

## AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA\*  
Enrique MEZA MÁRQUEZ\*\*  
Luis Fernando RUIZ PÉREZ\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Autonomía y sistemas penales*. III. *Los estándares internacionales aplicables a la autonomía institucional de las fiscalías*. IV. *Reforma constitucional de 2014*. V. *Autonomía constitucional*. VI. *Transición de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República*. VII. *Reflexiones finales*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La transformación de las procuradurías generales de justicia por fiscalías generales de justicia, no es sólo un cambio de denominación, sino un cambio sustantivo en las funciones que desempeña el ministerio público en la investigación de los delitos.

Pero en este trabajo de investigación nos interesa destacar que las nuevas fiscalías generales de justicia ahora cuentan con autonomía constitucional, lo cual se traduce en que, en teoría, no debiera haber ningún tipo de intromisión en las tareas que desarrollará este nuevo órgano constitucional autónomo.

Así, en este trabajo de investigación, analizaremos todo lo relacionado con la autonomía de la nueva Fiscalía General de la República y su relación con los modelos de sistemas penales, destacaremos los estándares inter-

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\*\* Fiscal ejecutivo asistente en el Fiscalía General de la República.

nacionales aplicables a la autonomía institucional de las fiscalías, también haremos una breve descripción de la reforma constitucional de 2014, lo relativo a la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, y finalmente destacamos todo lo relativo a la transición de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República.

## II. AUTONOMÍA Y SISTEMAS PENALES

Con la expedición de la Constitución de 1917, se da paso a un largo camino para consolidar al Ministerio Público como “Representante de la sociedad” en nuestro país.

Sin embargo, desde 1917 hasta la reforma constitucional de 2008, en la cual se instaura el nuevo modelo de justicia penal, para convertirlo en oral adversarial, el modelo de justicia penal era de corte inquisitivo, lo cual, ya no resultaba compatible con las reformas constitucionales, pero principalmente con los tratados internacionales firmados por México, en materia de derechos humanos, en especial, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana de Derechos Humanos.

Con lo cual, el modelo que resultaba compatible con los instrumentos internacionales y las recomendaciones de los organismos internacionales, que se señalan líneas abajo, era el de dotar de autonomía al ministerio público, y fue así que el 29 de enero de 2016, se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la nueva Fiscalía, quedando redactado el artículo 102, Apartado A, en los términos siguientes: “El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en tesis aislada, explica muy bien las diferencias entre el modelo de corte inquisitivo y el modelo oral. Lo señala en los siguientes términos:

El procedimiento penal de corte acusatorio comprende tres etapas. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 211 establece que el cierre de investigación da por concluida la etapa de investigación (inicial y complementaria) y motiva el inicio de la etapa intermedia, que tiene lugar una vez que se presenta la acusación y finaliza con el auto de apertura a juicio, siendo esta diligencia la que dará pie a la etapa de juicio, la cual concluirá con la sentencia que emita el tribunal de enjuiciamiento. Ahora bien, si se trata del acto de acusación, existen diferencias entre los sistemas procesales

inquisitivo o mixto y el actual acusatorio y adversarial, esto es, en el anterior sistema, en las denominadas conclusiones se acotaba la pretensión punitiva y éstas eran propuestas con base en el resultado de las pruebas desahogadas en el juicio; en tanto que en el nuevo sistema, la formulación de la acusación abre la etapa intermedia, en la que se llevará a cabo el ofrecimiento de los medios de prueba y su admisión, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral. Por ello, la pretensión punitiva queda acotada en los términos del auto de apertura al juicio oral que emite el Juez, esto es, la acusación que formula el órgano técnico es un imperativo constitucional (con sus excepciones: la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para consignar a las autoridades omisas en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por la otra, el ejercicio de la acción penal que puede instaurarse por particulares, el cual procederá conforme a los presupuestos regulados en la normatividad secundaria), la cual, una vez presentada ante el Juez de Control, éste la notifica a las partes, sin que ello implique algún pronunciamiento por el juzgador en cuanto a si ésta procede o no y, mucho menos, la imposición de penas, pues su única función es tutelar el debido proceso, fungiendo como rector de éste. Por ende, el acto de acusación por el Ministerio Público sólo da lugar al inicio de la etapa intermedia, en la cual, como se dijo, se llevarán a cabo el ofrecimiento de los medios de prueba y su admisión, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio oral...<sup>1</sup>

