

Revista de Administración Pública

INAP

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

La Fiscalía General de la República como Organismo Constitucional Autónomo

Carlos Héctor Daza Zaragoza*

Resumen: En el año 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada para restablecer a la otrora Procuraduría General de la República, como un organismo autónomo constitucional denominado Fiscalía General de la República. En este artículo, el autor explora las motivaciones y posibles ramificaciones de esta reforma, así como los desafíos que enfrenta la nueva Fiscalía para consolidarse como institución.

Se identifica como motivación principal la falta de confianza de la población en la eficacia y transparencia de la ya extinta Procuraduría, destacando los conflictos de interés causados por la falta de autonomía de ésta ante el Poder Ejecutivo. El autor argumenta el efecto benéfico de una Fiscalía autónoma tanto en la confianza pública, como en su funcionamiento y transparencia internos.

Como obstáculos, sobresalen la influencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación del titular de la Fiscalía, así como el impacto que tiene la actuación del titular en la imagen pública de la institución.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Derecho por la Facultad de Derecho y Doctorante en Derecho por la División de Estudios de Posgrado, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor Honoris Causa por el Claustro Nacional de Doctores Honoris Causa, S.C. Tiene varias Certificaciones en especialidades jurídicas. Ha desempeñado diversos cargos públicos a nivel Federal y Local. Es Docente de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha participado en Cursos y Diplomados en México y en España, y ha impartido Cursos y Conferencias en universidades de México y de otros países.

Palabras clave: autonomía constitucional, Fiscalía General de la República, reforma constitucional.

Fiscalía General de la República as an autonomous constitutional organism

Abstract: In 2014, the Political Constitution of the United Mexican States was amended to re-establish the Attorney General's Office (formerly Procuraduría General de la República) as an autonomous constitutional entity named Fiscalía General de la República (FGR). In this article, the author explores the motivations and possible consequences of this amendment, as well as the challenges faced by the FGR as a new institution.

The author identifies a chief motivation for the amendment in the low confidence that Mexicans had in the now-defunct PGR, stemming mainly from conflicts of interest between the non-autonomous PGR and the Executive branch. The author argues the beneficial effects of an autonomous FGR in terms of both public opinion and internal transparency.

Possible obstacles are found in the power that the Executive and Legislative branches still hold in appointing the head of the FGR (i.e. the Attorney General) as well as the former's personal impact on the public's opinion of the institution.

Keywords: constitutional autonomy, Attorney General of Mexico, constitutional amendment.

Fecha de recepción del artículo: 09 agosto 2022

Fecha de aceptación: 20 septiembre 2022

Introducción

En años recientes ha cobrado gran relevancia analizar la necesidad de la existencia de los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA), situación que a título particular considero idóneo para lograr una estabilidad, eficacia y autonomía en las atribuciones particulares con las que cuenta cada uno de ellos.

En el caso de la Fiscalía General de la República, que anteriormente dependía del Ejecutivo Federal, enfrentó grandes retos en los casos de realizar investigaciones relacionadas con Secretarios de Estado e incluso del propio Presidente de la República. De forma sencilla esto representaba una situación muy compleja al momento de analizar si realmente un subordinado podía realizar una investigación por hechos que pueden ser constitutivos de delito sobre su superior jerárquico. Esto representa un claro conflicto de intereses, generando impunidad y una latente desconfianza de la sociedad en el actuar de la Fiscalía General de la República.

Es así como el 10 de febrero de 2014 fue publicada la reforma constitucional que modificó el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en ésta se estipula la transición de la Procuraduría General de la República (PGR) a ser un organismo constitucional autónomo (OCA) llamada Fiscalía General de la República.

Esta reforma constitucional no sólo implica un cambio en la denominación de esta institución, sino que implica “una transformación de gran calado al interior del organismo, pues implica una ambiciosa reingeniería institucional y la preparación del terreno para una instancia autónoma, eficaz y cuya lógica responda, además, a los estándares y reglas del sistema penal acusatorio.” (México Evalúa, 2019).

El 14 de diciembre del año 2018 fue publicada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República la cual “tiene por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio a cargo de las funciones otorgadas al Ministerio Público de la Federación, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y demás disposiciones aplicables.” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2018).

El 18 de enero de 2019, el Licenciado Alejandro Gertz Manero fue nombrado por el Senado de la República como el primer Fiscal General de la República.

Esta reforma tuvo como objetivo dotar de autonomía a la Fiscalía General de la República y proporcionarle herramientas para perseguir de manera eficaz los delitos y acabar con la corrupción, impunidad e ineficiencia dentro del proceso penal acusatorio. Lo que se busca con esta modificación constitucional es implementar “instrumentos auxiliares en la defensa de los derechos fundamentales y que no sustituyen a los demás órganos encargados de la procuración e impartición de justicia.” (Héctor Fix Fierro, s.f.)

