Rica, levantado de texto por Ana Lucía Méndez, 1991 [fecha de consulta: 5 y 6 de agosto de 2015], Disponible en:
- Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Segunda edición, UNAM, 1979, 477 páginas.
- Locke, John, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1994, 238 páginas.
- Maurois, André, *Historia de Inglaterra*, Barcelona, Ariel, 2007, página 136, 604 páginas.
- Moreno, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, 99 páginas.
- North, Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza. Col. Alianza Universidad 411, 1998, Madrid, 244 páginas.
- Polibio, *Historias. Libro VI*, Madrid, Gredos, Biblioteca Clásica 43, 1996, 627 páginas.
- Ribó Durín, Luis, *Diccionario de derecho*, Barcelona, Bosch, 2012, 1172 páginas.
- Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, 458 páginas.

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 151-156, Tercera Parte, octubre de 1981.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007.
- Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 19 edición, 1994, 643 páginas.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos [en línea, fecha de consulta 6 de agosto de 2015], Disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>, 12 páginas.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, 1245 páginas.