Es por ello, que la autonomía de las fiscalías generales de justicia es muy importante para el buen funcionamiento del nuevo sistema de corte oral, adversarial. El ministerio público solo debe ser vigilado y controlado por un juez especializado, pero no tener dependencia jerárquica con ningún poder u órgano del Estado, ya que uno de los rasgos característicos de este nuevo modelo es que las nuevas fiscalías actúen, tanto normativa como fácticamente, con total independencia.

La autonomía de las fiscalías generales de justicia debe protegerse y blindarse, por eso, es un gran acierto dotarlas de autonomía constitucional.

---

<sup>1</sup> Tesis Aislada I.1o.P.113 P (10a.), FORMULACIÓN DE LA ACUSACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, t. III, p. 2603.

### III. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES A LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL DE LAS FISCALÍAS

En el escenario internacional, diversos órganos, tanto del sistema universal como de carácter regional, han abordado el alcance y contenido mínimos exigibles sobre la autonomía e independencia funcional, orgánica, presupuestal y operativa de la función punitiva del Estado, con relación a los demás poderes tradicionales.

En este sentido, el principal instrumento internacional que regula de modo específico la profesión y desempeño de los fiscales son las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, cuyo objeto es “asistir a los Estados Miembros en su función de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales en el procedimiento penal”, en el marco de sus leyes y prácticas nacionales. Dicho instrumento estipula veinticuatro *Directrices* que se refieren a las calificaciones, selección y capacitación, el estatuto, las facultades y las funciones de los fiscales, entre otras materias, a efecto de que puedan ejercer sus funciones con imparcialidad y objetividad, y sin estar sujetos a intimidación e injerencias indebidas.<sup>2</sup>

De igual modo, existen otros instrumentos internacionales que estipulan disposiciones con relación a la función de los fiscales, tales como las Normas de Responsabilidad Profesional y Declaración de Derechos y Deberes Fundamentales de los Fiscales,<sup>3</sup> que contienen lineamientos complementarios destinados a garantizar que los fiscales respeten y protejan la dignidad humana, defiendan los derechos humanos, y con ello contribuyan a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que estipula en su artículo 11 el deber de los Estados de adoptar medidas para reforzar la integridad y prevenir la corrupción de los agentes que intervienen en los procesos judiciales, tales como los miembros del Poder Judicial y los ministerios públicos.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> ONU. *Directrices sobre la función de los fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).

<sup>3</sup> Aprobadas el 23 de abril de 1999 por la Asociación Internacional de Fiscales, y complementan las Directrices de las Naciones Unidas. La Comisión para la Prevención del Delito y sobre Justicia Penal de las Naciones Unidas adoptó las *Normas*, en su resolución 17/2, de 18 de abril de 2008.

<sup>4</sup> ONU, Asamblea General, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 58/4, 31 de octubre de 2003.

De igual forma, los procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han analizado la función y la importancia de las responsabilidades que los fiscales desempeñan dentro del sistema de justicia penal; su relación con otros agentes vinculados con la administración de justicia, tales como la policía, la judicatura y la abogacía; los mecanismos de rendición de cuentas en el desempeño de sus funciones, así como las salvaguardias de que deben disponer los fiscales para garantizar la independencia e imparcialidad de su actuación.