A partir de la implementación de la reforma constitucional del artículo 102, se da un giro de suma importancia para la naturaleza de la PGR, ahora FGR. “La Fiscalía General de la República (FGR) es un órgano público autónomo. Tiene como fines 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. La FGR regirá su actuación por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.” (FGR, s.f.) La importancia de dicho cambio radica fundamentalmente en la percepción social del órgano, así como en su desempeño jurídico. Si bien no se busca reformar íntegramente este organismo, entre los objetivos está asignarle condiciones precisas que mejoren la ejecución de sus funciones, protegiéndolas de diversos fenómenos contraproducentes que existían en el contexto anterior.

Esto nos lleva al siguiente planteamiento. La FGR ¿realmente ha logrado cumplir con estos fines? ¿Qué se requiere para que esta reforma no quede únicamente como una buena intención legislativa y se vea permeada en su ejercicio diario de procuración de justicia sin corrupción, impunidad y que actúe con eficacia dentro del proceso penal acusatorio? En mi opinión aún queda una brecha muy grande entre el objetivo buscado por la reforma y los hechos actuales de justicia y persecución criminal.

Al reformar la división de poderes tripartita para un panorama que considere organismos constitucionalmente autónomos, el Estado empieza a crear elementos que limitan las facultades del poder Ejecutivo. Al abordar la materia de organismos constitucionalmente autónomos, cabe explicar a qué se refiere la autonomía de la que éstos gozan y qué consecuencias les traen. La FGR, a diferencia de la PGR, tiene la facultad de crear su propio cuerpo normativo sin dejar de lado el proceso legislativo correspondiente, gracias a la autonomía que le otorga constitucionalmente en la reforma del artículo 102.

Si bien se otorga su ordenamiento jurídico, la autonomía que se le refiere a este organismo “no supone su separación o independencia absoluta respecto a los órganos soberanos” (José Fabián Ruiz, 2017). Sin embargo, los organismos constitucionalmente autónomos se consideran “... poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Más aún, tienen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y poseen también independencia orgánica, lo que implica autonomía de gestión.” (José Fabián Ruiz, 2017). Con este perfil, la FGR evoluciona totalmente su rol en el país, tanto social, administrativo, gubernamental y jurídico.

La autonomía otorgada a los diferentes organismos es un intento de volver al Estado en cuestión un Estado Democrático de Derecho. “Respondiendo a esta cuestión, Carbonell distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son: 1) dichos órganos están creados por la Constitución; 2) poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional; 3) llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno, y 4) no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.” (José Fabián Ruiz, 2017). Sin embargo, como lo hemos vivido no sólo con la extinta Procuraduría General de la República, sino también con la FGR, nos faltan todavía más regulaciones y capacitación al interior de la Institución para un correcto funcionamiento.

Retomando el objetivo social que implica la reforma, es esencial reconocer la falta de confianza social con la que contaba la PGR, ya que con el paso del tiempo la población empezó a cuestionar la eficacia y eficiencia en

la investigación y persecución de los hechos que pueden ser constitutivos de delitos y, a contrario sensu, si no ha habido un correcto desempeño de la institución ha dado lugar a la impunidad.

Si la injusticia tiene cabida en el panorama, se cree que es gracias a la impunidad que se puede hallar en diversas esferas del sistema de procuración e impartición de justicia, relacionado, en el caso de la FGR, con la falta de autonomía, lo que considero más visible en los casos en que se investigan a los altos funcionarios.

Susana Camacho Maciel explica que “La Fiscalía General de la República tiene sobre sí la carga histórica de revertir la desconfianza por parte de la ciudadanía que existe hacia la institución de procuración de justicia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, la Fiscalía General de la República es la cuarta entidad, dentro de las instancias de seguridad y justicia, en la que mayor percepción de corrupción existe entre la ciudadanía (60.6%).

En este contexto, aunado a la alarmante cifra negra de 93.2%, una de las tareas fundamentales de esta nueva Fiscalía autónoma será la de generar confianza en la ciudadanía hacia una institución de procuración de justicia, como se ha señalado, a través de un adecuado proceso de transición a un verdadero organismo autónomo que pueda hacer frente a la impunidad generalizada en el país. Asimismo, para lograrlo, tendrá que combatir las deficiencias internas acarreadas desde la extinta PGR, para lo cual deberá fortalecer los sistemas de monitoreo, rendición de cuentas y sistema de responsabilidades dentro de la propia institución.” (Susana Camacho, 2019).