En 2011, la entonces relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados destacó la necesidad de asegurar que los fiscales debieran rendir cuentas del desempeño de sus funciones, así como la exigencia de que pudieran trabajar de manera independiente y exentos de temores, presiones, amenazas o favores.<sup>5</sup> La relatora especial opinó que el Ministerio Público es “un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos” y, resaltando la importancia de una procuración de justicia autónoma del Poder Ejecutivo, para la ejecución del nuevo sistema penal acusatorio.<sup>6</sup> En específico, señaló como uno de los desafíos en México la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, “lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva”.<sup>7</sup> Para revertir esta problemática, la relatora especial recomendó fortalecer la transparencia y mejorar el sistema de rendición de cuentas de las fiscalías, incluso a través de órganos de control interno, y que el proceso encaminado a brindar autonomía a las procuradurías de justicia debía acompañarse de un proceso de depuración y reorganización al interior de las mismas.<sup>8</sup>

De especial relevancia es el énfasis que, en el marco de su mandato, este procedimiento especial del sistema universal de derechos humanos ha realizado sobre la importancia y titularidad de la autonomía de las fiscalías como garantía institucional para la independencia de su actuación como agente esencial de procuración de justicia. En este sentido, la relatora especial ha destacado que la garantía de la independencia no debe ser concebida en beneficio de los propios fiscales, “sino de los usuarios de los tribunales como parte de su derecho inalienable a un juicio imparcial”.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párr. 15.

<sup>7</sup> *Ibidem*, párr. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párr. 94, inciso m.

<sup>9</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 50.

Adicionalmente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su valoración de la situación del sistema de procuración de justicia tras su visita a México en 2015, incluyendo a las fiscalías, recomendó adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales, incluyendo aquellos de administración y procuración de justicia e instituciones de derechos humanos, y la de las personas que los encabecen.<sup>10</sup>

A nivel regional, los órganos del sistema interamericano se han pronunciado acerca del alcance y contenido de la autonomía institucional de los fiscales para garantizar la independencia de su actuación en el ejercicio de sus atribuciones.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al igual que los órganos y procedimientos del sistema universal, ha destacado la importancia de la independencia de los agentes de procuración de justicia, incluyendo a los fiscales, para garantizar el acceso a la justicia de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado de que se trate. A la luz del derecho internacional, la independencia de los operadores de justicia se manifiesta en dos dimensiones que los Estados tienen el deber de garantizar: la primera, la institucional o de sistema y, la segunda, funcional o del ejercicio individual de las y los operadores de justicia.<sup>11</sup>

En cuanto a la *independencia institucional*, esta puede ser definida como la relación que guarda la entidad de justicia dentro del sistema del Estado respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales.<sup>12</sup> Por tanto, la ausencia de dicha independencia importa en los hechos la subordinación o dependencia de la actuación de los ministerios públicos a otros poderes o instituciones ajenos a las fiscalías, en detrimento de su actuación.<sup>13</sup>

Por lo que se refiere a la esfera *funcional* de la independencia de los fiscales, ésta se constituye de las garantías de independencia para ejercer de manera libre sus labores en el conocimiento de los casos en el ejercicio de sus

---

<sup>10</sup> ONU, *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, marzo de 2016, Recomendación 8. Disponible en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/RecomendacionesMX\\_AltoComisionadoDH\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesMX_AltoComisionadoDH_ES.pdf).

<sup>11</sup> CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 diciembre 2013, párr. 25.

<sup>12</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/14/26, 9 de abril de 2010, párr. 17.

<sup>13</sup> Corte IDH. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de junio de 2009, serie C, núm. 197, párr. 67.

atribuciones.<sup>14</sup> En este sentido, los procedimientos y las cualificaciones para el nombramiento de los fiscales, la estabilidad de su encargo, así como la seguridad jurídica en el régimen de ascensos, traslados, suspensión y la cesación, que brinden sustento efectivo al ejercicio de la función de los fiscales respecto de los demás órganos o poderes del Estado, constituyen garantías imprescindibles para la independencia material de las fiscalías y ministerios públicos, en clave de derechos humanos.

La dependencia de fiscalías con relación a otros órganos o poderes estatales, especialmente el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, constituye un problema que impacta en la efectividad e impulso en las investigaciones. Esta realidad ha permitido a los órganos y mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos establecer los parámetros mínimos para garantizar la independencia institucional de las fiscalías públicas, dada la relevancia de su rol en el acceso a la justicia y respeto al debido proceso.

Con relación a los modelos que adscriben institucionalmente a las fiscalías dentro el Poder Ejecutivo, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, tras su visita a México, ha insistido en la necesidad de garantizar la autonomía de las fiscalías con relación a dicho poder, toda vez que esto constituye un factor que socava la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se encomienda investigar los delitos de forma objetiva.<sup>15</sup> Esta misma situación fue advertida ya desde 1998 por la Comisión Interamericana tras su respectiva visita a México, en donde destacó la importancia de desarrollar la independencia, autonomía e imparcialidad que debe gozar el Ministerio Público respecto del Ejecutivo.<sup>16</sup>

Sobre este punto, la CIDH ha puesto de relieve los efectos perniciosos de las injerencias directas o indirectas en los casos en que existe una subordinación *de facto* de los ministerios públicos al Poder Ejecutivo, y deban investigarse graves violaciones a los derechos humanos en contra de sus miembros.<sup>17</sup>

De igual modo, los instrumentos y pronunciamientos internacionales han resaltado la necesidad de que los ministerios públicos gocen de autonomía respecto del Poder Legislativo, y del Poder Judicial. En el primer caso, la Declaración de Burdeos indica de manera específica que

<sup>14</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/GC/32, párr. 19.

<sup>15</sup> ONU. Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México, supra*, párr.16.

<sup>16</sup> *Cfr.* CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/II.100. Doc. 7 rev.1, 24 de septiembre de 1998, párr. 372.

<sup>17</sup> *Cfr.* CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, *cit.*, párr. 39.

...El ministerio público es una autoridad independiente, que ha de actuar con arreglo a la ley, al más alto nivel. En un Estado democrático, ni el Parlamento, ni ninguna instancia gubernamental, pueden intentar influenciar indebidamente las decisiones del ministerio público relativas a un asunto concreto, para determinar el modo de actuar en un determinado caso, u obligar al ministerio público a modificar su decisión.<sup>18</sup>

Para efecto de sustraer de la órbita del Poder Legislativo a las fiscalías, la Comisión de Venecia, por ejemplo, ha recomendado que los fiscales generales no deben rendir cuentas ante los órganos parlamentarios a efecto de no menoscabar la independencia y profesionalismo de las investigaciones, toda vez que de lo contrario se estaría sometiendo su función a la aprobación popular de sus actuaciones.<sup>19</sup>

Por lo que respecta a la autonomía institucional que deben gozar las fiscalías con relación a los poderes, las *Directrices sobre la Función de los Fiscales* estipulan expresamente que “[e]l cargo de fiscal [debe] estar... estrictamente separado de las funciones judiciales”.<sup>20</sup> En este sentido, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados ONU ha destacado que la clara separación entre las funciones de los ministerios públicos y los jueces, resulta fundamental para la observancia del principio de igualdad entre ambas funciones y la imparcialidad en la administración de justicia.<sup>21</sup> En este mismo sentido, la Comisión Interamericana ha opinado sobre la conveniencia de que las fiscalías se encuentren separadas institucionalmente de los órganos del Poder Judicial, toda vez que esto “permite a los justiciables tener claridad en cuanto a que los actos del fiscal que afectan a los derechos humanos, como el registro y la detención, estarán bajo el control debido de las y los jueces quienes actuarán de una

---

<sup>18</sup> Cfr. Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. *Declaración de Burdeos*, Informe núm. 12 (2009), sobre los “jueces y fiscales en una sociedad democrática”, Estrasburgo, 8 de diciembre de 2009, párr. 26.

<sup>19</sup> Cfr. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II-el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a. reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 73.

<sup>20</sup> ONU, *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Directriz 10.