Uno de los elementos que impactan en la percepción social sobre el desempeño de la FGR, va relacionado con la actuación de su titular, quien de forma desafortunada se ha visto vinculado directamente con diversos hechos que son contrarios a sus facultades concedidas y el perfil que demanda la norma constitucional y la Ley de la Fiscalía General de la República.

Lo anteriormente mencionado impacta en la percepción de la confianza de la ciudadanía, atendiendo a la imparcialidad con la que se debe manejar el titular

de la dependencia. El Titular de la FGR debe de regir su actuar conforme a los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, debida diligencia, lealtad, imparcialidad, especialidad y perspectiva de género, como lo refiere el artículo 4 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

Uno de los vicios de nacimiento que se contraponen al principio de imparcialidad de la FGR es que ni la LFGR ni la CPEUM incluyen contrapesos para limitar la influencia que siguen teniendo, aunque en menor nivel, el Ejecutivo Federal y el Legislativo Federal en la designación y la remoción del titular de la FGR.

Al respecto debemos tener en cuenta lo que establece el artículo 6 de la LFGR:

“Las personas agentes del Ministerio Público de la Federación ejercerán sus funciones con independencia y autonomía, libres de cualquier tipo de coacción o interferencia en su actuar. En el ejercicio de sus funciones, se conducirán conforme al criterio de objetividad, con base en el cual dirigirán la investigación de los hechos y las circunstancias que prueben, eximan o atenúen la responsabilidad de las personas imputadas, así como en materia de extinción de dominio, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable y en el Plan Estratégico de Procuración de Justicia.”

Aquí encontramos el sustento sobre el actuar imparcial y autónomo que debe de realizar la Fiscalía, siempre velando por el esclarecimiento de los hechos, la protección de las víctimas y los derechos humanos.

En mi opinión esta es la esencia de la existencia de los organismos constitucionales autónomos, que atendiendo a la propia naturaleza de cada uno de ellos, gozan de independencia para poder desarrollar sus fines sin la intromisión de los poderes de la unión. Es muy útil la existencia de los OCA para el gobierno justo y democrático es bicondicional a la existencia del otro.

La FGR cuenta con objetivos específicos para lograr un avance sustancial en el sistema de justicia penal acusatorio; según Claudia G. Vázquez-Roa, académica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, son:

- I. Garantizar el respeto a los derechos humanos y de las víctimas.
- II. Alcanzar verdadera autonomía y eficiencia.
- III. Implementar realmente el servicio civil de carrera.
- IV. Combatir eficientemente la corrupción y los delitos electorales.

El deber de garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y los imputados debe ser cumplido por la FGR desde que se tiene conocimiento de la noticia criminal y mantenerse hasta que se dicte sentencia en el proceso penal. Esto debido a que “Diversos informes tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Relator Especial sobre la Tortura y otras instancias de la ONU han documentado la forma en que funcionarios ministeriales e investigadores policiales en México incurren en violaciones a derechos humanos durante investigaciones penales, especialmente la tortura de presuntos inculpados para lograr autoincriminaciones. A nivel nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México ha emitido al menos 222 recomendaciones a la PGR por violar derechos humanos durante la investigación de delitos.” (Ximena Suárez-Enríquez, 2018).

Alcanzar verdadera autonomía y eficiencia es uno de los retos más grandes debido a que siguen ligados los procesos de designación del titular de la FGR a los poderes políticos del país. Será primordial que la persecución de los delitos y la búsqueda de justicia no esté sesgada ni motivada por ningún otro móvil que no sea la protección a la sociedad con estricto apego a la ley.

Un elemento que debería ayudar a la imparcialidad de la cabeza de la FGR es que el periodo de ejercicio del Fiscal General será de nueve años, yendo más allá de un solo sexenio si es que no se cumple con el proceso para cesar su cargo. Los problemas surgen desde la promoción al cargo de Fiscal, ya que el presidente puede ser quien sugiera algún candidato. Bajo estas condiciones, resulta difícil creer que es posible llevar a cabo en su forma más íntegra el siguiente aspecto autónomo de la FGR: “Uno de esos principios es la autonomía de la Fiscalía respecto del Poder Ejecutivo, que debe traducirse no sólo en una autonomía orgánica y patrimonial, sino también en la garantía de

que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir de esta rama del poder público. Explícitamente, de acuerdo a estándares internacionales, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas.” (Juan C. Cevallos P., s. f.).