<sup>21</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 40.



manera independiente y nunca en colusión con los propios fiscales o ministerios públicos”.<sup>22</sup>

Por último, cabe destacar que para garantizar una autonomía eficaz de las fiscalías, se debe asegurar que éstas cuenten con un marco normativo y un porcentaje mínimo de presupuesto asignado, a fin de evitar que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo u otros órganos del poder público tengan en ello un instrumento de coerción que incida indirectamente en las condiciones de servicio de las y los fiscales, y que estos dependan para su disposición y manejo de otros poderes o entidades y cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de las funciones que se les han encomendado.<sup>23</sup>

#### IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

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

La transformación, sentó las bases para una reestructuración del Ministerio Público Federal, compatible con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio,<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

Posteriormente, el 12 de abril de 2016, se presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la PGR, siendo turnada para su estudio y dictamen

<sup>22</sup> Cfr. CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia...*, cit., párr. 43.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párr. 50.

<sup>24</sup> El 18 de junio de 2008 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

<sup>25</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2008, p. 297.

correspondiente a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Justicia, y de Estudios Legislativos, siendo aprobado el proyecto de dictamen el 15 de junio de 2016.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup>

No obstante que dicho Decreto abrogó la Ley Orgánica de la PGR, para mantener la operatividad y capacidad de gestión de la Fiscalía de la Nación, su artículo tercero transitorio, contempla que aquellos asuntos en trámite, a la entrada en vigor, serán resueltos en las unidades en las que se estén sustanciando, conforme a las normas vigentes al momento.

Posteriormente, el 20 de diciembre de 2018, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Declaratoria de la entrada en vigor de su autonomía constitucional, en el cual, se señaló, que

De conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de febrero de 2014, la reforma que se hace al artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión debería emitir la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Al respecto, el documento denominado *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición*, publicado por México Evalúa, destaca que

Sin lugar a dudas, 2019 será un año definitorio para la Fiscalía General, pues en su transcurso se deben integrar un Plan Estratégico de Transición, que contemplará los objetivos a alcanzar y las estrategias para lograrlo, y un Plan de Persecución Penal, que establecerá la estrategia de intervención y

<sup>26</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4555-I, Año XIX, 17 de junio de 2016.

<sup>27</sup> Artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

priorización de los delitos, mediante un modelo de investigación criminal y la propuesta de despliegue territorial. Asimismo, en el mismo periodo, iniciarán varios procesos clave para la transición a Fiscalía autónoma, como el establecimiento de un servicio profesional de carrera y la propuesta para dar atención a todos los casos que hoy se encuentran abiertos sin que eso implique un riesgo de impunidad. También requerirán esfuerzo los procesos de activación y desactivación de las áreas estratégicas institucionales.<sup>28</sup>

## V. AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Con su creación, la Fiscalía General de la República, viene a sumarse a los órganos constitucionales autónomos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Banco de México (Banxico), artículo 28, párrafo sexto; Instituto Nacional Electoral (INE), artículo 41; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), artículo 102, apartado “B”; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), artículos 26 y 73, fracción XXIX-D; Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), artículo 3o., fracción IX; Comisión Federal de Competencia (Cofece), artículo 28, párrafo décimo cuarto; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), artículos 6o., apartado “B”, fracción V, y 26, párrafo décimo quinto, y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), artículo 6o., apartado “A”, fracción VIII.

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado,<sup>29</sup> 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.

Los órganos constitucionales autónomos, gozan de tres características fundamentales: configuración inmediata por la Constitución, resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y participan en la dirección política del Estado.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, México, México Evalúa, 2019.

<sup>29</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, p. 244.

<sup>30</sup> Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 56.

Estamos frente a un órgano técnico investigador, que fue debidamente establecido por la Constitución, específicamente en su dispositivo 102 apartado “A”, el cual contempla: 1) su naturaleza; 2) procedimiento, requisitos para la designación del fiscal general y las causales de remoción; 3) ámbito de competencia; 4) estructura orgánica primigenia; 5) bases para la profesionalización de sus miembros; 6) principios éticos rectores, 7) temporalidad y causas de remoción del fiscal general.

Su función persecutora de los delitos del orden federal,<sup>31</sup> resulta indispensable para la configuración del modelo de Estado mexicano e incide en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos, garantizando con ello un Estado de derecho.

La FGR no forma parte de la administración pública federal centralizada o descentralizada, ni del Legislativo, ni del Poder Judicial, es un organismo plenamente autónomo.

## VI. TRANSICIÓN DE PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA A FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 18 de enero de 2019, el Senado de la República, con 91 votos a favor, de sus 128 miembros, tuvo a bien designar al fiscal general de la República, quien cuenta con el término de un año para definir la estrategia de transición, de conformidad con lo dispuesto en el dispositivo noveno transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Para realizar la ingeniería de la institución, se integró la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1o. de marzo de 2019, teniendo las facultades siguientes:

- 1) Elaborar y poner a consideración del fiscal general de la República los lineamientos para la elección de los integrantes del grupo inter-

---

<sup>31</sup> La Fiscalía General de la República tiene facultad a su vez para conocer delitos del orden común, como sucede en el tipo penal del secuestro, que es un delito investigado por las fiscalías y procuradurías estatales, sin embargo, el Ministerio Público de la Federación, podrá ejercer facultad de atracción de un asunto en particular, cuando se reúnen las tres hipótesis que contempla el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son: las características propias del hecho investigado, las circunstancias de su ejecución y la relevancia social.

disciplinario de expertos, en términos del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

- 2) Elaborar y presentar al fiscal general de la República para su aprobación, el Plan Estratégico de Transición.
- 3) Coordinar, implementar y evaluar el Plan Estratégico de Transición.
- 4) Proponer convenios y acuerdos de colaboración con las instancias públicas o privadas que se requieran para el ejercicio de sus funciones, en colaboración con las unidades administrativas correspondientes conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- 5) Elaborar solicitudes de información a las unidades administrativas de la institución, así como de cualquier otro insumo necesario para el cumplimiento de su objeto.
- 6) Emitir dentro del ámbito de su competencia y previo acuerdo con el Fiscal General de la República, los lineamientos necesarios para el desempeño de sus funciones.
- 7) Presentar un informe público trimestral sobre los avances y resultados de su gestión; dichos informes deberán ser añadidos al informe que el fiscal general de la República presente al Congreso.
- 8) Organizar, coordinar y dirigir las actividades del personal a su cargo; ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las sub-unidades que le estén adscritas.
- 9) Expedir copias certificadas de los documentos materia de su competencia que obren en sus archivos, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- 10) Proponer los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de la Fiscalía.

Actualmente la Fiscalía General de la República, opera con las unidades administrativas siguientes:

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, encargada de proponer las reformas legales en las áreas que contribuyan a la efectiva implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio Diseñar, ejecutar las adecuaciones normativas y orgánicas en el área de competencia de la Fiscalía, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia.

Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, que tiene como objetivo dictar medidas y políticas que permitan evaluar la actuación del Ministerio Público de la Federación en investigación de

los delitos, los procesos penales y en los juicios de amparo, ejercer estrecho control sobre la operación ministerial de las 32 delegaciones estatales.

La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada es la unidad encargada de la investigación y procesamiento de delitos cometidos por personas que formen parte de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes tienen bajo su mando y conducción a policías y peritos.<sup>32</sup>

La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales tiene como objetivo planear, conducir y evaluar la actuación ministerial especializada en los procesos penales de delitos federales previstos en las leyes aplicables, Código Penal Federal, Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones.

La Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad tiene como objetivo dictar medidas y lineamientos que permitan verificar y vigilar que la actuación sustantiva de la institución se apegue a los derechos humanos y garantías individuales que señala la Constitución.

Oficialía Mayor: encargada de emitir las normas y políticas en las materias de su competencia, a las que deberán sujetarse las unidades administrativas y los órganos desconcentrados de la institución. Así como definir, de conformidad con la normativa aplicable, el catálogo de puestos, sus perfiles y requerimientos, establecer normas y procedimientos sobre el desarrollo del personal administrativo. También es facultad de la Oficialía Mayor fomentar la política de integridad, responsabilidad, ética y de conducta de los servidores públicos de la Institución, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes, entre otras.