Por otro lado, debemos analizar la importancia de la independencia que debe de tener la dependencia con los partidos políticos, ya que en un aspecto negativo puede representar un compromiso del Titular de la Institución por el proceso de selección en el Poder Legislativo o, en un aspecto positivo, puede verse como un elemento de equilibrio entre los poderes para que haya una real imparcialidad en el actuar y desempeño de la FGR y un ejemplo en el estado democrático. Este es un tema relevante en el análisis de la FGR como OCA, para que no sea utilizada como verdugo en asuntos que se encuentren estrechamente vinculados con temas políticos. Esta situación de las administraciones pasadas también ha sido muy criticada, lo que representa un área de oportunidad para la FGR.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que “los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios, por lo que en este sentido los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión. Esta salvaguarda es fundamental cuando, como sucede en México, el Congreso (a través del Senado) juega un rol crucial en el proceso de selección del Fiscal General y es ante el Senado que el Fiscal General debe rendir cuentas.”

La implementación del servicio civil de carrera deberá estar fortalecida por los procesos internos de capacitación de los operadores de la FGR; los operadores deberán contar con un alto grado técnico y especialización. El combate eficiente de la corrupción y los delitos electorales es llevado a cabo por las fiscalías especializadas, que depende del uso correcto de su autonomía y de las facultades para la creación de un órgano de control de credibilidad con capacidad de acción.

Dentro de los avances de la FGR hay tres que son particularmente notables:

- I. El Consejo Ciudadano de la Fiscalía.
- II. Dos nuevas fiscalías especializadas: Derechos Humanos y Asuntos Internos.
- III. El plan de política de persecución penal.

El Consejo Ciudadano de la Fiscalía es un órgano especializado de consulta. Está integrado por cinco ciudadanos con trayectorias destacadas en materia de justicia criminal y derechos humanos, que son nombrados por el Senado a través de un concurso público, que debe realizarse de forma transparente y meritocrática.

Los consejeros estarán en su encargo cinco años improrrogables y serán renovados de manera escalonada. El Consejo Ciudadano de la Fiscalía puede emitir opiniones y recomendaciones acerca del desempeño de la Fiscalía y sus diversas áreas, como, por ejemplo, las normas internas de la institución, su presupuesto, y los planes del servicio profesional de carrera. Pero quizás una de sus principales facultades es dar seguimiento a la implementación del Plan de Persecución Penal de la Fiscalía.

Aunque las opiniones y recomendaciones del Consejo Ciudadano de la Fiscalía no son vinculantes, el Fiscal General y los órganos de la Fiscalía deben pronunciarse expresamente sobre ellas, indicando las razones por las cuales se aceptan o se rechazan.” (Úrsula Indacochea, 2019). Esta figura significa un gran avance para el desarrollo de la Fiscalía al introducir en su estructura un órgano ciudadano integrado por especialistas en la materia que velan por el correcto desempeño de la FGR.

La estructura de la organización de la FGR debe contar con personal capacitado para llevar a cabo el proceso penal en todas sus etapas con la debida diligencia, integridad y habilidad para investigar. (José Fabián Ruiz, 2017)

Considero que la Fiscalía General de la República enfrenta grandes retos en su transformación, existen muchas áreas de oportunidad que con capacitación continua, evaluación de resultados, transparencia y compromiso de los servidores públicos que dirigen esta Institución podrán dotar a nuestro Estado de una Fiscalía que logre

representar los intereses de la sociedad, y la investigación y persecución de los delitos de orden federal de forma eficaz y eficiente.

Fuentes consultadas

Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos. (14 de diciembre de 2018). *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. Obtenido de Secretaría de Gobernación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018#gsc.tab=0

Delgadillo, Ana Lorena (s.f.). *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*. Recuperado en 2022, de DPLF: https://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

FGR, A. (s.f.). Recuperado el 2022, de Fundacion Justicia.

Fierro, H. F. (s.f.). La reforma al artículo 102 de la Constitución. *Revista Jurídica de la UNAM*.

Indacochea, Ú., & Meyer, M. (marzo de 2019). *Wola*. Recuperado el 2022, de LA Nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/FiscaliaSPN.pdf>

¿Qué hacemos? (2018). Obtenido de FGR: <https://www.gob.mx/fgr/que-hacemos>

P., J. C. (s.f.). *Consejo de Participacion Ciudadana*. Recuperado el 2022, de docsity.

Ruiz, J. F. (diciembre de 2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Recuperado en 2022, de Revista Mexicana de Derecho Constitucional: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>

Suárez-Enríquez, X. (1 de febrero de 2018). *Wola*. Recuperado el 2022, de Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México: <https://www.wola.org/es/analisis/tres-aspectos-fundamentales-de-la-discusion-sobre-la-fiscalia-general-de-mexico/>

Vázquez-Roa, C. G. (2019). *Fiscalía General de la República. Vida Científica Boletín de la Escuela Preparatoria No. 4, 13.*