Visitaduría General: órgano de evaluación técnico-jurídica, supervisión, inspección, fiscalización y control de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Agentes de la Policía Federal Ministerial, de los Oficiales Ministeriales, de los Peritos y los demás servidores públicos de la Procuraduría General de la República en lo que se refiere a las funciones que realicen como auxiliares del Ministerio Público de la Federación, así como de investigación de los delitos en que incurran.<sup>33</sup>

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales: organismo responsable de atender en forma institucional, especializada y profe-

---

<sup>32</sup> Artículo 8o. de la Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada.

<sup>33</sup> Artículos 62, 63, 64 y 65 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

sional, lo relativo a los delitos electorales federales y de delitos en procesos electorales locales, en los casos de conexidad y cuando el Instituto Nacional Electoral participe en la organización de los comicios en términos de la Constitución.<sup>34</sup>

Coordinación de Métodos de Investigación: tiene como función coordinar y asignar los servicios periciales, la policía de investigación, técnicos y analistas que formen parte de la Fiscalía General de la República,<sup>35</sup> de la cual dependen la Agencia de Investigación Criminal, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, y la Coordinación General de Servicios Periciales.

## VII. REFLEXIONES FINALES

Las fiscalías generales de justicia juegan un rol determinante en los sistemas jurídicos, 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.

La temporalidad para realizar la transición de este organismo constitucional autónomo es polémica entre diversas instancias académicas, colectivos de víctimas y organizaciones no gubernamentales, pues señalan que la duración de la transición podría abarcar dos lustros para materializarse, existiendo la interrogante, respecto de su verdadera autonomía y capacidad de gestión.

De igual forma, existe una corriente de catedráticos constitucionalistas que sugieren la creación de un órgano rector y regulador de los órganos constitucionales autónomos, con la finalidad de que exista un control de los mismos.

Es importante atender las recomendaciones de los organismos internacionales para dotar de verdadera autonomía a las fiscalías generales de justicia, para que el nuevo sistema de justicia penal de corte oral adversarial,

---

<sup>34</sup> Artículo 3o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

<sup>35</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo A/007/19, expedido por el fiscal general de la República, por el que se instala la Coordinación de Métodos de Investigación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de marzo de 2019.

funcione adecuadamente. Los sesgos políticos y las intromisiones en las decisiones de estos órganos puede traer consecuencias muy importantes frente a las sociedad.

La verdadera transición del sistema inquisitivo al nuevo sistema de corte oral, adversarial, debe darse lo más pronto posible, ya que un tiempo prolongado, puede representar el fracaso del sistema, lo que pueda general en el ánimo social, un desencanto que puede traer consecuencias de otra magnitud.

La impunidad puede representar un rasgo distintivo de los sistemas jurídicos que fracasan.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, *Dilemas de la democracia constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa-H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.
- CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.
- CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/II.100. Doc. 7 rev.1, 24 de septiembre de 1998.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). *Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público*. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011.
- Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. *Declaración de Burdeos*, Informe núm. 12 (2009), sobre los “*jueces y fiscales en una sociedad democrática*”, Estrasburgo, 8 de diciembre de 2009.
- Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de junio de 2009.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2008.



- México Evalúa, *De PGR a FGR: lineamientos hacia la transición*, México, México Evalúa, 2019.
- ONU, Asamblea General. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Resolución 58/4, 31 de octubre de 2003.
- ONU, *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- ONU, *Directrices sobre la función de los fiscales*, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.
- ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012.
- ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/14/26, 9 de abril de 2010.
- ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012.
- ONU, *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein*, marzo de 2016, Recomendación 8.
- Tesis Aislada I.1o.P.113 P (10a.), FORMULACIÓN DE LA ACUSACIÓN EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA POR FALTA DE INTERÉS JURÍDICO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, t. III, p. 2603.